



HAL
open science

La reconnaissance du statut d'État à des entités contestées au regard des autorités juridictionnelles françaises

Alina Miron

► **To cite this version:**

Alina Miron. La reconnaissance du statut d'État à des entités contestées au regard des autorités juridictionnelles françaises. Thierry Garcia. La reconnaissance du statut d'État à des entités contestées: approches de droits international, régional et interne, Editions Pedone, pp.269-282, 2018, 9782233008794. hal-02863052v1

HAL Id: hal-02863052

<https://hal.science/hal-02863052v1>

Submitted on 9 Jun 2020 (v1), last revised 30 Sep 2024 (v2)

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

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

**LA RECONNAISSANCE DU STATUT D'ETAT A DES ENTITÉS CONTESTÉES :
APPROCHES DE DROIT INTERNATIONAL, RÉGIONAL ET INTERNE**

Grenoble, 1-2 juin 2017

La reconnaissance du statut d'Etat à des entités contestées au regard des autorités
juridictionnelles françaises

Alina MIRON, Professeure à l'Université d'Angers

alina.miron@univ-angers.fr

1. « La reconnaissance » - « ils en ont une énorme envie » proclame le *Dictionnaire des idées reçues en droit international* sous cette entrée¹. Mais sa définition comme concept de droit international reste insaisissable, tant elle se (dé)voile comme un Janus à facettes contraires : reconnaissance déclarative vs reconnaissance constitutive ; reconnaissance *de jure* vs reconnaissance *de facto* ; reconnaissance implicite vs reconnaissance formelle ; reconnaissance individuelle vs reconnaissance collective. Cela n'en fait pas moins un horizon, un objet convoité par ceux qui prétendent appartenir ou rentrer dans le « concert des nations », que le thème du colloque désigne par « entités contestées ».

2. Le terme « entité » renseigne déjà sur la difficulté à saisir juridiquement le sujet, puisqu'il désigne un « élément dont la qualification juridique est douteuse, non précisée – souvent à dessein – par le locuteur ou sur lequel il ne veut pas se prononcer »². Ainsi, des entités ayant l'apparence de l'Etat et se revendiquant comme telles voient leur prétention contestée par les tiers, ce qui se traduit par un refus catégorique de reconnaissance, par une reconnaissance partielle et précaire ou par un silence porteur d'un refus. La position de tout juge interne confronté, d'une part, à une prétention étatique par telle ou telle entité et, d'autre part, à une attitude de non-reconnaissance des autorités politiques nationales³ ; est inconfortable.

¹ H. Ascensio et all. (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international public*, Pedone, 2017, p. 469.

² J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 432.

³ Puisque le sujet porte sur la reconnaissance de statut d'Etat, il convient de bien le distinguer de la reconnaissance de gouvernement, encore que nombre d'analyses les regroupent (v. par ex. E. Wyler, *Théorie et pratique de la reconnaissance d'État. Une approche épistémologique du droit international*, Bruylant, 2013, *passim*). Ce sont là deux objets nettement distincts, dont la reconnaissance, comme la non-reconnaissance d'ailleurs, entraînent des conséquences différentes. Cela étant, le thème de la reconnaissance de gouvernement a donné lieu à quelques décisions judiciaires françaises intéressantes. Elles portaient par exemple sur l'effectivité de la législation du nouveau gouvernement révolutionnaire non reconnu par l'Etat du for (le cas de la Russie au lendemain de la révolution d'octobre (à ce sujet, la Cour de cassation a considéré que « le défaut de reconnaissance d'un gouvernement étranger ne permet pas au juge français de méconnaître les lois de droit privé édictées par ce gouvernement, antérieurement à sa reconnaissance, pour le territoire sur lequel il exerçait effectivement son autorité » (3 mai 1973, *Stroganoff-Scherbatoff c. Bensimon et autres*, *Rev. crit.* 1975, p. 426)). Une autre affaire était relative à la capacité à représenter un Etat (qualité qui, dans l'affaire *Elf*, avait été déniée à

3. Les prononcés judiciaires français sont peu nombreux et il convient de ne pas se tromper sur leur portée. Obnubilé par l'enjeu de la reconnaissance, on oublie parfois que celle-ci est un acte unilatéral de l'Etat. C'est même l'acte unilatéral par excellence. Or, les juridictions internes ne comptent pas parmi les organes « réputés représenter l'Etat (...), y compris pour l'accomplissement au nom dudit Etat d'actes unilatéraux ayant valeur d'engagement international »⁴. Dès lors, leurs décisions ne valent pas reconnaissance internationale. Leur portée est limitée à l'ordre juridique interne – et c'est à juste titre que le Professeur Garcia a retenu comme titre pour cette dernière demi-journée « Reconnaissance *en droit interne* du statut d'Etat à des entités contestée ».

4. Car les décisions judiciaires se limitent à donner effet, dans l'ordre juridique interne, aux droits attachés à la qualité étatique. Leur portée est doublement limitée : une décision judiciaire ne saurait déployer ses effets au-delà de l'ordre du for et encore moins valoir reconnaissance internationale. Dualisme et lois de la représentation internationale aidant, on imaginerait difficilement qu'il en soit autrement. En outre, pour fondement de ses décisions, le juge français choisit la reconnaissance de l'entité par l'Etat du for et plus précisément par l'Exécutif, qui elle aussi n'a qu'une valeur relative. C'est une approche à la fois réaliste, en ce qu'elle met en évidence la prise en compte par le juge interne des limites de sa compétence dans les rapports de systèmes, et conforme aux règles de représentation internationale de l'Etat.

5. Les décisions judiciaires internes en matière de reconnaissance doivent ainsi être resituées dans le contexte des rapports internes entre les pouvoirs constitutionnels et jaugées à l'aune de l'interférence avec ce qui relève d'une compétence retenue (voire exclusive) du pouvoir exécutif en cette matière⁵. D'ailleurs on ne s'y intéresse guère lorsque le juge tire les conséquences de la reconnaissance d'Etat par les autorités exécutives. Comme le souligne

Pascal Lissouba, l'ancien président de la République de Congo renversé par un coup d'Etat, qui avait cherché à représenter le Congo en tant que partie civile dans le volet pénal de l'affaire (Cour de Cassation, Chambre criminelle, du 30 novembre 1999, req. n° 98-83.203, *Bulletin criminel* 1999, n° 278, p. 868). Dans ces deux affaires, la qualité d'Etat n'était pas contestée. La reconnaissance de gouvernement peut aussi être soulevée lorsque la qualité étatique est contestée par la France : dans l'affaire du *Tramway de Jérusalem*, le problème juridique portait sur la capacité de l'OLP à représenter le peuple palestinien, question à laquelle la CA d'appel de Versailles a répondu par l'affirmative (CA Versailles, 3^e chr, 22 mars 2013, R.G. N° 11/05331, *Assoc. France Palestine Solidarite & OLP c. Alstom et Veloila (Tramway de Jérusalem)*).

⁴ *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 2006*, p. 27, par. 46.

⁵ Dans la même veine, J. Verhoeven, « Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un état d'un gouvernement ou d'une situation », *RCADI*, vol. 192, 1985, p. 23 ; E. Wyler, *op. cit.*, note 3, pp. 179-180, §§ 30-32).

Eric Wyler, « [I]es effets internes de la reconnaissance d'Etat (...) s'appréhendent peut-être plus aisément par la négative, parce que le refus d'effets déterminés...est davantage visible que leur octroi »⁶. En revanche, les passions se déchaînent lorsque le juge se prononce sur le sujet, en dépit du silence, voire au mépris du refus de reconnaissance exprimé par l'Exécutif. Et quel engouement doctrinal lorsque, par chance, le juge exprime une position différente de l'Exécutif ! Ce sont de telles hypothèses qui conduisent certains auteurs à considérer qu'« à côté d'une reconnaissance 'politique' ou 'diplomatique', (...) [il existerait] une reconnaissance en quelque sorte 'judiciaire', qui exprimerait, pour le droit international privé, la reconnaissance autonome d'un juge, ne préjugant aucunement de la politique de (non) reconnaissance suivie par l'exécutif responsable de la conduite des relations internationales »⁷.

6. La jurisprudence française relative à la reconnaissance d'Etat est en réalité toute en nuances. Elle navigue entre deux pôles de relativité. Relativité du problème juridique car le juge français se garde de faire un constat objectif de l'existence de l'Etat putatif, mais opère au contraire une appréciation subjective et circonstanciée de sa reconnaissance par l'Etat (I). Enfin, ces décisions n'ont ni pour objet ni pour effet d'établir la reconnaissance de telle ou telle entité comme État, mais opèrent plutôt une détermination du statut interne de ces entités, à des fins purement fonctionnelles (II).

I. L'office du juge français en matière de reconnaissance d'Etat

7. Pour le juge français, la reconnaissance d'Etat est une détermination de fait qui rentre dans son office, alors que le juge de *common law* s'en remet essentiellement à l'appréciation de l'Exécutif (A.). Toutefois, précisément parce que la question qu'il est appelé à trancher n'est pas celle de l'existence d'un État, mais de reconnaissance de celui-ci, il fonde ses conclusions non seulement sur les déclarations, mais aussi sur le comportement du gouvernement, dont il tire les indices d'une reconnaissance *de facto* (B.).

A. L'indépendance judiciaire à la française

⁶ E. Wyler, *op. cit.*, note 3, p. 180, § 31.

⁷ J. Verhoeven qui conteste une telle conclusion, *op. cit.* note 5, p. 23.

8. Il existe une différence majeure, de principe, entre les traditions juridiques de *common law* et continentale. Joe Verhoeven l'a démontré magistralement dans son premier cours à l'Académie de La Haye⁸ et ses conclusions ont beau dater de 1985, elles n'ont pas pris une ride. En schématisant à outrance, on peut dire que le juge de *common law* s'estime doublement lié : d'abord, de poser une question préalable à l'Exécutif, question qui porte sur sa position à l'égard de l'Etat putatif. C'est la pratique des *foreign office certificates*, d'origine jurisprudentielle, codifiée aujourd'hui dans un grand nombre de législations internes. Et le juge de *common law* s'estime tenu par la réponse donnée par l'Exécutif, qui sera dès lors décisive pour la suite du procès.

9. En revanche, « dans les pays dits de *civil law* (...) le juge est en principe affranchi de toute dépendance envers l'exécutif, fût-ce dans des litiges qui intéressent, directement ou indirectement, les rapports internationaux »⁹. Ce qui ne veut pas dire qu'il s'interdit de requérir la position de l'Exécutif, mais il n'est pas tenu à une telle démarche. Et surtout, il « demeure maître en toute hypothèse de l'appréciation de la force probante ou, plus largement, de l' 'autorité' de tous 'avis' qui lui seraient donnés »¹⁰.

10. Un exemple topique de cette différence de tradition juridique est fourni par une série d'affaires ayant suivi le crash en 2001 d'un avion des Singapore Airlines, sur les pistes d'un aéroport à Taïwan. L'administration aéronautique taïwanaise a été mise en cause devant les juridictions de Québec et de Singapour. Dans les deux cas, les juges nationaux ont sollicité le concours de l'Exécutif pour savoir si le Taïwan devait bénéficier d'immunités. Dans les deux cas, le gouvernement avait déclaré ne reconnaître qu'une seule Chine (la continentale) et ne pas entretenir des relations diplomatiques avec Taipei. Les deux juridictions sont néanmoins arrivées à des solutions radicalement différentes : la Cour supérieure de Québec, suivant une tradition civiliste, s'est départie du sens du certificat de l'Exécutif, en considérant que Taïwan était un Etat au sens de la législation interne sur les immunités¹¹, alors que la Cour d'appel de Singapour avait considéré qu'elle devait s'en tenir à la position de l'Exécutif (en refusant ainsi

⁸ *Ibid*, pp. 9 - 232. M. Forteau, d'autre part, propose de nuancer cette distinction : « Etre ou ne pas être un Etat : le rôle du juge interne dans la détermination de la qualité étatique d'entités étrangères », AFDI 2016, pp. 32-33.

⁹ *Ibid*, p. 29.

¹⁰ *Ibid*, p. 30. Analyse confirmée par J Foakes, « Foreign Affairs in National Courts. The Role of the Executive Certificates », Chatham House, sept. 2015.

¹¹ Cour supérieure du Québec (Montréal), 22 oct. 2003, *François Parent, Specnor Tecnic Corporation et Corporation Specnor Tecnic International c. Singapore Airlines Limited*, 500-05-074778-026.

le bénéfice de l'immunité)¹². La justification donnée par le juge singapourien est significative de son attitude d'autolimitation face à une question qu'il qualifie de politique :

« *A question such as that which arises in the present case, whether an entity is a State so as to enjoy sovereign immunity in Singapore, is eminently a matter within the exclusive province of the Executive to determine, as what are involved in the question are not only matters of fact but also matters of policy. The courts are not in the best position to decide such a question.* »¹³

11. La jurisprudence française ne connaît certes pas la catégorie spécifique des questions politiques, mais la pratique (aujourd'hui partiellement révolue) des questions préjudicielles en matière d'interprétation des traités ou d'appréciation de la réserve de réciprocité était précisément fondée sur la volonté de ne pas troubler l'action internationale du gouvernement¹⁴. Or cette pratique ne s'est jamais imposée en matière de reconnaissance d'État. Certes, les décisions françaises qui abordent de front la question de la reconnaissance d'État sont peu nombreuses et émanent d'ailleurs toutes de la Cour de cassation, mais il est remarquable que celle-ci a toujours choisi de la traiter comme un élément de fait, relevant entièrement de l'office du juge.

12. Ainsi, dans la célèbre affaire *Clerget* de 1971, s'agissant d'une demande de saisie-arrêt pour non-paiement de salaires de dame Clerget, employée par la délégation générale en France de République démocratique du Viet Nam, la Cour de cassation a simplement considéré que « quoique non reconnue mais représentée en France par la délégation générale, [la R.D.V.N.] constituait un Etat souverain et indépendant dont les fonds ne pouvaient (...) faire l'objet d'une saisie eu égard à cette souveraineté et cette indépendance »¹⁵.

¹² Singapore, Cour d'appel, 14 janv. 2004, *Civil Aeronautics Administration v. Singapore Airlines Limited*, *ILR*, vol. 133, pp. 371-388 disponible à l'adresse : <http://www.singaporelaw.sg/rss/judge/28602.html>. Pour une analyse fouillée de ces décisions, ainsi que plus largement de la situation de Taiwan dans les ordres juridiques internes, v. Pasha L. Hsieh, « An Unrecognized State in Foreign and International Courts: The Case of the Republic of China on Taiwan », *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, 2007-4, pp. 765-814; v. aussi, dans ce volume, l'article de Paolo Palchetti.

¹³ *Ibid.*, § 22.

¹⁴ Cette pratique relève du passé. L'interprétation des traités fait entièrement partie de l'office du juge (v. CE ass., 29 juin 1990, no 78519, *GISTI*, et commentaire par D. Lochak, dans A. Pellet et A. Miron (dir.), *Les grandes décisions de la jurisprudence française de droit international public*, Dalloz, 2015, pp. 192-203. Pour l'appréciation de la condition de réciprocité de l'article 55 de la Constitution, le juge peut encore envoyer des questions préjudicielles au MAE, mais il ne s'estime ni tenu de le faire ni, le cas échéant, de suivre l'avis du Gouvernement (CE, ass., 9 juill. 2010, *Cheriet-Benseghir*, commentaire par A. Soussan, *in ibid.*, pp. 564-577).

¹⁵ Cass. civ., 2 novembre 1971, *Dame Clerget c. Représentation commerciale de la République démocratique du Viêt-Nam et autres*, *JDI* 1972, 267, note R. Pinto; *Rev. crit. dr. int. priv.*, 1972, p. 310, note P. Bourel.

13. Les autres incursions de la Cour de cassation en matière de reconnaissance sont plus récentes. Dans deux arrêts de 2014, la haute juridiction a longuement analysé la reconnaissance de Taïwan. L'une des affaires portait sur l'*exequatur* en France d'une décision judiciaire singapourienne qui condamnait la République de Chine à payer certaines sommes à la société Strategic Technologies, dans le cadre d'un différend portant sur l'exécution d'un contrat d'armement. La Cour de cassation confirme l'invalidité de l'assignation, que le juge de première instance et la Cour d'Appel de Paris ont considérée entachée de nullité, faute d'avoir été faite par voie diplomatique¹⁶, comme le requiert l'article 684-2 du Code civil pour les États¹⁷.

14. La seconde affaire est bien plus sensible car la justice française était appelée à déterminer à qui appartenait le terrain de l'ancien consulat général de la République de Chine à Papeete (Tahiti), revendiqué à la fois par la RPC et par Taïwan. En 1978, un tribunal de première instance de Papeete a reconnu la propriété de Taipei sur cette parcelle. En 2003, Pékin décide de récupérer le terrain, en se constituant tierce intervenant contre la décision de 1978 et gagne en première instance¹⁸. Cette décision est contestée par Taïwan. Dans un arrêt de 2010, la Cour de cassation confirme la recevabilité de son appel, en considérant que, par sa constitution comme tiers opposant à un arrêt auquel la RC était partie, le République populaire de Chine avait elle-même reconnu la capacité à ester en justice de Taïwan¹⁹. Dans sa décision au fond de 2014, la Cour de cassation entérine la décision de la Cour d'appel qui avait conclu qu'en 1978, lorsque l'arrêt initial du tribunal de première instance de Papeete avait été rendu, Pékin n'était pas le propriétaire de la parcelle²⁰. Il est important de noter que

¹⁶ L'assignation a été faite par voie postale adressée au Ministère de la Défense de la République de Chine.

¹⁷ Cass. civ., 19 mars 2014, *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, req. n°11-20.312, *Bull.* 2014 -I, n° 44, *RGDIP*, 2012-4, p. 922, note T. Fleury Graff.

¹⁸ Sur le contexte trouble de pressions dans lesquels cette première décision a été rendue, v. F. Lhomme, « Imbroglie diplomatique : la justice française reconnaît l'existence de Taïwan! », 22 oct. 2008, *Mediapart*. Où l'on voit que les journalistes sont rapides à tirer des conclusions mal-fondées en termes de reconnaissance.

¹⁹ Cass. civ., 6 mai 2010, req. n°08-70456 (« La République populaire de Chine a formé tierce opposition à l'encontre de la République de Chine ; (...) la cour d'appel a pu en déduire à bon droit que la République populaire de Chine ne peut contester la capacité de la République de Chine à y défendre et que la République de Chine a un intérêt à faire appel du jugement auquel elle était partie ».)

²⁰ Cass. civ., 5 novembre 2014, req. n° 13-16.307, *Bulletin* 2014, I, n° 182. L'arrêt résume ainsi les faits et la procédure : « Attendu, selon l'arrêt attaqué (Paris, 14 décembre 2012), rendu sur renvoi après cassation (Civ. 2e, 6 mai 2010, req. n° 08-70.456), qu'en 1946, la République de Chine a acquis une parcelle de terre dénommée Arupa, située à Papeete, sur laquelle a été édifié un bâtiment ayant servi à l'ouverture de son consulat, lequel a été fermé en 1965 ; que le tribunal civil de première instance de Papeete, après avoir, par jugement du 19 avril 1978, dit que cette parcelle de terre et ce bâtiment appartenaient au comité de sauvegarde des biens meubles et immeubles du consulat général de la République de Chine (le comité de sauvegarde), a, par jugement du 20 octobre 2004, déclaré la République populaire de Chine recevable en sa tierce opposition contre ce jugement, l'a rétracté et a dit que la parcelle litigieuse appartenait à celle-ci. »

le juge judiciaire ne fonde donc pas sa décision sur le statut contemporain de la RPC ou celui de Taïwan, mais sur la situation qui prévalait en 1978.

15. Ainsi, dans les quelques affaires où il s'est prononcé sur une qualité étatique contestée, le juge civil français l'a fait souverainement, sur la base du dossier soumis à son appréciation par les parties. Les décisions ne font aucune mention d'une quelconque demande préjudicielle adressée à l'Exécutif. Du reste, les juges ont eu une appréciation différente de la position officielle de l'Exécutif. En matière de reconnaissance, on peut donc affirmer sans l'ombre d'un doute que les juges français ne s'estiment pas tenus à requérir ou à suivre l'appréciation de l'Exécutif. Mais les silences judiciaires sont tout aussi significatifs : bien plus nombreuses sont les situations où les juges esquivent la question de la reconnaissance, alors même qu'ils donnent effet aux actes des autorités des entités contestées. Un silence risque moins d'embarrasser l'Exécutif dans l'exercice de ses prérogatives internationales.

16. Ainsi, le juge administratif fait-il preuve de retenue par préterition : il évite de s'engager sur le terrain périlleux de l'existence de l'État ou même de sa reconnaissance. Pour prendre l'exemple de Taïwan, on trouve des arrêts du Conseil d'Etat qui mentionnent, sans discuter, la qualité de « ressortissante de Taïwan »²¹, ou acceptent la recevabilité d'une attestation de diplôme aux fins d'une équivalence délivrée par « l'ambassade de Taïwan »²², sans que la problématique de la reconnaissance ne soit développée. De la même manière, le Conseil d'État qualifie de « traité » au sens de l'article 53 de la Constitution l'accord du 19 décembre 2008 sur la reconnaissance réciproque des diplômes²³, conclu entre le Gouvernement français et le Saint-Siège, sans discuter la qualité internationale de ce dernier, dont la spécificité n'est plus à démontrer. Il ressort de ce silence du Conseil d'État que la haute juridiction administrative accepte de donner effet à certains actes d'entités contestées, sans qu'elle ne s'estime tenue de trancher au préalable la question de leur statut ou de leur reconnaissance.

B. Une reconnaissance de facto suppléant l'absence de reconnaissance de jure

²¹ CE, 7 juillet 2003, req. n° 254042. V. aussi CE, juge des référés, 29 sept. 2011, req. n° 352950.

²² CE, 22 janv. 2007, req. n° 289321.

²³ CE, 9 juillet 2010, *Fédération nationale de la libre-pensée*, n° 327663, *Recueil*, p. 268, concl. Keller ; commentaire par S. Grosbon, dans A. Pellet et A. Miron (dir.), *Les grandes décisions de la jurisprudence française de droit international public*, Dalloz, 2015, pp. 549-563.

17. On comprend que le juge français n'aborde de front la question de la reconnaissance que dans des situations où il entend se départir de la position officielle de l'Exécutif. Dans un premier temps, il mentionne d'ailleurs expressément l'absence de reconnaissance par l'Exécutif²⁴, pour mieux y opposer « une reconnaissance de fait »²⁵ ou « une reconnaissance implicite » par le même organe²⁶. Dans un premier temps, le juge semble contester l'appréciation de l'Exécutif quant à l'opportunité de la reconnaissance, puisqu'au refus explicite de reconnaissance il oppose l'effectivité de « cette souveraineté et cette indépendance »²⁷, et considère que « la courtoisie internationale impose qu'il ne [leur] soit pas porté atteinte »²⁸. Se fonder sur la courtoisie internationale est une manière d'admettre que la décision de reconnaissance reste discrétionnaire, puisque celle-ci se caractérise « par l'absence d'un sentiment d'obligation juridique »²⁹.

18. Mais ce raisonnement recèle plusieurs contradictions : il est difficile d'opposer à une volonté exprimée une volonté implicite contraire ; il est également illogique d'admettre que le gouvernement détient un pouvoir discrétionnaire de (ne pas) reconnaître, tout en le privant d'effet au nom de la courtoisie internationale. Ces contradictions n'ont sûrement pas échappé aux juges, ce qui explique une certaine évolution dans la motivation. Dans les affaires plus récentes relative à Taïwan, la Cour de cassation a résolu la contradiction en évitant soigneusement de mentionner l'absence de reconnaissance officielle. Le constat judiciaire viendrait ainsi résoudre une ambiguïté dans la politique du gouvernement. La Cour d'appel et à sa suite, la Cour de cassation, ont relevé que dans le communiqué franco-chinois du 27 janvier 1964, le gouvernement français et le gouvernement de la République Populaire de

²⁴ Ce fut le cas dans l'arrêt *Clerget*, où la Cour de cassation rappelle que « la R.D.V.N. n'a pas été officiellement reconnue par la France » (Cass. civ., 2 novembre 1971, *Dame Clerget c. Représentation commerciale de la République démocratique du Viêt-Nam et autres*, *supra* note 15. Sur ce même modèle, dans les affaires taïwanaises, la Cour d'appel de Paris mentionne expressément « la République de Chine, non reconnue par la République française » (CA Paris, 30 mars 2011, cité dans *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, *supra* note 17).

²⁵ Cass. civ., 19 mars 2014, *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, *supra* note 17.

²⁶ Cass. civ., 5 nov. 2014, n° 13-16.307, *supra* note 20.

²⁷ Cass. civ., 2 novembre 1971, *Dame Clerget c. Représentation commerciale de la République démocratique du Viêt-Nam et autres*, *supra* note 15.

²⁸ *Ibid.* Cette formule a été reprise par la Cour d'appel dans les affaires taïwanaises : « Considérant que la République de Chine, non reconnue par la République française, constitue en fait un Etat souverain et indépendant auquel la courtoisie internationale impose qu'il ne soit pas porté atteinte » (CA Paris, *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, n° 10/18825, RGDIP, 2012-4, p. 922 ; v. aussi CA Paris, 30 mars 2011, cité dans *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, *supra* note 17).

²⁹ J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, 2001, p. 282.

Chine annonçaient l'établissement de leurs relations diplomatiques mutuelles, mais « pas la rupture des relations entretenues avec la République de Chine »³⁰.

19. Cette appréciation circonstanciée de la reconnaissance *de facto* de Taïwan, à l'égard duquel la position de l'Exécutif français peut paraître ambivalente, tranche avec l'absence de toute discussion s'agissant de la République arabe sahraouie démocratique. En réalité, le juge serait dans l'impossibilité d'identifier le moindre indice de sa reconnaissance *de facto* par le gouvernement français, tant la position de l'État français est notoire et consiste à considérer que le statut du Sahara occidental reste à déterminer dans le cadre des négociations internationales. Dès lors, la CNDA s'est contentée de noter que « la question du statut juridique international (...) demeure irrésolue »³¹. Le fait « que la RASD [soit] aujourd'hui reconnue par plus de trente États et a été admise comme membre de l'Organisation de l'Union africaine (OUA), devenue Union Africaine, en 1982 »³² ne change rien à cette conclusion, puisque la France n'est pas au nombre de ces États.

20. En analysant une jurisprudence qui se dérobe à la synthèse, on peut considérer qu'aux yeux du juge français, plusieurs types d'indices mettent en évidence la volonté de l'Exécutif de traiter l'entité contestée comme un État :

- l'accréditation d'une représentation quasi-diplomatique : dans l'affaire *Clerget* le juge note ainsi l'envoi auprès de la R.D.V.N. d'un délégué général du gouvernement français et l'installation en France de représentations commerciales bénéficiant de privilèges³³ ; en revanche, dans les affaires taïwanaises, les relations entre la France et République de Chine ne sont plus qualifiées de « diplomatiques » ;
- l'octroi de privilèges et immunités aux représentations en France d'entités contestées³⁴ ;
- l'existence d'un ministère des affaires étrangères et de communications du gouvernement avec celui-ci³⁵ ;

³⁰ *Ibid.* La position française a été néanmoins clarifiée par le Communiqué conjoint franco-chinois du 12 janvier 1994, fait à Beijing, en marge de la visite du Ministre des affaires étrangères de l'époque, M. Alain Juppé : « La partie chinoise a réaffirmé sa position de principe constante sur le problème de Taïwan. La partie française a confirmé que le gouvernement français reconnaît le gouvernement de la République Populaire de Chine comme l'unique gouvernement légal de la Chine, et Taïwan comme une partie intégrante du territoire chinois. » (disponible en ligne à l'adresse : <http://discours.vie-publique.fr/notices/942003000.html>). Les juridictions ne mentionnent pas ce document, mais il est vrai que sa disponibilité et son caractère notoire prêtent à discussion.

³¹ CNDA, 21 décembre 2016 *M. A.*, req. n° 15026470 . V aussi, une formule identique dans CNDA, 25 janvier 2017, *M. Z.*, req. n° 16031097.

³² *Ibid.*

³³ Cass. civ., 2 novembre 1971, *Dame Clerget c. Représentation commerciale de la République démocratique du Viêt-Nam et autres*, préc. *supra* note 15.

³⁴ *Ibid.*

- la conclusion d'accords commerciaux avec la France³⁶ ;
- et, très curieusement et d'une manière parfaitement circulaire puisque c'est précisément la question à trancher en l'espèce, le fait que Taïwan ait pu agir devant les juridictions françaises³⁷.

21. Ces décisions mettent en évidence une certaine casuistique de la reconnaissance *de facto* : on ne sait quelles circonstances déclenchent l'exercice par le juge de son office en matière de reconnaissance *de facto*. On ignore en particulier s'il considère que ce pouvoir d'appréciation des faits est lié à l'existence d'une ambiguïté dans la position officielle. On ignore tout également du poids respectif de ces indices. Si la technique de la reconnaissance implicite n'est pas inconnue en droit international, les indices de la volonté de reconnaître doivent être univoques³⁸. Car *in fine*, la reconnaissance, acte discrétionnaire s'il en est, est affaire de volonté. Sur le plan international, l'établissement de relations diplomatiques, qui se nouent par définition entre États sur une base de réciprocité, est ainsi un indice généralement accepté. En revanche, il serait hasardeux de déceler une volonté de reconnaître à partir de simples actes de gestion comme la conclusion d'accords commerciaux.

22. S'agit-il d'une reconnaissance de facto ? La vigueur avec laquelle le concept de reconnaissance *de facto* est rejeté en théorie n'a d'égal que la permanence de son retour en pratique³⁹. Selon la formule consacrée par la résolution de l'IDI de 1936, « la reconnaissance est, soit définitive et plénière (*de jure*), soit provisoire ou limitée à certains rapports juridiques (*de facto*) »⁴⁰. La reconnaissance *de facto* va de pair avec la reconnaissance implicite, car elle résulte généralement de comportement ou d'actes juridiques ambigus quant à la volonté de reconnaître. Certes, une reconnaissance *de facto* officielle⁴¹ pose problème car elle revient soit à dénier à l'entité reconnue comme État le bénéfice de certains droits pourtant inhérents à

³⁵ Cass. civ., 19 mars 2014, *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, *supra* note 17.

³⁶ *Ibid.* : « des accords de paiement ont été passés sur la base du principe d'égalité et d'avantages réciproques ». Dans le même esprit, l'argument selon lequel la République de Chine a pu « continuer à conclure des accords commerciaux avec la France » (*Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, *supra* note 17).

³⁷ Cass. civ., 5 nov. 2014, req. n° 13-16.307, *supra* note 20.

³⁸ J. Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, Pedone, 1975, p. 352 ; Sir Hersch Lauterpacht, « Implied Recognition », *BYbIL*, 1944, pp. 122-150.

³⁹ V. *inter alia* P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, 8^e éd., LGDJ, pp. 626-628 ; D. Högger, *The Recognition of States*, LIT, 2014, pp. 23-24.

⁴⁰ IDI, Résolution sur la reconnaissance d'États nouveaux, 1936, Article 3.

⁴¹ Entendue comme une reconnaissance réalisée par les pouvoirs ayant la capacité d'engager l'État sur la scène internationale et qui est censée produire des effets sur le plan international.

cette qualité (si elle est partielle) ou à le faire sous conditions (si elle est provisoire). En revanche, il est moins contestable pour le juge interne d'attester de et se fonder sur une reconnaissance *de facto* par son gouvernement, puisque ces constats n'ont ni la vocation ni la possibilité de produire des effets sur la scène internationale. Il admet de la sorte que, sur le plan international, la compétence de reconnaissance relève du domaine réservé de l'Exécutif et, sur le plan interne, il prétend se faire l'écho de la volonté (implicite) de celui-ci.

II. Une détermination fonctionnelle du statut interne de l'entité contestée

23. Cette jurisprudence relative à la reconnaissance des entités contestées s'insère dans un cadre doublement relatif et fonctionnel : elle est réalisée uniquement pour les besoins de l'application des dispositions internes qui renvoient à l'Etat (A.) ; elle est prononcée par le juge afin de faire bénéficier l'entité contestée de certains droits attachés en droit interne à la qualité étatique (B.). Plus que d'une question de reconnaissance, les arrêts sont significatifs pour la détermination du statut interne de l'entité contestée.

A. Une requalification fonctionnelle de l'objet de la reconnaissance

24. Si dans les arrêts les plus anciens, à l'absence de reconnaissance officielle le juge français opposait l'effectivité de l'État et donc son existence⁴², les arrêts plus récents sont tout en nuances à la fois quant à la définition du problème juridique, qui porte dorénavant sur la reconnaissance *de facto*, et sur l'objet de celle-ci. Ainsi, dans les affaires taiwanaises, la Cour de cassation a entièrement reformulé la qualification juridique de la Cour d'appel, qui portait sur l'existence de Taiwan comme État⁴³, en une question de reconnaissance « comme sujet de droit »⁴⁴. Cette formulation vague à dessein, qui rappelle la conception fonctionnelle, à géométrie variable, de l'État en droit international⁴⁵, vient nuancer le constat judiciaire d'une

⁴² V. *supra*, pars. 17-18.

⁴³ « Considérant que la République de Chine, non reconnue par la république française, constitue en fait un Etat souverain et indépendant" (CA Paris, *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, n° 10/18825, *RGDIP*, 2012-4, p. 922.

⁴⁴ Cass. civ., 5 nov. 2014, *supra* note 20.

⁴⁵ Suivant l'analyse de Mathias Forteau, « le droit international contemporain dessine l'État sous la forme d'une figure à géométrie variable, dont le tracé des contours dépend de la matière impliquée, et il le relègue au simple rang d'une 'notion' dont l'interprétation dépend de 'l'économie et de l'objectif des dispositions au sein desquelles' elle figure (...). Les confins de l'État n'en sont pas moins mouvants, son 'périmètre' n'a rien d'une frontière intangible et physiquement bornée. Le droit international appréhende l'État comme une entité qu'il peut lui-même modeler (en témoigne le recours à des définitions conventionnelles de l'Etat ou la formule jurisprudentielle par laquelle les juridictions internationales ou étrangères décident que telle entité 'doit être considérée comme' une émanation de l'Etat), et ce dernier est, dans le droit international contemporain, de plus

reconnaissance *de facto* de Taïwan par la France, qui tranche avec la position officielle de la France.

25. Un autre concept dégagé par la jurisprudence française qui rompt avec la vision unitaire des sujets de droit international est celui d'*autorités de facto*. Celles-ci sont définies par le Conseil d'État ou la Cour nationale de droit d'asile comme

« des organisations qui contrôlent une partie substantielle du territoire d'un État sont celles qui possèdent des structures institutionnelles stables leur permettant d'exercer un contrôle civil et armé, exclusif et continu sur un territoire délimité à l'intérieur duquel l'État n'exerce plus ni les obligations ni les prérogatives de sa souveraineté »⁴⁶.

26. Ce qualificatif d'*autorités de facto* utilisé à propos de l'Ossétie et de l'Abkhazie est soigneusement choisi pour ne pas suggérer une quelconque reconnaissance de ces entités comme États. En effet, le droit international pose à la charge de tiers une obligation de non-reconnaissance de la situation née en violation de l'interdiction de l'usage de la force, ou plus généralement d'une norme de *jus cogens*⁴⁷. La CNDA avait ainsi noté les circonstances illicites des déclarations d'indépendance des régions séparatistes de la Géorgie, notamment l'intervention armée de la Russie, pour conclure qu'elles ne pouvaient avoir d'existence légale dans l'ordre juridique international :

« si l'entité séparatiste d'Abkhazie, qui dispose d'institutions propres depuis 1993, a unilatéralement déclaré son indépendance au mois d'août 2008, avec le soutien de la Fédération de Russie, cette proclamation n'a pas été reconnue par la communauté internationale dans son ensemble mais au contraire condamnée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa résolution n°1647 (2009) du 29 septembre 2009 ; que cette entité n'a ainsi aucune existence légale au sens du droit international et se trouve juridiquement sous souveraineté géorgienne. »⁴⁸

27. Cela étant, et en dépit de la négation de leur qualité de sujet de droit international, le juge interne accepte néanmoins de prendre en compte leur effectivité. Le terme d'« autorité » les relègue ainsi dans le monde factuel, l'excluant de celui des créatures légales. Il renvoie en

en plus souvent appréhendé différemment selon la norme appliquée. » (M. Forteau, « L'État selon le droit international : une figure à géométrie variable ? », *RGDIP* 2007-4, pp. 762-763, notes de bas de page omises ; v. aussi Rosalyn Higgins, « The Concept of the 'State' : Variable Geometry and Dualist Perceptions », in Laurence Boisson de Chazournes et Vera Gowlland-Debbas (dirs), *L'ordre juridique international, Un système en quête d'équité et d'universalité*: Liber Amicorum Georges Abi-Saab, Nijhoff, 2001, pp. 547-562.

⁴⁶ CNDA (Grande formation), 3 mai 2016, *Mme M*, n° 12005702. Cette affaire a été renvoyée à la CNDA après cassation par la décision du CE, 3 décembre 2014, *OFPRA c. Mme M.*, req. n° 363068 C.

⁴⁷ CIJ, avis, 21 juin 1971, *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, Recueil 1971*, p. 54, pars. 117-119. V. aussi Article 41(2) des Articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait international illicite : « 2. Aucun État 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 situation. »

⁴⁸ CNDA, 27 septembre 2016, *M.G.*, req. n°15036058, § 4.

même temps à leur effectivité, bien réelle dans le monde des faits, qui est la seule raison de leur prise en considération par le juge interne⁴⁹.

B. Une détermination fonctionnelle de par ses effets

28. Les juridictions françaises se prononcent sur la qualité étatique ou sa reconnaissance comme telle par la France uniquement aux fins de l'interprétation et de l'application de dispositions de droit interne qui renvoient à l'Etat. La reconnaissance étatique sera appréciée dans un contexte fonctionnel : c'est parce que le droit interne fait des renvois au concept d'État que le juge interne se prononce sur l'existence de celui-ci ou sur sa reconnaissance par le gouvernement.

29. L'appréciation par le juge de la qualité étatique ou de sa reconnaissance par la France est faite « au sens » des dispositions internes pertinentes, donc selon une méthode fonctionnelle. Ainsi, l'Art. 684 du Code de procédure civile prévoit que : « L'acte destiné à être notifié à un *Etat étranger* (...) est (...) transmis par l'intermédiaire du ministre de la justice aux fins de signification par voie diplomatique... ». C'est donc seulement aux fins de l'interprétation du terme *Etat étranger* dans cette disposition que la Cour de cassation a conclu que « Taïwan était un bénéficiaire de l'immunité de juridiction *au sens de l'article 684, alinéa 2, du code de procédure civile...* »⁵⁰.

30. Inversement, la Cour de cassation a pu conclure que « la région administrative spéciale de Hong-Kong de la République populaire de Chine ne constitue pas un Etat souverain *au sens des articles susvisés* »⁵¹, à savoir de l'article 696-2 du Code de procédure pénale⁵². La Cour de cassation a indiqué dans une formule de principe « qu'est privé de l'une des conditions essentielles de son existence légale l'avis de la chambre de l'instruction rendu sur une demande d'extradition n'émanant pas d'un Etat souverain »⁵³.

⁴⁹ V. aussi v. F. Couveinhes Matsumoto, *L'effectivité en droit international*, Bruylant, 2014, §§ 266-273.

⁵⁰ Cass. civ., 19 mars 2014, *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, *supra* note 17.

⁵¹ Cass. crim., 14 févr. 2012, *M. Candado Salinas c/ Le Gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine*, req. n° 11-87.679, *Bull. crim.* 2012, n° 41.

⁵² Celui-ci prévoit qu'en matière d'extradition, « le gouvernement français peut remettre, sur leur demande, aux gouvernements étrangers, toute personne n'ayant pas la nationalité française qui, étant l'objet d'une poursuite intentée au nom de l'*Etat requérant* (...) est trouvée sur le territoire de la République ».

⁵³ *Ibid.*

31. La jurisprudence semble distinguer les droits qui ne sont pas forcément attachés à la qualité étatique (reconnaissance des effets des actes internes, notamment aux fins de l'application de l'exception de droit privé⁵⁴ ou même des actes conventionnels⁵⁵), des droits qui sont réservés à celle-ci. Sont considérés par le juge français comme des droits de nature essentiellement étatique :

- le bénéfice des immunités⁵⁶ ;
- le droit d'ester en justice ès la qualité étatique⁵⁷ ;
- l'octroi de la nationalité. L'approche des juridictions françaises à ce sujet manque toutefois de cohérence. D'une part, elles considèrent que l'octroi de la nationalité est une compétence exclusive de l'État : « dès lors que seul un État peut définir le lien de nationalité qui s'impose à ses propres ressortissants et aux autres États, ce pays d'origine [aux fins de l'application du droit français de l'asile] ne peut être qu'un État »⁵⁸. D'autre part, le Conseil d'État peut considérer comme acquise que telle requérante est « ressortissante de Taïwan » sans se prononcer au préalable sur le statut interne de cette entité⁵⁹. On remarque également que les juridictions excluent d'emblée que les entités *de facto*, nées suite à une violation de l'interdiction du recours à la force, puissent valablement octroyer la nationalité⁶⁰. Leurs « ressortissants » continuent à bénéficier de la nationalité du souverain : « les personnes se revendiquant de citoyenneté abkhaze sont en réalité considérées comme géorgiennes aux yeux de l'État géorgien »⁶¹. De la même manière, la CNDA considère que les Sahraouis ne bénéficient certes pas de la nationalité de la RASD, faute de reconnaissance par la France de cette entité⁶², mais elle n'admet pas non plus qu'ils pourraient bénéficier de la nationalité marocaine, car une telle affirmation reviendrait à reconnaître au Maroc un titre sur ce territoire, une position contraire au droit international tel que déterminée par la CIJ⁶³.

⁵⁴ V. sur ce point, l'article de Paolo Palchetti dans ce volume.

⁵⁵ CE, 9 juil. 2010, *Fédération nationale de la libre pensée*, préc. note 23.

⁵⁶ Cass. civ., 2 novembre 1971, *Dame Clerget c. Représentation commerciale de la République démocratique du Viêt-Nam et autres*, préc. *supra* note 15; Cour de cassation, 1ère Civ., 19 mars 2014, *Strategic Technologies c. Procurement Bureau of the Republic of China Ministry of National Defence*, *supra* note 17.

⁵⁷ Cass. civ., 6 mai 2010, préc. note 19 ; Cass. crim., 14 févr. 2012, *M. Adalberto X c.*, préc. note 51.

⁵⁸ CNDA (deuxième section 1ère chambre), 27 septembre 2016, *M.G.*, n°15036058. Dans la même veine (bien qu'implicitement), CE, 5 nov. 2014, n° 363181, *RGDIP 2015*, pp. 459-469, note A. Marie, à propos de ressortissants de la bande de Gaza.

⁵⁹ V. *supra*, par. 16.

⁶⁰ V. *supra*, par. 26.

⁶¹ CNDA, 27 septembre 2016, préc. note 58.

⁶² V. *supra*, par. 19.

⁶³ V. not. CIJ, avis consultatif, 21 déc. 1974, *Sahara occidental*, *Recueil 1974*.

32. La jurisprudence française manque de grandes affirmations de principe en matière de reconnaissance d'État. C'est dès lors par induction et inférence, à partir de quelques décisions polymorphes, qu'on peut conclure que pour le juge français la détermination de la reconnaissance est une question factuelle, qu'il lui appartient de trancher. Cela étant, il admet en même temps que la reconnaissance est un acte politique, qui relève de la compétence exclusive de l'Exécutif. C'est ainsi que ses décisions se fondent sur une reconnaissance *de facto* par celui-ci, afin de déterminer le statut interne de ces entités contestées. Ses déterminations sont néanmoins doublement relatives : elles ne jouent que dans l'ordre interne, et aux fins de l'octroi de droits qui sont généralement reconnus aux entités étatiques. Ce raisonnement peut surprendre, mais il permet en réalité de jeter un pont entre l'effectivité internationale de ces entités, quelle que soit leur qualification, et le maintien du caractère discrétionnaire de la reconnaissance. Etat ou non, leur personnalité objective est source de droits objectifs ou d'obligations. Or, l'État de for a peut-être un pouvoir discrétionnaire en matière de reconnaissance politique, mais il n'a pas un pouvoir discrétionnaire de violer des droits établis. Se fonder sur une reconnaissance *de facto* permet de préserver à la fois les droits fonctionnels de l'entité contesté et la position juridique de l'Etat du for.