

mise
au
point

Jean-Claude Zarka

Institutions internationales

8^e édition



ellipses

1

L'État

L'État est l'unique sujet originaire du Droit international public et il demeure « l'acteur privilégié » de la société internationale. Aujourd'hui, le phénomène étatique bénéficie toujours d'une grande « popularité ». Le nombre d'États a, on le sait, presque quadruplé depuis le second conflit mondial. Toutes les « nations » semblent considérer qu'elles n'existeront véritablement que lorsqu'elles se seront constituées en État. Le démantèlement de l'URSS, la partition de la Tchécoslovaquie, l'implosion de la Yougoslavie ont encore accentué le mouvement de prolifération des États constaté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le XXI^e siècle voit se poursuivre cette prolifération du nombre d'États sur la scène internationale. L'indépendance du Monténégro¹ est venue illustrer ce phénomène qui peut parfois conduire à l'avènement d'États artificiels non viables. Autre exemple, lors d'un référendum tenu du 9 au 15 janvier 2011, les Sud-Soudanais ont voté à 98,83 % en faveur de l'indépendance, ouvrant ainsi la voie à la naissance (en juillet 2011) d'un nouvel État (le 54^e) en Afrique.

Il convient également d'insister sur la grande diversité du phénomène étatique allant des États exigus ou micro-États comme Nauru (21 km²) ou encore Antigua (446 km²) à la superpuissance dont les États-Unis (9 300 000 km²) constituent le modèle type. Nous tenterons tout d'abord de définir l'État (I.) après quoi il importera d'exposer la notion de souveraineté étatique (II.).

I. La définition de l'État

Afin de définir l'État, il conviendra très classiquement de recenser, dans un premier temps, les différents critères d'identification de la collectivité étatique (1.). Ces derniers ont été clairement définis par la convention de Montevideo sur les droits et devoirs des États adoptée, en 1933, à l'occasion de la 7^e Conférence internationale des États américains. Ensuite,

1. Le 21 mai 2006, les électeurs du Monténégro se sont prononcés par référendum en faveur de la séparation avec la Serbie. L'Europe a ainsi vu la naissance d'un nouveau micro-État de 650 000 habitants.

nous devons évoquer la question de la reconnaissance de l'État (2.) et distinguer les différentes formes d'organisation de l'État (3.).

1. Les conditions d'existence de l'État

L'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé¹.

Nous examinerons successivement les trois éléments constitutifs de l'État : le territoire (A.), la population (B.) et le gouvernement (C.).

A. Le territoire

L'État a été défini par Maurice Hauriou comme un « phénomène essentiellement spatial ». Il ne peut pas y avoir d'État sans territoire. Le territoire fournit le cadre de l'exercice des compétences étatiques. Il est l'étendue géographique sur laquelle va s'exercer l'autorité souveraine et exclusive de l'État. Le territoire étatique comporte en réalité différents éléments indissociables : le territoire terrestre, le territoire maritime et le territoire aérien.

a. Le territoire terrestre

Le territoire terrestre, qui est soumis à l'autorité exclusive de l'État, comprend le sol et le sous-sol. Il est délimité par des frontières qui sont naturelles ou encore artificielles. Les États nouveaux, issus de la décolonisation, ont maintenu les limites territoriales antérieures à celle-ci qui, pour la plupart, avaient été déterminées par les puissances coloniales de façon arbitraire. Ce principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation a été consacré par la charte de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). L'OUA l'a proclamé dès sa première session au Caire en 1964. L'Assemblée générale de l'ONU a également posé cette règle dans sa résolution 2625. De son côté, la Cour internationale de justice (CIJ) soutient nettement ce principe encore appelé de *l'uti possidetis*. Dans l'affaire *Burkina-Faso/Mali*, en 1986, elle a justifié cette règle de l'intangibilité des frontières nées de la colonisation comme un principe destiné à « éviter que l'indépendance et la stabilité des nouveaux États ne soient mises en danger par des luttes fratricides nées de la contestation des frontières à la suite du

1. Avis du 29 novembre 1991 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie.

retrait de la puissance administrante ». Ce principe a été aussi appliqué lors de la dissolution de l'URSS.

Les « jeunes États » ont eu l'occasion de multiplier les différends frontaliers. Ces différends ont pu donner lieu à des règlements de type juridictionnels comme peut par exemple en témoigner l'arrêt rendu le 22 décembre 1986 par la CIJ dans le litige frontalier Burkina-Faso/Mali. Mais il faut également noter le conflit armé qui opposa la Libye et le Tchad à propos de la bande d'Aouzou. La souveraineté du Tchad sur ce territoire fut confirmée en 1993 par la CIJ.

Il convient aussi de relever que les différends frontaliers ont divisé le continent sud-américain depuis les indépendances. Le continent sud-américain a connu des guerres meurtrières au XIX^e siècle à cause de ces problèmes frontaliers. À la suite de ces conflits, la majorité des frontières sud-américaines ont été redessinées. À chaque fois, l'accès à la mer et les richesses du sous-sol ont été les enjeux principaux. Le conflit frontalier entre le Pérou et l'Équateur à propos de la Cordillère du Condor, un territoire de 340 km² situé en pleine forêt amazonienne, mérite d'être cité. Le 28 octobre 1998, les deux États ont signé un accord de paix ; un accord obtenu après trois années de négociation, grâce à la médiation des États-Unis, du Chili, de l'Argentine et du Brésil. En mai 1999, l'Équateur et le Pérou ont entériné un accord historique sur leur différend frontalier en Amazonie, après plus d'un siècle et demi de désaccords.

Le dernier conflit entre le Chili et l'Argentine a été réglé le 21 octobre 1994 sous l'égide d'un tribunal sud-américain. Il concernait la zone de Laguna Del Desierto (532 km²), disputée depuis le XIX^e siècle, qui a été concédée à l'Argentine. En 1978, la médiation du pape Jean-Paul II a permis d'éviter une guerre entre le Chili et l'Argentine à propos de la souveraineté sur les territoires du Canal de Beagle. Le traité du Vatican du 29 novembre 1984 a mis un terme à ce contentieux. Il reconnaît la souveraineté du Chili sur une dizaine d'îles dont Picton, Nueva et Lennox. En contrepartie, le Chili abandonne ses prétentions sur l'est du détroit de Magellan.

Notons également que le conflit entre l'Éthiopie et son ancienne province l'Érythrée, indépendante depuis 1993, qui a commencé en 1998 à la suite d'une dispute sur le tracé de la frontière, a été très meurtrier. Le 18 juin 2000, à Alger, les deux États ont signé un accord de cessez-le-feu, ouvrant

la voie à un déploiement de casques bleus de l'ONU. Le 13 avril 2002, la CIJ a rendu son verdict au sujet du tracé des frontières entre les deux États. Elle a retenu une ligne de partage qui constitue en fait un compromis entre les prétentions territoriales des deux parties.

Après six ans de procédure, la CIJ est venue mettre fin, le 27 janvier 2014, à un litige frontalier séculaire entre le Chili et le Pérou avec l'attribution à ce dernier d'une zone maritime riche en ressources halieutiques.

Comme l'Organisation de l'unité africaine, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a cherché à faire prévaloir le principe de l'intangibilité des frontières. Effectivement, le processus d'Helsinki lancé en 1973, à l'époque de l'antagonisme Est-Ouest (qui allait prévaloir jusqu'en 1989), s'était efforcé d'organiser la paix en Europe sur la base des principes de l'inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale des États. La « *charte de Paris pour une nouvelle Europe* » adoptée le 21 novembre 1990, et qui jette les bases de l'après-guerre froide en Europe, est venue confirmer ces deux grands principes. Ces principes essentiels ont été mis en cause avec l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014. En annexant la Crimée, Vladimir Poutine « a transgressé les règles de la guerre froide et de l'après-guerre froide » (François Heisbourg).

b. L'espace maritime

Les *eaux intérieures* comprennent les embouchures des fleuves, les baies, les ports et les rades. L'État exerce sa pleine souveraineté sur ces dépendances étroites du territoire terrestre.

La mer territoriale relève de la souveraineté de l'État côtier. Elle correspond à la zone maritime adjacente aux eaux intérieures sur laquelle s'exerce sans partage la souveraineté de l'État. L'article 2 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (Convention dite de Montego Bay – CMB) indique que « cette souveraineté s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol ». Toutefois, la souveraineté de l'État riverain est limitée par un droit de passage inoffensif des navires étrangers dans sa mer territoriale.

L'État côtier a l'obligation de laisser passer les navires étrangers à condition que ces derniers n'exercent pas d'activité « portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier » (article 19 de la CMB). Ce droit

de passage inoffensif ou encore innocent vaut aussi bien pour les navires d'État que pour les navires privés. Il s'applique aux navires de commerce comme aux navires de guerre.

La largeur de la mer territoriale a été portée à « 12 milles marins à partir des lignes de base établies conformément à la convention » (article 3 de la CMB). Par ailleurs, plusieurs espaces maritimes échappent à la souveraineté absolue de l'État côtier. Ces espaces, sur lesquels l'autorité reconnue à l'État est restreinte, sont : le plateau continental, la zone contiguë, et la zone économique exclusive (ZEE).

Le plateau continental d'un État côtier « comprend les fonds marins et leur sous-sol, au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État, jusqu'aux rebords externes de la marge continentale » (art. 76 de la CMB). L'article 77 de la CMB reconnaît à l'État côtier des droits souverains pour procéder à l'exploitation des ressources du plateau continental. Ces droits souverains, à caractère économique, sont exclusifs. Ils sont également indépendants de toute « occupation effective ou fictive aussi bien que de toute proclamation expresse ».

La zone contiguë à la mer territoriale peut aller jusqu'à 24 milles marins à partir des lignes de base. L'article 33 de la convention de Montego Bay autorise l'État côtier à exercer, dans sa zone contiguë, le contrôle nécessaire afin de prévenir ou de réprimer les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale.

La zone économique exclusive peut s'étendre jusqu'à 200 milles marins de la ligne de base. Sur cet espace, l'État côtier va exploiter à titre exclusif les ressources économiques. Mais le régime juridique de cette zone, réglementée par la cinquième partie de la convention sur le droit de la mer de 1982, n'est pas celui d'une zone de pleine souveraineté. En effet, tous les États bénéficient sur cet espace de liberté étendue. L'article 58 de la convention de Montego Bay précise qu'il s'agit « des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipeline sous-marins ». L'article 56 de la convention de 1982 reconnaît aux États une « juridiction » c'est-à-dire des compétences concernant l'installation d'ouvrage, la recherche scientifique marine, la protection et la préservation du milieu marin.

Les États se voient également reconnaître des droits souverains « aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques telle que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ».

La Cour internationale de justice a estimé, dans son arrêt du 24 février 1982, que cette zone économique exclusive « *fait partie du droit international moderne* » (affaire du Plateau continental Tunisie contre Libye). Cette zone, dont l'existence a été consacrée, comme l'a dit, par la convention de Montego Bay, était une revendication essentielle des pays du tiers-monde. De plus, des États, comme la France, naguère opposés à ce concept ont fini par l'accepter.

c. L'espace aérien

Le territoire aérien est l'espace atmosphérique qui couvre le territoire terrestre et maritime. Il est soumis à la souveraineté absolue de l'État¹. Ce dernier est libre d'autoriser, d'interdire ou encore de réglementer le survol de son territoire aérien. Les seules limitations existantes à la souveraineté étatique résultent des conventions en vigueur et des compétences de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) dans le domaine de la navigation aérienne.

À la différence de l'espace atmosphérique, l'espace extra-atmosphérique échappe comme du reste la haute mer à toute souveraineté étatique. L'article 2 du traité du 27 janvier 1967 sur l'espace extra-atmosphérique stipule que

l'espace extra-atmosphérique y compris la lune et les autres corps célestes ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté ni par voie d'utilisation, ni d'occupation, ni par aucun autre moyen.

1. La convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale détermine les règles relatives à l'espace aérien. Elle indique dans son article 1^{er} que « *les États contractants reconnaissent que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire* ».

B. La population

La population va regrouper l'ensemble des personnes présentes sur le territoire étatique. La population de l'État est constituée par des nationaux et aussi par des étrangers. Ces derniers possèdent la nationalité d'un autre État. Il convient d'opérer une distinction entre d'une part les étrangers et d'autre part les nationaux qui sont en principe les seuls à bénéficier des droits civils et politiques : l'accès à la fonction publique et le droit de vote.

La convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950 a souligné l'importance de la nationalité en établissant que chaque individu a droit à une nationalité. Celle-ci est un lien juridique qui va rattacher une personne déterminée à un État (CIJ, « Affaire Nottebohm », 6 avril 1955). L'État est totalement libre de déterminer souverainement les conditions d'attribution et de retrait de sa nationalité. La Cour internationale de justice (CIJ) l'a clairement affirmé dans la fameuse affaire Nottebohm : « *le droit international laisse à chaque État le soin de déterminer l'attribution de sa propre nationalité* ».

Deux formules permettent généralement de déterminer les conditions d'octroi de la nationalité : d'une part, le droit du sang ou « jus sanguinis » qui fait dépendre la nationalité du mariage ou de la filiation parentale et qui renvoie au droit romain, d'autre part, le droit du sol ou « *jus soli* » qui, lui, fait dépendre la nationalité du lieu géographique de naissance. Souvent, il y a combinaison de ces deux critères. Mais la nationalité peut aussi être acquise par *naturalisation*, laquelle désigne l'acte de la puissance publique qui vient octroyer la nationalité à un individu qui l'a sollicité. Ce dernier devra remplir les conditions définies dans le droit national.

La nationalité attribuée par un État a besoin d'être effective pour pouvoir être opposable aux autres États (CIJ, « Affaire Nottebohm », 6 avril 1955). L'État est compétent pour imposer à ses nationaux certains comportements quel que soit leur lieu de résidence, territoire national ou autre État. En ce qui concerne les étrangers, il importe de faire la distinction entre les réfugiés et les apatrides. Ces derniers ont perdu leur nationalité d'origine sans en acquérir une autre.

Les *apatrides* sont privés de toute protection étatique. La situation de ces étrangers est précaire car aucun État ne les considère comme des nationaux. Les *réfugiés*, quant à eux, ont la nationalité d'un autre État. Ils peuvent bénéficier de la protection de l'État qui les accueille. La

convention de Genève du 28 juillet 1951 portant statut des réfugiés, modifiée par le protocole du 31 janvier 1967, définit le réfugié comme étant toute personne

qui par suite d'événements survenus dans son pays et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays.

La convention de 1951 et le protocole de 1967 reconnaissent aux réfugiés un traitement analogue à celui dont bénéficient les nationaux, en particulier en matière sociale. Un État est libre d'accorder ou de ne pas accorder l'asile à un réfugié. Cependant, si l'État a ratifié la convention de Genève relative au statut des réfugiés, il est contraint de reconnaître aux réfugiés un certain nombre de droits. C'est le *Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR)* qui est chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention de Genève. Cet organisme, rattaché à l'ONU, apporte une aide humanitaire aux réfugiés.

De leur côté, les apatrides se voient reconnaître un statut minimal en vertu de la convention de New York du 28 septembre 1954. L'ONU, après la Société des Nations, s'est efforcée de réduire les cas d'apatridie. La convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie est venue compléter le texte de 1954. Mais ces deux conventions n'ont été ratifiées que par un nombre restreint d'États.

Les conventions du Conseil de l'Europe (celle de 1997 sur la nationalité et celle de 2006 sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'États) complètent les deux conventions des Nations unies relatives à l'apatridie.

L'État a la faculté de réglementer l'accès à son territoire. Il peut aussi réglementer les conditions de séjour sur son territoire. D'autre part, l'État peut contraindre un individu irrégulièrement entré sur son territoire à partir. Il convient ici de distinguer la procédure d'expulsion et la procédure d'extradition.

L'extradition est une procédure internationale consistant pour un État à remettre à un État qui en fait la demande un individu qui est poursuivi ou condamné par la justice pénale de l'État demandeur. L'extradition doit