



Reconnaissance d'Etats et de gouvernements en droit international

I. Reconnaissance d'Etats

1. Notion

La reconnaissance d'Etats est la déclaration de volonté d'un Etat de reconnaître comme "Etat", au sens du droit international public, une autre collectivité dotée de souveraineté. La reconnaissance constitue une déclaration de volonté unilatérale.

La décision d'un Etat de reconnaître un autre Etat comme sujet de droit international repose sur des principes directeurs du droit international (théorie des trois éléments) et a des conséquences en droit international (p. ex. immunité des agents d'Etat). La décision finale d'un Etat d'en reconnaître un autre comme sujet de droit international revient toutefois à chaque Etat, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Il s'agit d'une décision politique.

2. Théorie des trois éléments

Selon la théorie des trois éléments, un Etat doit présenter les attributs suivants : un territoire, une population et un gouvernement. Les circonstances réelles sont déterminantes pour l'évaluation de ces critères. Ces critères n'ont pas toujours été évalués de la même manière au cours de l'histoire de l'ONU. Des considérations politiques ont également joué un rôle et, dans le contexte de la décolonisation, ils n'ont pas toujours été respectés. Le critère de l'existence d'un gouvernement effectif, en particulier, n'a pas toujours été appliqué de manière stricte.

Outre les trois éléments mentionnés, un Etat ou une organisation internationale peut poser d'autres conditions, telles que le respect de la Charte des Nations Unies ou des droits humains.

3. Forme de la reconnaissance

La reconnaissance peut se faire de manière tant explicite qu'implicite (tacite). Dans la pratique des Etats, une reconnaissance se fait généralement au moyen d'une déclaration explicite, par exemple en prenant contact avec le gouvernement du nouvel Etat.

On distingue en outre entre la reconnaissance "de jure" et la reconnaissance "de facto". Si un Etat est reconnu de jure, cela signifie que les critères de droit international à la reconnaissance définitive et complète sont réunis. La reconnaissance de facto est beaucoup moins contraignante, car les relations de droit sont alors certes effectives, mais uniquement provisoires. Une reconnaissance de facto temporaire peut, pour des raisons politiques, être sans autre transformée en une reconnaissance de jure si les critères sont réunis.

4. Importance

Dans la pratique du droit international public, la reconnaissance d'Etats a un certain poids, surtout lorsque l'existence d'un (nouvel) Etat est sujette à caution, par ex. en cas de sécession d'une partie de territoire ou de disparition ou de dislocation d'un Etat existant. La reconnaissance d'Etats a certes perdu de son importance une fois le processus de décolonisation achevé. Mais cet acte est redevenu d'actualité dans les années 90 avec

l'apparition de plusieurs nouveaux Etats sur le territoire de l'ancienne Union soviétique et de l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie.

5. Effets juridiques

Selon la pratique actuelle des Etats, la reconnaissance d'Etats a un caractère déclaratif, c'est-à-dire qu'elle constate l'existence de fait, mais pas constitutif (soit fondamental, décisif). L'Etat ne naît pas par la reconnaissance, mais dès qu'il réunit les critères. Par sa déclaration, l'Etat fait savoir qu'à son avis le pays reconnu doit désormais être considéré comme un "Etat" au sens du droit international public, et donc comme un sujet de droit international.

Dans la théorie du droit, on continue certes à discuter de la question de savoir si l'acte de reconnaissance ne fonde pas à lui seul la qualité d'Etat (effet constitutif de la reconnaissance). Dans la pratique cependant, l'existence d'un Etat ne dépend pas d'une telle reconnaissance. Seule l'existence, dans un cas concret, des attributs d'un Etat selon le droit international public est déterminante. En réalité, une entité ne peut toutefois fonctionner comme un Etat que si un certain nombre d'Etat au moins lui reconnaisse cette qualité. Ainsi le caractère étatique fait défaut à la République turque de Chypre que seule la Turquie reconnaît comme un Etat.

Dans la pratique la plus récente des Etats, la reconnaissance dépend souvent du respect de certaines conditions, par ex. observation de la Charte de l'ONU ou des principes de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'homme. Sous l'angle du droit international public, il s'agit de conditions de nature politique, formulées en vue de l'établissement de relations interétatiques.

6. Pratique de la Suisse

La pratique de la Suisse en matière de reconnaissance est régie, pour l'essentiel, par les principes de l'universalité (selon lequel la Suisse entretient, dans la mesure du possible, des relations internationales avec tous les Etats) et de l'effectivité (nécessité d'une souveraineté effective de l'Etat à reconnaître). Dans sa pratique, la Suisse s'inspire de la théorie des trois éléments (voir ci-dessus chiffre 1.b), mais la décision de reconnaissance relève de l'appréciation politique de la Suisse. Afin de préserver la sécurité internationale du droit, la Suisse renonce en principe à exiger des conditions supplémentaires pour une reconnaissance. Elle se réserve cependant le droit, dans le cadre de sa décision concernant la reconnaissance d'un Etat, de prendre en considération d'autres éléments, notamment l'attitude de la communauté internationale des Etats ou d'un groupe d'Etats important pour elle.

II. Reconnaissance de gouvernements

1. En général

En reconnaissant un gouvernement, un Etat attribue à un groupe de personnes la compétence d'agir en qualité d'organe de l'Etat en question et de représenter celui-ci sur le plan du droit international public. La seule condition mise à la reconnaissance d'un gouvernement est que celui-ci exerce effectivement le pouvoir souverain (notamment : contrôle sur une partie substantielle du territoire, maîtrise de l'appareil administratif). Des cas spéciaux se présentent lorsqu'un gouvernement légal perd partiellement ou totalement le pouvoir sur l'Etat ou, éventuellement, fuit à l'étranger (gouvernement en exil).

En pratique, le gouvernement en place jusqu'ici continue en partie à être reconnu comme le gouvernement légal (gouvernement dit "de iure") bien qu'il ait perdu le contrôle effectif de l'Etat (temporairement tout au moins) et que ce contrôle soit exercé sur place par un autre, nouveau, gouvernement (gouvernement dit "de facto"). Lorsqu'un Etat entretient des relations diplomatiques normales avec un nouveau gouvernement, il prend position uniquement sur l'effectivité de ce nouveau gouvernement et non sur la légalité de celui-ci. Selon une doctrine particulière, un gouvernement arrivé au pouvoir par un coup d'Etat ou

une révolution n'est pas légal ou ne peut être reconnu tant qu'il n'a pas reçu une confirmation démocratique (par un vote populaire par exemple).

2. Pratique de la Suisse

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse reconnaît en principe uniquement les Etats et non les gouvernements. Lorsqu'un pays change de gouvernement, la Suisse refuse en principe toute reconnaissance explicite du nouveau gouvernement. Elle se limite, en règle générale, à poursuivre ses relations avec l'Etat concerné et donc avec le nouveau gouvernement. La Suisse observe ainsi une pratique axée en premier lieu sur le principe de l'effectivité.