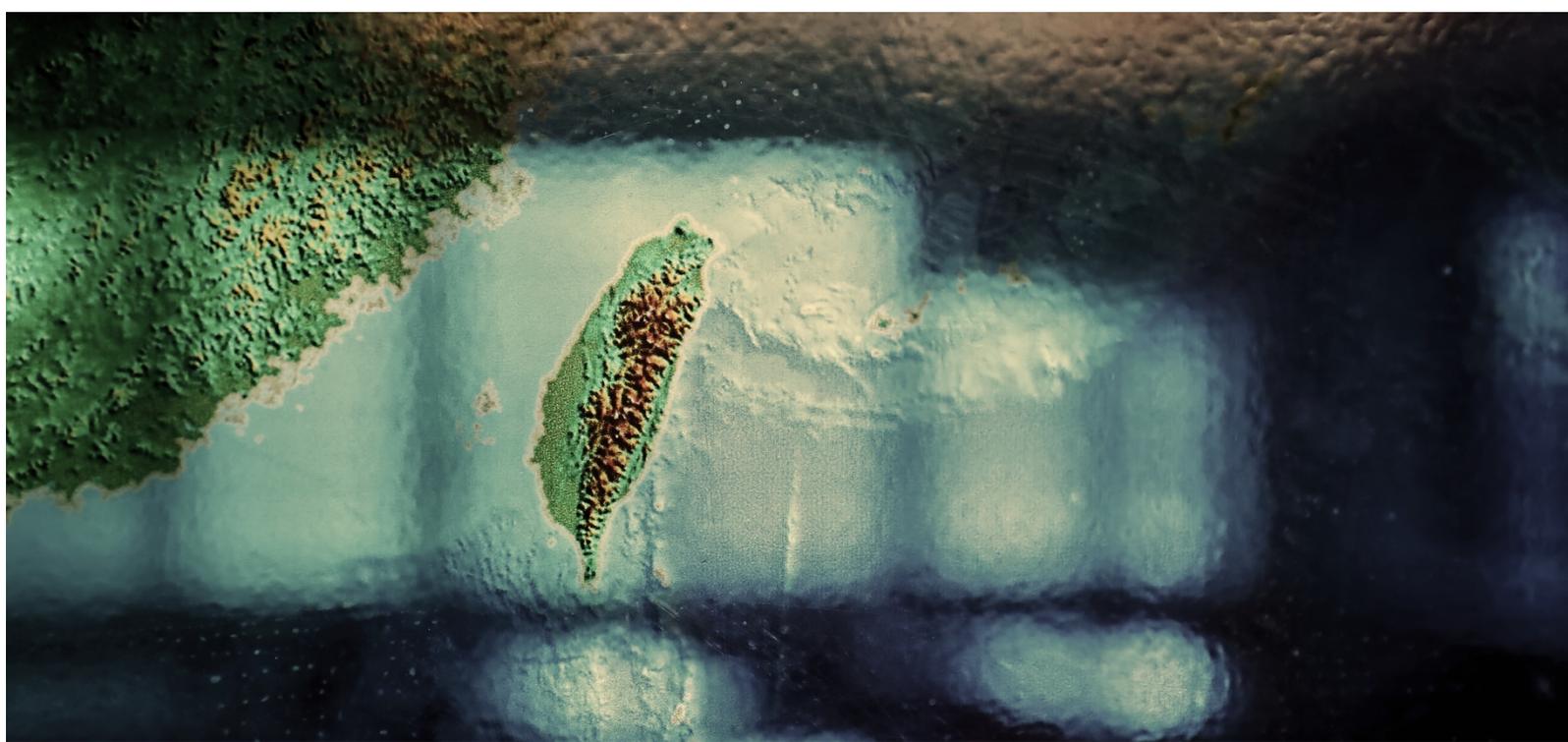


PROGRAMME TAIÏWAN SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

Février 2023

La résolution 2758 de l'AGNU et le statut de Taïwan en droit international

Charles-Emmanuel DETRY



FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

Charles-Emmanuel DETRY est doctorant en droit public rattaché au Centre Thucydide de l'Université Paris-Panthéon-Assas. Sa thèse, sous la direction du Pr. Julian Fernandez, s'intitule *La mer de Chine méridionale et l'ordre international*. Il a étudié à l'Université Paris-Panthéon-Assas et est également titulaire d'une licence en études chinoises de l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO).

Le Programme Taïwan sur la sécurité et la diplomatie vise à permettre une meilleure compréhension des principaux enjeux à Taïwan et dans le détroit de Taïwan, ainsi que du potentiel de coopération entre la France, mais aussi l'Union européenne, et Taïwan, à travers l'organisation de conférences et la publication d'articles, ainsi que des entretiens avec des décideurs politiques et des experts taïwanais de premier plan. Ce programme de recherche indépendant bénéficie d'un soutien du Bureau de représentation de Taipei en France.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

La Charte des Nations unies a été signée le 25 juin 1945, avant même la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début d'une Guerre froide que ses rédacteurs n'avaient pas anticipée. Parmi les membres fondateurs de l'organisation à laquelle la Charte donnait naissance figurait un État alors dirigé par un parti unique, le Parti nationaliste chinois, ou Kuomintang (KMT) : la République de Chine¹. Établie en 1911 sur le continent chinois, celle-ci devait, à l'issue de la capitulation du Japon, étendre sa maîtrise à Taïwan, occupée depuis 1895, et faire face à la résistance, écrasée dans le sang, des habitants de l'île². La République de Chine, victorieuse dans le conflit mondial, avait entretemps replongé dans la guerre civile partiellement interrompue par l'agression japonaise. Ce conflit se soldera en 1949 par la fondation de la République populaire de Chine sous l'égide du Parti communiste chinois de Mao Zedong, celui-ci ayant vaincu le régime de Tchang Kai-chek sur le continent et contraint les autorités de la République de Chine à se recroqueviller à Taïwan, unique espace encore en leur possession³.

À partir de 1949, deux gouvernements allaient se disputer la prétention à incarner la Chine, qu'ils s'accordaient à définir spatialement comme un ensemble étendu sur les deux rives du détroit. Compte tenu de la maîtrise par la République populaire de la majeure partie, continentale, de cet espace, la question se posait de la légitimité du gouvernement de Taipei à continuer à représenter la Chine à l'ONU, question d'autant plus pressante que la République de Chine avait été désignée par la Charte comme l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, l'investissant ainsi d'une responsabilité particulière dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale pour lequel l'organisation avait été fondée⁴. Le 25 octobre 1971, la résolution 2758 de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a finalement décidé de la substitution de la Chine communiste à la Chine nationaliste dans les instances onusiennes⁵.

Un demi-siècle après l'adoption de ce texte, la situation se présente sous un jour très différent. Sur le continent, la résolution 2758 a accéléré la fin de l'isolement du régime, qui a notamment été reconnu en 1979 par les États-Unis. La Chine a depuis acquis au sein de l'ONU une influence souvent commentée⁶ et dont l'un des objectifs, à atteindre par la force si nécessaire⁷, demeure la prise de Taïwan, conçue comme le parachèvement d'une « réunification » nationale⁸.

¹ De l'appartenance à la République de Chine à l'ONU entre 1945 et 1971, on peut notamment retenir la contribution de P. C. Chang (張彭春) à la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) ainsi que les mandats de deux juges à la Cour internationale de Justice : Hsu Mo (徐謨) de 1946 à 1956 et Wellington Koo (顧維鈞) de 1957 à 1967, les trois dernières années en tant que son vice-président.

² À l'issue notamment d'un épisode connu sous le nom d'Incident du 28 février 1947 (二二八事件), au cours duquel la population de Taïwan s'était révoltée contre le régime mis en place par Tchang Kai-chek, ce dernier décidant d'une répression qui provoqua la mort de plusieurs milliers, voire dizaines de milliers de personnes.

³ Nous avons délibérément évité, dans ce premier paragraphe, d'utiliser des termes juridiques qui auraient impliqué une évaluation en droit du statut de Taïwan à cette époque, pour nous en tenir exclusivement aux faits. Cela non par souci d'éviter une question controversée (la seule certitude est que le Japon a renoncé à tout titre sur Taïwan par le traité de paix avec les Alliés, le traité de San Francisco, du 8 septembre 1951, confirmé sur ce point par le traité de paix séparé avec la République de Chine, le traité de Taipei, du 28 avril 1952) mais parce que, comme il sera montré ci-dessous, les circonstances ont si fondamentalement changé depuis 1945 que la guerre civile chinoise n'est plus le point de départ pertinent pour étudier cette question.

⁴ Afin de protester contre la représentation de la Chine par le gouvernement nationaliste et en soutien au gouvernement communiste, l'URSS avait, en 1950, boycotté les séances du Conseil de sécurité. L'article 23 de la Charte, qui établit la composition du Conseil, désigne encore nommément la « République de Chine », ce par quoi on s'entend désormais à comprendre République populaire.

⁵ Résolution 2758 (XXVI), « Rétablissement des droits légitimes de la République populaire de Chine à l'Organisation des Nations unies », 25 octobre 1971.

⁶ Voir par exemple EKMAN A., « L'influence croissante de la Chine aux Nations unies », *Questions internationales*, n° 116, novembre-décembre 2022, pp. 56-65.

⁷ Une loi chinoise autorise le gouvernement de la Chine, « pour protéger son intégrité territoriale », à utiliser la force « si les possibilités de réunification pacifique devaient être complètement épuisées » (voir la Loi anti-sécession (反分裂国家法) du 14 mars 2005).

⁸ Parler de réunification a ceci de contestable que, dans sa longue histoire, la Chine n'a que brièvement gouverné Taïwan – et jamais depuis le début de la période communiste. L'île avait été intégrée tardivement à l'empire Qing, lequel avait été contraint de la céder au Japon, par le traité de Shimonoseki, à l'issue de la première guerre sino-japonaise (1894-1895). Il n'est pas de meilleure illustration du caractère discutable de l'appartenance de Taïwan à la nation chinoise que les propos de Mao Zedong lui-même, qui, en 1936, dans ses célèbres entretiens avec Edgar Snow, assimilait encore la situation des Taïwanais à celle des Coréens, extérieurs à la Chine et victimes comme elle de l'impérialisme japonais (cité dans COHEN J. A., CHIU H., *People's China and International Law. A Documentary Study*, Princeton University Press, 1974, p. 355).

Sur l'île, la perte du siège chinois aux Nations unies a initié une transformation de la République de Chine. Celle-ci a renoncé à la reconquête du continent et accompli une transition démocratique. Le pouvoir alterne désormais entre le KMT et le Parti démocrate progressiste (PDP), lequel n'admet pas, à la différence du premier, que la Chine et Taïwan forment un seul et même État, quel qu'en soit le gouvernement légitime⁹. Un sentiment national autochtone (on parle à ce sujet de « taiwanisation » de la République de Chine) s'est renforcé¹⁰ en parallèle de la démocratisation du régime.

Selon ce qu'elles désignent comme le principe de la Chine unique (一个中国原则), les autorités de Pékin n'acceptent d'entretenir des relations diplomatiques qu'avec des États que de telles relations ne lient pas à l'entité dont la dénomination demeure « République de Chine », et qui s'abstiennent de reconnaître cette entité en tant qu'État, c'est-à-dire comme une entité souveraine et donc indépendante de la Chine. La position de la République populaire consiste à présenter le principe de la Chine unique comme un « consensus universel de la communauté internationale » et même comme une « norme fondamentale des relations internationales »¹¹, laquelle confirmerait l'appartenance de Taïwan à son territoire et l'inexistence de deux États chinois, ou d'un État taïwanais indépendant de la Chine, ce qui exclut aussi pour elle toute participation à l'ONU de l'île, censément représentée à New York par Pékin.

Si la résolution 2758 ne présente pas uniquement un intérêt historique, c'est parce qu'elle conserve une place importante dans l'argumentation juridique présentée par la République populaire à l'appui de ses positions. Un nouveau livre blanc sur Taïwan, publié par la Chine en août 2022, affirme que la résolution est « un document politique contenant le principe de la Chine unique, dont l'autorité juridique ne laisse aucune place au doute et a été mondialement reconnue »¹². Dans la présente note, nous nous proposons d'examiner les conséquences du texte sur le statut de Taïwan en droit international, un problème dont nous montrerons qu'il n'est que très marginalement configuré par la résolution 2758, laquelle n'a pas la portée que voudrait lui conférer la Chine (III). Pour cerner précisément les effets du texte (II), une rapide discussion préliminaire de la portée des résolutions de l'AGNU en droit international est nécessaire (I).

I. Des effets des résolutions de l'AGNU en droit international

La discussion des effets juridiques des résolutions de l'AGNU nous confronte à un problème vaste et controversé, celui des sources du droit international, c'est-à-dire de la question de savoir d'où viennent ou comment sont créées les obligations qu'il contient. Nous nous en tiendrons ici au strict minimum utile au propos qui nous intéresse.

Il est bien connu que la coutume et le traité sont les deux sources principales du droit international. Un traité est un accord expressément conclu par des sujets du droit international – c'est-à-dire avant tout les États – qui ont entendu contracter des obligations juridiques : la Charte des Nations unies en est un exemple. Ne sont obligées que les parties au traité. Une difficulté consiste à distinguer les traités d'autres accords par lesquels les parties n'ont pas entendu s'engager sur le plan du droit (les accords d'Helsinki de 1975 en sont le cas le plus connu).

Une coutume est une pratique considérée comme obligatoire par les sujets du droit international. À la différence du traité, l'obligation est générale : elle pèse sur tous. L'identification de la coutume pose elle aussi des difficultés importantes, car le seuil au-delà duquel un comportement général et répété se double de la conscience que ce comportement est imposé par une obligation juridique est incertain. Si l'on identifie surtout la coutume à la conscience de l'obligation, elle devient un accord tacite et se rapproche du traité. Le problème décisif est ici de savoir si les États peuvent être obligés par des règles qu'à proprement parler ils n'ont pas

⁹ La position rejetée par le PDP et soutenue par le KMT est désignée par ce dernier et par la République populaire comme le « consensus de 1992 », en référence à une rencontre ayant lieu cette année-là entre deux associations semi-officielles issues chacune d'une rive du détroit.

¹⁰ Selon l'enquête de référence de l'Université nationale Chengchi, en 2022 les habitants de Taïwan s'identifiaient seulement comme « Taïwanais » représentaient 60,8 % de la population, contre 17,6 % en 1992.

¹¹ Déclaration du ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, 2 août 2022 (BONDAZ A., « Une seule Chine », *Esprit*, novembre 2022).

¹² Bureau des affaires taïwanaises du Conseil des affaires de l'État de la République populaire de Chine, « The Taiwan Question and China's Reunification in the New Era », août 2022.

voulues. Les juristes qui répondent plutôt négativement à cette question font de la coutume une affaire de consentement et voient sa création comme une sorte de vote à l'unanimité ; ceux qui y répondent plutôt positivement voient dans la coutume un consensus et tendent à le considérer prouvé par l'existence d'une majorité en sa faveur.

Un genre particulier de traité est le traité constitutif d'une organisation internationale – que l'on pense encore ici à la Charte des Nations unies, traité constitutif de l'ONU. L'organisation internationale est un sujet de droit dérivé de la volonté des États. En créant une organisation, les États consentent parfois à être obligés par le droit créé par cette organisation, dans la limite de son traité constitutif. L'exemple le plus considérable en est le droit de l'Union européenne. Dans le cas de l'ONU, l'article 25 de la Charte prévoit que les membres de l'organisation acceptent et appliquent les décisions du Conseil de sécurité. Les États membres de l'ONU ont donc voulu que les résolutions du Conseil de sécurité puissent contenir pour eux des obligations – y compris des obligations en matière d'emploi de la force armée, prévues par le chapitre VII.

Mais la Charte ne contient aucune disposition analogue s'agissant des résolutions de l'Assemblée générale : l'article 10 ne lui donne que le pouvoir de faire des recommandations sur toutes questions ou affaires entrant dans le cadre de la Charte. Cependant, en plus des effets juridiques du droit créé par une organisation internationale à l'égard de ses membres, on peut envisager leurs effets à l'intérieur de l'organisation elle-même. De ce point de vue, on peut considérer que certaines résolutions de l'Assemblée, en ce qu'elles ne se présentent pas comme des recommandations mais bien comme des décisions, créent des obligations, non pour les États membres des Nations unies, mais pour l'organisation elle-même, dans son propre droit interne.

En résumé, si les résolutions de l'AGNU peuvent créer des obligations propres à l'ONU, elles ne sont pas censées en poser pour ses membres, ce qui explique pourquoi la Chine parle de la résolution 2758 comme d'un « document politique ». On ne saurait ainsi interpréter le vote d'un État à une résolution de l'Assemblée comme équivalent à une manifestation de son intention de s'engager sur le plan du droit international, ce qui interdit toute assimilation d'une résolution à un traité. Mais il reste un autre problème.

On peut se demander si les résolutions de l'AGNU, dans la mesure où elles émanent d'un organe à vocation universelle, tant par sa représentation que par les questions dont il s'occupe, ne pourraient pas contribuer à l'identification, voire à la formation d'une coutume¹³. La résolution serait considérée comme une preuve de l'existence d'une pratique, de la conscience de ce qu'elle est juridiquement obligatoire, voire comme cette pratique elle-même. Dans de rares cas, il a été avancé qu'une seule résolution avait suffi à faire naître une coutume, presque comme si l'Assemblée était un Parlement mondial votant des lois à la majorité, ce qu'elle n'est certainement pas selon la Charte.

Ainsi, l'adoption, le 14 décembre 1960, de la résolution 1514 sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux aurait suffi à faire admettre qu'en vertu d'une coutume, les peuples coloniaux ont non seulement un droit à l'autodétermination – c'est le cas de tous les peuples, coloniaux ou non –, mais un droit à la sécession, en vue de se constituer en État indépendant (alors que l'autodétermination d'un peuple peut être réalisée par son autonomie au sein d'un État dont il n'est qu'une composante : par exemple le peuple québécois au sein de l'État canadien). Il faut souligner que tout ceci reste très discuté par les juristes.

On comprend alors que, lorsque la Chine évoque un « principe » pourvu d'une « autorité juridique » qui serait contenu dans le « document politique », elle pourrait suggérer que la résolution 2758 reflète l'existence d'une coutume, voire aurait contribué à la formation de celle-ci. Pour envisager cette hypothèse, il convient de s'intéresser de plus près au texte.

¹³ C'est ainsi que dans l'une de ses décisions les plus célèbres et aussi les plus controversées, la Cour internationale de Justice a estimé que « les résolutions de l'Assemblée générale, même si elles n'ont pas force obligatoire, peuvent parfois avoir une valeur normative » (« Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », avis consultatif du 8 juillet 1996, §70).

2. La genèse et le contenu de la résolution 2758 et la participation de Taïwan à l'ONU

La question de la représentation de la Chine figurait à l'agenda de l'Assemblée générale depuis 1961. Le 15 décembre de cette année-là, une résolution 1666 avait décidé que toute proposition relative à la représentation de la Chine devrait être considérée comme une question importante au sens de l'article 18 de la Charte – de celles à propos desquelles l'adoption d'une décision nécessite une majorité des deux tiers. Ce seuil avait été réaffirmé en 1965 par une résolution 2025. C'est qu'une décision sur l'importance d'une question, de nature procédurale, ne vaut que pour une session et ne lie pas l'Assemblée pour les suivantes. En 1971, les États-Unis échouèrent à faire adopter une résolution équivalente. Après l'échec d'une autre proposition qui aurait permis, en parallèle de l'occupation du siège chinois par la Chine populaire, le maintien d'une représentation de la République de Chine, le chef de celle-ci, Liu Chieh (劉錫諧), quitta l'Assemblée avant l'adoption de la résolution 2758, issue d'une proposition de l'Albanie, par une majorité simple de 76 voix pour vs 35 contre, avec 17 abstentions.

On présente souvent la résolution 2758 comme le texte par lequel la République de Chine aurait été expulsée de l'ONU. Il est exact que le texte « décide » – ce qui suggère que la résolution est obligatoire au sein de l'ONU, indépendamment de ses membres – de « l'expulsion immédiate des représentants de Tchang Kai-chek du siège qu'ils occupent illégalement ». Mais on voit que l'expulsion ne vise pas un État, seulement les représentants de celui-ci, dont l'organisation se reconnaît la compétence implicite de contrôler la légitimité. La résolution 2758 ne portait donc pas sur l'appartenance d'un État à l'ONU, mais sur la représentation à l'ONU d'un État considéré comme le même depuis 1945 : la Chine. Il s'agissait ainsi non de remplacer un siège par un autre, mais de changer les occupants d'un seul et même siège. Cette manière de voir, on l'a dit, était partagée à cette époque par les deux gouvernements rivaux.

Du reste, l'examen du texte montre qu'il ne peut avoir le sens plus étendu que lui prête aujourd'hui la Chine. La résolution se borne à considérer « que le rétablissement des droits légitimes de la République populaire de Chine est indispensable à la sauvegarde de la Charte des Nations unies et à la cause que l'Organisation doit servir conformément à la Charte », et reconnaît « que les représentants du Gouvernement de la République populaire de Chine sont les seuls représentants légitimes de la Chine à l'Organisation des Nations unies et que la République populaire de Chine est un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ». Elle est muette sur le statut de Taïwan, dont le nom ne figure pas dans le texte, pas plus que celui de République de Chine, à laquelle il n'est fait allusion que par la tournure déjà mentionnée sur les représentants de Tchang Kai-chek. On y cherche en vain des expressions comme « principe de la Chine unique » ou « principe d'une seule Chine ».

En votant la résolution, l'Assemblée ne pouvait avoir l'intention de manifester le caractère obligatoire d'un quelconque principe de la Chine unique, ni d'ériger la position de la République populaire en règle juridique. On ne voit pas comment elle aurait pu le faire alors qu'à cette époque, une partie des États du monde reconnaissaient encore la République de Chine, et ne changeraient plus tard de position qu'en adoptant, à l'exemple des États-Unis, une politique de la Chine unique dont l'ambiguïté calculée pour se distinguer du principe invoqué par la Chine, en ce qui concerne l'indétermination du statut de Taïwan, est bien connue¹⁴. L'AGNU n'aurait donc pu refléter par une résolution la conscience juridique de ce que Taïwan appartiendrait à la Chine – et on ne voit pas sur quoi d'autre reposerait un statut coutumier de Taïwan dont le texte aurait contribué à la cristallisation¹⁵. Il y a des raisons de penser que les autorités chinoises mesurent la fragilité de leur argument. En qualifiant aujourd'hui le principe de la Chine unique de « norme fondamentale » des relations internationales, elles jouent, comme il est courant, sur l'ambiguïté du mot « norme », qui permet de suggérer la juridicité (norme juridique) sans l'affirmer ; l'ajout, dépourvu de signification précise et comme pour faire bonne mesure, de l'adjectif « fondamental » semblant avoir ici valeur de compensation.

¹⁴ Voir à ce sujet LIFF A., LIN D., « The 'One China' Framework at 50 (1972-2022): The Myth of 'Consensus' and Its Evolving Policy Significance », *The China Quarterly*, Vol. 252, December 2022, pp. 977-1000.

¹⁵ Pour ces raisons on peut se rallier à une récente étude qui évoque une « distorsion » de la résolution 2758 par la Chine : DRUN J., GLASER B., « The Distortion of UN Resolution 2758 to Limit Taiwan's Access to the United Nations », *The German Marshall Fund of the United States*, mars 2022. On y trouvera un inventaire des actions entreprises par la Chine à l'intérieur de l'ONU pour rapprocher les positions de celle-ci de sa propre politique.

La Chine ne peut-elle pas néanmoins invoquer la résolution 2758, en tant que décision obligatoire dans le droit interne des Nations unies, pour faire obstacle à toute admission de la République de Chine, y compris sous le nom de Taïwan, ainsi que l'avait sollicité son président Chen Shui-bian (PDP) en 2007¹⁶ ? Il est vrai qu'à cette époque, le Secrétaire général, Ban Ki-moon, avait cru devoir écarter cette candidature en invoquant la résolution 2758. Il était alors allé jusqu'à affirmer qu'en vertu de ce texte, l'ONU considère que Taïwan fait partie de la Chine, une interprétation qui avait ensuite suscité une discrète mais vive protestation de plusieurs États, dont les États-Unis, en réaction à laquelle M. Ban aurait admis qu'il était allé trop loin et qu'à l'avenir il n'imputerait plus cette position à l'organisation¹⁷. Celle-ci, on le comprend, était contestable à deux titres : parce que le texte ne porte pas sur le statut de Taïwan, et parce qu'il concerne la représentation de la Chine et non l'admission de Taïwan. C'est pourquoi il ne fait obstacle à une candidature de Taïwan que si l'on part du principe que l'admission de Taïwan a quelque chose à voir avec la représentation de la Chine, ce qui ne va de soi que si l'on a d'abord adopté la position de la Chine elle-même, selon laquelle Taïwan en ferait partie intégrante.

Quoi qu'il en soit, le succès d'une telle candidature est bien entendu rendu illusoire par la procédure prévue par la Charte – l'article 4 requiert la recommandation du Conseil de sécurité, où la Chine dispose d'un veto, et la décision de l'Assemblée générale, où la Chine est susceptible de rallier une majorité en sa faveur – mais on peut juger que cela n'est qu'une question d'opportunité et non de principe qui lierait l'organisation. En tant que telle, la résolution 2758 ne scelle pas le destin de Taïwan au sein de l'ONU ; à plus forte raison, elle n'a pas d'incidence sur le statut de Taïwan en dehors de l'organisation.

3. Une question secondaire dans la discussion du statut juridique de Taïwan

Nous en venons à présent au point essentiel. Quelle que soit notre appréciation des effets de la résolution 2758 sur la capacité de Taïwan à participer à l'ONU, c'est-à-dire à être membre d'une organisation internationale, il est de la plus haute importance de distinguer soigneusement la question de l'appartenance d'une entité à une organisation de celle de l'éventuel statut étatique de cette entité. Et cette dernière question doit elle-même être distinguée de deux autres : celle de la reconnaissance étatique d'une entité et celle de l'entretien par une entité de relations diplomatiques. Ces points appellent quelques commentaires explicatifs.

Que l'appartenance d'une entité à une organisation internationale n'implique pas juridiquement que cette entité soit un État est rendu évident par le fait que des organisations internationales admettent en leur sein des membres qui ne sont pas généralement considérés comme des États : Taïwan a ainsi pu adhérer, sous diverses dénominations, à des organisations internationales dont est membre la Chine, comme l'Organisation mondiale du commerce. Sous le mandat de Ma Ying-jeou (2008-2016), président taïwanais issu du KMT, la Chine avait même toléré la participation de Taïwan à certaines agences spécialisées de l'ONU, y compris en tant qu'observateur à l'Assemblée de l'Organisation mondiale de la santé, avant de s'y opposer à partir de l'arrivée au pouvoir de Tsai Ing-wen (PDP) en 2016 et, comme on le sait, tout au long de la pandémie de Covid-19¹⁸. C'est pourquoi le vote d'admission d'une entité au sein d'une organisation internationale ne saurait équivaloir à sa reconnaissance collective en tant qu'État. Reconnaissance d'État et établissement de relations diplomatiques sont également deux points distincts en droit : on le voit parce que, si la reconnaissance précède souvent l'établissement de relations diplomatiques, ces relations, pour une raison ou pour une autre, peuvent tout à fait être rompues sans que cela soit équivalent au retrait de la reconnaissance ; c'est une chose de tenir une entité pour un État, c'en est une autre de vouloir traiter avec cet État.

Enfin, on admet généralement aujourd'hui que la qualité d'État ne dépend pas juridiquement de sa reconnaissance par les autres États, si bien que l'on peut à la limite envisager le cas d'école d'une entité qui serait, en droit, un État, quoiqu'il ne soit reconnu par aucun autre. En effet, on peut considérer que la déconnexion de l'étaticité et de la reconnaissance étatique est rendue nécessaire par la faible homogénéité de la société internationale, dont les oppositions d'intérêts et de valeurs entre ses membres rendent illusoire

¹⁶ Bureau du président de la République de Chine (Taïwan), « President Chen Shui-bian's Letter to UN Secretary-General Ban Ki-moon Delivered on July 19 », 20 juillet 2007.

¹⁷ « UN told to drop 'Taiwan is part of China': cable », *Taipei Times*, 6 septembre 2011.

¹⁸ « Taiwan fails in bid to join WHO assembly after China pressure », Reuters, 23 mai 2022.

l'application de critères neutres pour décider de quelle entité doit être considérée comme l'un des leurs. S'il n'est pas possible de se mettre d'accord sur ce qui serait le « bon pays », digne du statut d'État, du « mauvais pays », qui ne le serait pas, la seule position raisonnable consiste à dire que le statut d'État est acquis en droit à tout pays qui existe en fait. Écarter la reconnaissance ne résulte donc pas d'une préférence idéologique, mais de la seule donnée dont puisse partir le droit international pour surmonter le conflit des idéologies : le simple fait de l'existence indépendante d'un pays, auquel est assorti, en droit, le statut étatique souverain qui est la conséquence de cette indépendance.

Or, il est évident que Taïwan est, dans les faits, un pays indépendant, c'est-à-dire une collectivité humaine qui, sur un espace, s'est organisée – et plus complètement organisée, pourrait-on ajouter, que bien des États dans le monde – sans subir l'organisation d'une autre – si ce n'est au sens de l'interdépendance ordinaire des unités politiques. Mais il s'agit d'un pays indépendant qui ne peut s'assumer comme tel, et cette circonstance doit retenir notre attention au moment de proposer quelques conclusions sur le statut de Taïwan.

Conclusion

Nous avons établi que la résolution 2758 n'a qu'une faible incidence juridique sur la question du statut de Taïwan en droit international. Elle ne fait pas obstacle à l'éventuelle qualité d'État indépendant de Taïwan, qui ne dépend pas des positions de l'Assemblée générale, ni d'ailleurs de celle d'aucun État, mais seulement de conditions de fait fixées par le droit international – ce qui n'empêche pas chaque État de déterminer pour lui-même s'il considère que Taïwan est un État, et s'il désire entretenir des relations diplomatiques avec lui. De surcroît, à notre avis, la résolution 2758 ne règle pas même de façon définitive la question de l'appartenance de Taïwan à l'ONU, car cette position repose sur le postulat que l'admission de Taïwan concernerait la représentation de la Chine, ce qui est certainement le point de vue de la Chine sur la question, mais de moins en moins celui de Taïwan.

Il est indéniable que les autorités taiwanaises dirigent encore un régime qui se présente comme la « République de Chine », et de ce fait on ne peut raisonnablement pas, s'agissant de la participation de ce régime à l'ONU, dénier toute pertinence à la résolution 2758. Mais, si désirable qu'apparaisse cette participation à Taïwan, c'est à elle que s'arrête la valeur de ce texte, au contraire de ce qu'avance la Chine. Il ne s'agit pas de recommander le remplacement d'un postulat pro-chinois par un postulat anti-chinois, mais d'écarter tout postulat et de partir des faits les moins contestables, afin d'en proposer une interprétation. Or il est une évidence à laquelle doit se rendre tout observateur désintéressé : il existe des Taïwanais qui, désireux d'être quelque chose dans le monde, forment une unité politique – évidence bien plus décisive que les discussions byzantines sur la question de savoir à quel gouvernement et pour le compte de quel État le Japon aurait à quel moment transféré le titre qu'il a détenu un demi-siècle sur Taïwan, discussions desquelles partent souvent les études sur la question (et la position chinoise elle-même)¹⁹.

L'absence de consensus entre les Taïwanais sur la forme de leur unité politique nous empêche de conclure avec certitude que Taïwan est un État au sens du droit international, même si cette position peut, selon nous, être valablement défendue, car il n'est pas certain que le droit international exige une déclaration d'indépendance ou une autre manifestation explicite de la volonté d'une entité d'exister en tant qu'État, dès lors que l'entité en rencontre par ailleurs les conditions juridiques et se comporte, implicitement mais certainement, comme un État²⁰. (Du reste, qu'une minorité de Taïwanais souhaitent l'unification avec la Chine n'a rien de décisif : il existe dans divers États du monde un courant d'opinion qui souhaite l'unification de son État avec un autre État, sans que le premier cesse d'en être un pour autant – et il appartient à tout État

¹⁹ Autrement dit, la question de savoir jusqu'à quel point Taïwan est un *sujet* de droit international, du fait même qu'elle se pose sérieusement, doit être examinée en priorité, et ce n'est qu'ensuite qu'il peut être pertinent de considérer l'île comme *objet* d'un différend territorial.

²⁰ C'est essentiellement parce que les autorités de Taïwan n'ont jamais revendiqué de manière explicite un statut d'État, indépendant de l'État chinois, que l'ouvrage de référence sur la question conclut que Taïwan n'est pas (encore) un État au sens du droit international – jugeant, mais la chose est débattue, que la qualité étatique suppose une *prétention* univoque (CRAWFORD J., *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 2006, p. 219). Pour une discussion plus récente, voir aussi AHL B., « Taiwan », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, février 2020, §20 et LIN C.-F., WU C.-H., « Is Taiwan a State? The Creation of a State in Formosa through Quiet Revolution and Democratization », *Verfassungsblog*, 18 octobre 2022.

souverain de décider souverainement de son absorption par un autre.) Que cette absence de consensus soit principalement l'effet d'une crainte d'une attaque armée de la Chine si Taïwan devait se présenter ouvertement comme un État indépendant ne peut pas altérer notre interprétation juridique : il s'agit, là aussi, d'un fait incontestable, si injuste soit-il.

Une dernière remarque s'impose. Si l'on conclut à l'étatité de Taïwan, cela signifie que tout recours à la force de la Chine contre Taïwan serait une violation de l'article 2 §4 de la Charte. Il en va de même de toute menace de recours à la force, et compte tenu de la régularité et de l'ampleur des manœuvres de l'Armée populaire de libération autour de Taïwan, il faudrait alors probablement conclure que la Chine, à cet égard, est en violation presque continue de la Charte. Mais même sans admettre que Taïwan soit un État, la réalité de la vie démocratique taïwanaise, ponctuée par de régulières élections et, pour la première fois en novembre 2022, par un référendum constitutionnel²¹, est une preuve énorme de ce que les Taïwanais sont, au sens du droit international, un peuple titulaire du droit à l'autodétermination. La Chine pourrait répondre qu'elle offre au peuple taïwanais la possibilité de réaliser ce droit dans le cadre de son autonomie à l'intérieur de l'État chinois. Chacun peut apprécier, à partir de l'exemple de Hongkong, s'il y aurait là autonomie véritable ; le point juridiquement essentiel est qu'il s'agit d'en convaincre les Taïwanais.

En effet, la conclusion qui s'impose est qu'en tant que peuple, Taïwan doit consentir à toute altération de sa situation internationale et qu'à ce seul titre, une annexion de l'île par l'armée chinoise serait, là encore, une violation du droit international.

²¹ Les Articles additionnels à la Constitution de la République de Chine, tels qu'adoptés en 1991 et amendés en 2005, prévoient leur révision en deux étapes : l'approbation législative d'une proposition de révision par une majorité des trois quarts des votants en présence de la même proportion du total des parlementaires, suivie d'un référendum lors duquel la révision doit être approuvée par plus de la moitié des électeurs inscrits – conditions qui ont délibérément conféré à la Constitution taïwanaise une exceptionnelle rigidité en vue de favoriser le maintien du *statu quo*. Le 26 novembre 2022, une proposition de révision aux Articles, qui aurait abaissé la majorité électorale de 20 à 18 ans et autorisé l'abaissement de l'âge de l'éligibilité de 23 à 18 ans, a été rejetée par référendum faute d'avoir atteint le seuil requis.

FRS PROGRAMME TAIÛWAN
SUR LA SÉCURITÉ ET LA DIPLOMATIE

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE