



Avis de droit

2008.6 (p. 128-130)

Reconnaissance d'Etats et de gouvernements, pratique suisse

DFAE, Direction du droit international public

Avis du droit du 26 juin 2007

Mots-clés: Reconnaissance; Etat; gouvernement.

Stichwörter: Anerkennung; Staat; Regierung.

Termini chiave: Riconoscimento; Stato; governo.

Regeste: La Suisse reconnaît les Etats, à certaines conditions précises (peuple, territoire, autorité effective), mais ne reconnaît pas officiellement des gouvernements.

Regeste: Die Schweiz anerkennt Staaten unter genau festgelegten Bedingungen (Volk, Territorium, tatsächliche Staatsgewalt). Hingegen anerkennt sie Regierungen nicht offiziell.

Regesto: La Svizzera riconosce gli Stati, a condizioni ben precise (popolo, territorio, autorità effettiva), ma non riconosce ufficialmente i governi.

Rechtliche Grundlagen: -

Base juridique: -

Base giuridico: -

La Suisse reconnaît les Etats, à certaines conditions précises (peuple, territoire, autorité effective), mais ne reconnaît pas officiellement des gouvernements.

1 Signification du terme «reconnaissance» en droit international et conséquences juridiques

La reconnaissance d'un Etat signifie que ledit Etat est considéré par la communauté internationale (ou par les pays le reconnaissant) comme un sujet de droit international avec lequel on peut entrer en relations officielles (diplomatiques, consulaires ou autres) et conclure des traités internationaux.

En revanche, la portée de la reconnaissance d'un gouvernement n'est pas clairement définie en droit international. En règle générale, on y associe une certaine représentativité, voire une légitimité internationale du gouvernement en question. Mais comme il n'existe pas de critères déterminés en droit international pour se prononcer sur cette légitimité, il est difficile de dire quelles conséquences juridiques découlent d'un tel constat.

2 Reconnaissance d'Etats

La Suisse, comme la plupart des autres Etats, reconnaît un nouvel Etat si celui-ci réunit trois conditions:

- a) un peuple bien défini;
- b) un territoire délimité;
- c) une autorité publique qui est en mesure de mettre en œuvre de manière effective la souveraineté étatique tant à l'intérieur que vers l'extérieur.

La reconnaissance d'Etats est un droit souverain, unilatéral et discrétionnaire. Un nouvel Etat n'a donc pas de droit subjectif à être reconnu par la Suisse.

En reconnaissant un nouvel Etat, la Suisse a coutume d'agir de concert avec les Etats jugés proches des positions suisses.

Dans la pratique, la reconnaissance est souvent liée politiquement au respect de certaines conditions, par exemple observation de la Charte de l'ONU ou respect des principes de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits de l'homme.

3 Reconnaissance de gouvernements ?

La Suisse a coutume de ne pas reconnaître officiellement des gouvernements. Cette attitude repose sur les motifs suivants:

- a) La pratique suisse en matière de reconnaissance d'Etats se base principalement sur des critères de droit international: tandis que le droit international définit les éléments constitutifs d'un Etat, il n'existe pas de standards communs en droit international fixant les critères pour la reconnaissance d'un gouvernement.
- b) Une appréciation sur la légitimité ou non d'un gouvernement nécessiterait

inévitablement un examen approfondi, voire un jugement de valeur sur les normes constitutionnelles ou légales qui ont permis au gouvernement en question d'accéder au pouvoir. C'est une tâche difficile et délicate, parce qu'il faudrait chaque fois analyser le droit interne du pays en question, un droit qu'on ne connaît d'ailleurs souvent pas ou pas suffisamment.

- c) Il n'est pas rare que les opinions internationales sur la légitimité démocratique d'un gouvernement divergent. Comment par exemple se positionner dans une situation où une élection n'a été considérée que partiellement satisfaisante sous l'aspect démocratique ? La non reconnaissance de gouvernements évite ce genre de discussions délicates.
- d) Le droit international ne conditionne pas la reconnaissance d'Etats à la légitimité du gouvernement en question. Il repose uniquement sur le principe de l'effectivité: Pour être reconnu, l'Etat doit disposer d'un gouvernement capable de représenter son pays sur la scène internationale et d'assumer des obligations en droit international.
- e) Enfin, si la Suisse traitait uniquement avec des gouvernements reconnus par elle comme «légitimes» (quitte à définir ce terme), elle contreviendrait au principe de l'universalité de ses relations, qui constitue l'un des éléments clés de sa politique étrangère d'Etat neutre.

Pour toutes ces raisons, la Suisse s'attache au principe de l'effectivité dans ses relations avec d'autres Etats. Elle traite avec les représentants qui détiennent effectivement le pouvoir gouvernemental et qui agissent au nom du pays en question. Cette approche pragmatique a amené la Suisse à communiquer avec ceux qui détiennent le pouvoir effectif sur un territoire et lui a permis d'entreprendre des activités humanitaires, des efforts de médiation, etc.