

# PALESTINE : UN NOUVEAU STATUT, UN FUTUR ETAT ?

Par **Dov Jacobs**, professeur assistant en droit international à l'Université de Leyden (Pays-Bas),  
**William Leday**, coordonnateur du pôle Affaires étrangère – Défense de Terra Nova  
et **Béligh Nabli**, directeur de recherches à l'IRIS

Le 30 novembre 2012

138 voix pour, 9 contre et 41 abstentions. C'est par un vote historique que l'Assemblée générale des Nations Unies a octroyé à la Palestine le statut d'Etat observateur non membre des Nations Unies. Soixante-cinq ans après avoir adopté le plan de partage de la Palestine en deux Etats, l'Assemblée générale de l'ONU s'est prononcée en faveur du rehaussement du statut de la Palestine, d'entité observatrice (obtenu par l'OLP en 1974) à la qualité d'« Etat observateur non membre » des Nations Unies.

Certes, la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies ne crée pas un Etat souverain et indépendant palestinien, mais consacre une élévation du statut de l'entité palestinienne au sein du système onusien. Si la reconnaissance d'une qualité étatique revêt un impact de nature politique et symbolique certain, sa portée juridique et institutionnelle n'est pas négligeable non plus.

## 1 - UN IMPACT POLITIQUE ET SYMBOLIQUE FORT

Le 29 novembre 1947, la jeune Organisation des Nations Unies adoptait le plan de partage de la Palestine en deux Etats. L'un, juif, fut proclamé quelques mois plus tard sous le nom d'Israël. L'autre, arabe, n'a toujours pas vu le jour. La perspective d'un Etat palestinien n'a cessé de s'éloigner au regard du blocage structurel du « processus de paix » et d'un phénomène d'atomisation du peuple, du territoire et du pouvoir palestiniens. Israël campe quant à lui sur trois refus : le partage de Jérusalem, le retour aux frontières de 1967 aménagé par des échanges de territoires, et une solution acceptable sur la question des réfugiés de 1948.

C'est dans ce contexte qu'est intervenu le vote historique du 29 novembre à l'Assemblée générale de l'ONU. Alors qu'une majorité simple était suffisante, la résolution a rallié au-delà des deux tiers des pays représentés aux Nations Unies. Il s'agit là d'un succès personnel pour le président de l'Autorité palestinienne qui a rappelé le sens de sa démarche à l'occasion d'un discours préalable au vote. Il a

ainsi tenu à réaffirmer solennellement les droits « inaliénables » des Palestiniens à l'indépendance pour enfin « rectifier une injustice historique ».

Sur le plan stratégique, il s'agit pour Mahmoud Abbas de sortir de l'impasse des négociations bilatérales avec l'Etat israélien en imposant la question palestinienne dans l'agenda diplomatique international. Les Palestiniens ne pouvaient plus se satisfaire de ce statu quo. Du reste, contrairement aux premiers commentaires sur le « printemps arabe », au lieu de marginaliser la question palestinienne, le réveil des peuples arabes la régénère.

Ce vote par l'Assemblée générale des Nations Unies est aussi une manière de responsabiliser la communauté internationale sur un dossier par trop synonyme d'impasse et d'aporie. Si une large majorité de la communauté des Etats a soutenu la reconnaissance du nouveau statut onusien à la Palestine, une partie des chancelleries occidentales continuaient à se réfugier derrière une ligne politique peu convaincante, selon laquelle la perspective d'un Etat palestinien souverain est souhaitable - voire inéluctable - mais prématurée... L'impératif d'une solution concertée avec Israël, idéal sur le papier, revenait en pratique à soumettre toute reconnaissance de l'Etat palestinien à l'accord préalable d'Israël, alors même que ce dernier défend l'idée d'une négociation sans condition, c'est-à-dire sans arrêt de la colonisation...

La voix de la France ne pouvait restée inaudible sur un sujet aussi central de la vie internationale. Son action au Moyen-Orient et en Méditerranée depuis le début du printemps arabe, consistant à accompagner les forces alternatives aux régimes autoritaires finissants, lui a permis de retrouver une certaine centralité. Elle a gradué son action avec des résultats variables, relatifs et parfois contestables. En effet, après avoir manqué le train de l'histoire avec la révolution tunisienne, la France a tenté de se positionner en pointe en précipitant la chute de la Jamahiriya libyenne – n'hésitant pas à emprunter les sentiers d'une surinterprétation de la résolution 1973, qui n'est pas étrangère aux réticences chinoises et surtout russes sur le dossier syrien. Absente de la révolution égyptienne, la France prend aujourd'hui une position avancée s'agissant de la crise syrienne.

Si un vote positif s'imposait au moment où le monde arabe est traversé par un appel à la dignité de ses propres peuples, il était aussi motivé par la tradition française d'indépendance et de soutien au principe de l'autodétermination des peuples. Il s'imposait aussi dans l'intérêt de la France, pour que sa voix demeure audible et visible sur la scène internationale<sup>1</sup>. Par ailleurs, sur le plan interne, depuis le début de la deuxième Intifada en 2000, les signes d'une importation du conflit israélo-palestinien sont prégnants. Notre politique extérieure présente donc aujourd'hui des interactions certaines avec le débat politique et citoyen, et par voie de conséquence avec le champ des représentations. Le vote de la France à l'Assemblée générale des Nations Unies est donc une mise en ordre symbolique de sa politique extérieure.

La décision de François Hollande de soutenir la demande palestinienne est donc l'un des faits marquants de son début de mandat. Pourtant, le vote français n'était pas acquis. Alors que la reconnaissance d'un Etat palestinien faisait partie de ses engagements de campagne, les

---

<sup>1</sup> Signe que les grandes décisions de la politique extérieure française ont des effets d'entraînement, l'annonce à l'Assemblée nationale du ministre des Affaires étrangères et européennes, Laurent Fabius, du vote en faveur de la demande de l'Autorité palestinienne a provoqué une réaction similaire de Madrid et d'autres capitales européennes.

tergiversations et autres interrogations furent de mises après son élection. François Hollande a finalement tranché en faveur de la ligne gaullo-miterrandienne défendue par le Quai d'Orsay incarné par la personne de son ministre Laurent Fabius. Point de rupture donc : une politique étrangère qui s'inscrit dans une continuité historique, mais n'en était pas moins attendue. Ce geste présidentiel fut salué par le monde arabe et a eu un effet d'entraînement au sein des pays européens. L'Europe est malgré tout apparue divisée à l'occasion de ce vote historique, incapable de porter une voix unique au nom de valeurs, de principes et... d'intérêts communs.

Au-delà de sa dimension politique et symbolique, l'impact juridique et institutionnel de ce changement de statut est notable.

## **2 - UN IMPACT JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL NON NEGLIGEABLE**

L'Autorité palestinienne disposait jusqu'alors d'un statut d' « entité observatrice permanente ». À ce titre, elle bénéficiait d'une représentation permanente au siège de l'ONU et avait le droit « d'assister à la plupart des réunions et de consulter la documentation » de l'organisation.

Quelle est la « plus-value » juridique et institutionnelle de ce passage d'un statut d'« entité observatrice » (comme La Croix-Rouge) à un statut d'« Etat non membre observateur » (comme le Saint-Siège) ? L'intérêt essentiel réside dans la référence à la qualité étatique : l'Etat palestinien devient une réalité onusienne. Il convient toutefois d'en relativiser la portée. L'obtention du statut d'Etat (non membre) des Nations Unies ne vaut pas reconnaissance universelle de cet Etat. Chaque Etat et organisation internationale choisissent bilatéralement de considérer ou non l'« Etat palestinien ». À ce titre, l'Assemblée générale n'a pas la capacité juridique formelle de créer un Etat en droit international par reconnaissance, ni même celle de permettre l'adhésion d'un Etat à l'ONU, sans autorisation du Conseil de Sécurité. Autrement dit, le vote du 29 novembre ne signifie pas pour autant que cette entité étatique palestinienne bénéficie de la qualité de membre à part entière de l'ONU. Ce statut demeure exclu *de facto*, en dépit de la demande effectuée en ce sens il y a près d'un an par le Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas. Cette demande, légitime, est en effet irréaliste au regard des conditions d'obtention d'un tel statut. Transmise au Conseil de Sécurité, l'organe décisionnel en la matière, la demande palestinienne se heurte en effet à l'absence de la majorité requise et (surtout) à la menace du veto américain.

Le choix du statut d' « Etat non-membre » est donc un choix par défaut. Du reste, ce statut n'est pas fondé sur la Charte de l'ONU et relève de l'usage ou de la pratique institutionnelle. Concrètement, la qualité d'Etat non membre ne permettra pas aux représentants palestiniens de prendre part au vote au sein des organes onusiens. Toutefois, la Palestine pourrait postuler à l'adhésion de l'ensemble des organisations ou agences rattachées à l'ONU, comme l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau international du travail ou le Programme alimentaire mondial.

Ce statut d'Etat non membre de l'ONU ouvre-t-il pour autant l'accès à la justice pénale internationale ? La plupart des Etats qui se sont opposés à la reconnaissance de ce statut ont argué des risques de poursuite d'Israël devant la Cour pénale internationale (CPI), hypothèse qui reste à vérifier au regard du champ des possibles ouvert par l'évolution du droit international. L'Etat Israélien n'est pas partie au statut de la Cour. En conséquence, pour que ses actes puissent être portés

devant la CPI, l'adoption d'une Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies est nécessaire. Il s'agit en effet du seul organe habilité à rendre le statut de la CPI applicable à un Etat non-partie, comme ce fut le cas pour le Soudan et la Libye. Or, il apparaît évident que le soutien inconditionnel des Etats-Unis à l'Etat d'Israël écarte d'emblée la probabilité d'un tel scénario.

Afin de contourner cet obstacle, l'Autorité Palestinienne a déposé une requête en son nom propre pour qu'une enquête soit ouverte à propos des « événements » de 2009 à Gaza, requête rejetée il y a quelques mois par le procureur de la CPI, au motif que la Palestine ne serait pas un « Etat » capable de faire une telle demande auprès de la Cour. Le procureur avait à l'époque précisé qu'il était de la responsabilité de l'Assemblée des Etats Parties (AEP) de se prononcer sur une telle question. Cette semaine, l'AEP de la Cour pénale internationale s'est réunie à La Haye, et pourtant, malgré la pression d'un certain nombre d'associations et de juristes, ce sujet n'a pas été mis à l'ordre du jour officiel. Un consensus en coulisse se dessine autour du principe suivant : l'AEP s'abstiendra de toute action, tant que l'ONU n'aura pas statué sur la question.

Si l'AEP de la CPI décide, à la suite de l'ONU, de reconnaître, comme l'a d'ailleurs déjà fait l'UNESCO, le statut d' « Etat » à la Palestine, cela pourrait donner à la Cour la capacité d'exercer sa compétence pour toute activité d'Israël en Palestine, sans avoir besoin de passer par le Conseil de Sécurité. Cependant, cette hypothèse, fondée en théorie, demeure difficile à concevoir ou à imaginer en pratique. La décision d'ouvrir ou non une enquête dépendrait non pas de la Palestine, mais de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par le procureur, qui pourrait être réticent à s'engager dans une situation politique aussi délicate. Par ailleurs, une enquête dépend de l'accès concret aux preuves, accès qu'Israël pourrait aisément limiter du fait de son occupation et de son contrôle de ces territoires. Enfin, il existe un mécanisme par lequel le Conseil de Sécurité peut voter le gel de poursuites pour une période d'un an renouvelable. Il faudrait pour cela le soutien des cinq membres permanents du Conseil (France, Etats-Unis, Royaume-Uni, Chine et Russie). Cependant, étant donné les craintes exprimées par la France, le soutien des Etats-Unis et la méfiance générale de la Chine et de la Russie vis-à-vis de la Cour, on peut imaginer qu'une telle résolution serait adoptée si une enquête devait être ouverte par la CPI.

Pourtant, l'enjeu réside ailleurs et porte sur la décision de principe que devra prendre l'Etat israélien au sujet de son intégration dans le système international de responsabilité (incluant la CPI). La pratique suivie actuellement par Israël n'est pas tenable à terme. Il ne peut contester par exemple la partialité du rapport Goldstone (rapport de la mission internationale indépendante sur les événements de Gaza), alors que cette partialité est notamment due à l'absence de coopération de la part d'Israël. Il faut d'ailleurs noter que la CPI fonctionne sur un principe de complémentarité. Si, comme l'estime souvent Israël, des poursuites pour violations du droit de la guerre sont effectives au niveau national, il n'y aurait rien à craindre de la CPI.

Enfin, le changement de cette donnée pénale internationale est valable pour les différentes parties du conflit : si la Palestine devait permettre à la CPI de poursuivre les auteurs de crimes internationaux à Gaza, cela inclut également les crimes commis par les Palestiniens. Autrement dit, l'argument israélien de la partialité de la justice internationale tomberait.

\*

La stratégie du président Abbas - qui a abandonné la voie, se révélant une impasse, de la lutte armée - fondée sur la diplomatie et le droit international, se trouve confortée. Au-delà de ce succès personnel, il faut espérer que l'adoption de cette résolution historique ouvrira la voie vers la réalisation du projet onusien originel de coexistence de deux Etats, sur la base d'un règlement pacifique du conflit israélo-palestinien.