

# Reconnaissance internationale

## Mythe vs réalité, ce qui compte vraiment.

Quand un territoire cherche à devenir un État, le réflexe est souvent de courir après la reconnaissance internationale : obtenir l'approbation d'un maximum de pays, décrocher un siège à l'ONU, faire reconnaître son existence par les grandes puissances. Ce réflexe repose sur une confusion ancienne entre l'acte de reconnaître et la réalité qu'il est censé constater. La reconnaissance enregistre la naissance d'un État, elle ne la provoque pas.

Les juristes débattent depuis longtemps entre deux théories. La théorie constitutive soutient que la reconnaissance crée l'État : sans elle, l'entité n'existerait pas en droit international. La théorie déclarative, aujourd'hui dominante dans la pratique des États, soutient l'inverse : l'État existe dès qu'il réunit les critères objectifs codifiés par la Convention de Montevideo de 1933, à savoir un territoire défini, une population permanente, un gouvernement effectif et la capacité



d'entrer en relations avec d'autres États. La pratique internationale a progressivement écarté la théorie constitutive parce qu'elle produirait des résultats inacceptables : une poignée de grandes puissances pourrait décider arbitrairement qu'une entité existe ou n'existe pas, indépendamment de toute réalité de gouvernance. Il a semblé plus raisonnable d'ancrer la définition dans des critères vérifiables plutôt que dans des votes politiques.

L'histoire contemporaine confirme ce choix. Taïwan fonctionne comme un État depuis 1949 : il lève des impôts, maintient une armée, gère des frontières, tient des élections, délivre des passeports reconnus dans des dizaines de pays. Lorsque la République populaire de Chine a remplacé Taïwan au siège de l'ONU en 1971, puis que la plupart des États ont transféré leur reconnaissance formelle à Pékin, les institutions taïwanaises ont continué de fonctionner sans interruption. Le Kosovo a exercé une autorité effective sur son territoire à partir de 1999, soit neuf ans avant d'obtenir une reconnaissance large. Dans les deux cas, l'absence de reconnaissance universelle n'a pas empêché le fonctionnement de l'État. L'inverse est tout aussi instructif : la Somalie a été reconnue dès 1960 et s'est effondrée trente ans plus tard, faute de contrôle effectif. Le Soudan du Sud a été reconnu en 2011 et a sombré dans la guerre civile avant même de poser les bases d'une administration cohérente. La reconnaissance n'a pas sauvé ces États parce qu'elle ne pouvait pas : elle ne crée ni institutions, ni légitimité populaire, ni capacité à gouverner.

Les cas du Biafra et du Katanga, dans les années 1960, sont également instructifs. Ces deux entités ont proclamé leur indépendance avec un certain soutien extérieur, mais sans jamais établir un contrôle administratif durable sur leur territoire. Aucune des deux n'a survécu. Le Somaliland offre l'exemple symétrique : cette région du nord de la Somalie fonctionne de façon autonome depuis 1991, avec ses propres institutions, sa propre monnaie et ses propres élections, sans être reconnue par un seul État souverain. Sa longévité et sa stabilité relative démontrent qu'un État peut fonctionner sans reconnaissance, même s'il reste exclu des institutions internationales formelles. Ce qui le maintient, c'est la réalité de son administration, pas l'opinion de ses voisins.

Il faut aussi nommer ce que la reconnaissance est réellement dans la pratique : un acte politique, souvent dicté par les intérêts des États qui reconnaissent. Le Kosovo a été reconnu par les puissances occidentales et refusé par la Russie et la Chine. La Palestine est reconnue par plus de 140 États et ignorée par la plupart des Occidentaux. Ces choix reflètent des alliances, des précédents redoutés et des calculs géopolitiques, pas un jugement sur la viabilité des entités concernées. Si la reconnaissance était le critère déterminant de l'existence d'un État, la Palestine existerait pleinement depuis longtemps et le Kosovo demeurerait une question ouverte. Les réalités de terrain tranchent là où les votes diplomatiques restent suspendus.

On invoque parfois le cas de la Slovaquie et de la Croatie pour soutenir que la reconnaissance peut précéder la réalité et contribuer à la créer. La reconnaissance allemande de décembre 1991, avant même que l'Union européenne ne suive, aurait précipité l'irréversibilité de leur indépendance. C'est partiellement exact, mais l'argument ne porte que dans un contexte très particulier : celui où une puissance extérieure cherche délibérément à verrouiller un résultat politique en cours. Même dans ce cas, la Slovaquie et la Croatie avaient déjà des institutions fonctionnelles, des armées en formation et un contrôle territorial effectif avant la reconnaissance allemande. Celle-ci a accéléré un processus déjà en cours, elle ne l'a pas créé de toutes pièces. La reconnaissance peut être un catalyseur, pas un substitut à la réalité.

On objectera qu'un État non reconnu reste vulnérable : il ne peut pas invoquer les protections du droit international en cas d'agression, ni rejoindre les alliances de défense collective. L'argument mérite d'être pris au sérieux, mais il demande à être éprouvé. L'Ukraine était pleinement reconnue et membre de l'ONU quand la Russie a annexé la Crimée en 2014, puis envahi son territoire en 2022. Les garanties formelles n'ont pas suffi à la protéger. Ce qui a rendu l'agression coûteuse et finalement non décisive, c'est la résistance militaire ukrainienne et le soutien concret de partenaires qui avaient intérêt à sa survie. La protection réelle vient de la capacité à se défendre et de la valeur stratégique que les autres accordent à votre existence, pas du statut juridique inscrit dans un registre onusien. La reconnaissance ne protège pas un État incapable de se défendre, et son absence n'expose pas davantage un État qui a les moyens de le faire.

Certains juristes soutiennent par ailleurs que la reconnaissance a une valeur normative distincte dans les cas de peuples colonisés ou opprimés, au nom du droit à l'autodétermination. La Cour internationale de Justice, dans son avis de 2010 sur le Kosovo, a validé la légalité de la déclaration unilatérale d'indépendance sans trancher sur la reconnaissance. Mais l'histoire des mouvements indépendantistes du XXe siècle enseigne précisément l'inverse de ce que cet argument suggère : des dizaines d'entités ont invoqué le droit à l'autodétermination sans jamais aboutir à un État viable, faute d'avoir construit les institutions nécessaires. Le droit à l'autodétermination fonde la légitimité politique d'un projet indépendantiste ; il ne produit pas les tribunaux, les registres fonciers, les armées et les administrations fiscales sans lesquels ce projet reste une déclaration.

La légitimité d'un État ne dépend d'ailleurs pas seulement de la reconnaissance extérieure : elle dépend aussi de l'adhésion de sa propre population. Un gouvernement reconnu par la communauté internationale et rejeté par ses administrés se fragilise plus sûrement que ne le ferait l'absence de reconnaissance formelle. L'exemple est flagrant au Zimbabwe de Mugabe : reconnu, membre de l'ONU, titulaire d'un siège à toutes les institutions internationales, et pourtant incapable de gouverner un pays dont l'économie s'était effondrée et dont la population fuyait en masse. La reconnaissance externe ne compense pas l'absence de consentement interne.

Ce qui intéresse les autres États dans un interlocuteur, c'est donc la prévisibilité réelle. Un gouvernement qui fait respecter les lois, contrôle ses frontières, perçoit l'impôt et honore ses engagements devient un partenaire crédible, reconnu ou pas. Pour un État en formation, cela passe par des tribunaux qui fonctionnent, un régime fiscal stable, une police et une armée sous commandement civil, des registres fonciers et des contrats exécutoires. Ces capacités génèrent elles-mêmes de la demande de reconnaissance : les États qui veulent commercer et coopérer avec une entité prévisible ont intérêt à formaliser cette relation. C'est ce qui explique que Taïwan, sans siège à la Banque mondiale ni au FMI, émet des obligations sur les marchés internationaux et maintient des réserves en devises parmi les plus importantes du monde. La solidité administrative crée des canaux là où le droit formel en ferme.

La reconnaissance se déploie d'ailleurs par étapes, rarement en bloc. Des relations économiques, consulaires ou techniques s'établissent bien avant la reconnaissance diplomatique formelle. Plusieurs républiques issues de la dissolution de la Yougoslavie ont été reconnues d'abord par certains voisins européens, avant que les grandes puissances ne suivent, entraînées par les faits accomplis sur le terrain. L'adhésion à l'ONU illustre la même mécanique : un État doit déjà fonctionner et bénéficier d'un minimum de relations diplomatiques pour que sa candidature soit seulement examinée. L'organisation entérine une réalité politique, elle ne la produit pas.

La reconnaissance internationale est un révélateur, pas un moteur. Elle dit ce qui existe déjà ; elle ne fait pas exister ce qui manque. Les États solides finissent toujours par obtenir leur place sur la scène internationale, même quand des résistances politiques retardent la formalité. Les États fragiles ne la conservent pas, même quand des soutiens enthousiastes l'ont accordée trop tôt. Pour tout projet indépendantiste, l'énergie dépensée à convaincre des chancelleries étrangères avant d'avoir bâti des institutions fonctionnelles est de l'énergie mal placée. Ce que la reconnaissance couronne, c'est une réalité ; et cette réalité, personne d'autre ne peut la construire à votre place.

Louis-Martin Carrière