



Tous droits réservés

## RELATIONS INTERNATIONALES

### FICHE 1 : LA NAISSANCE D'UN NOUVEL ÉTAT - LE CAS DE LA PALESTINE

<b>I. Notions à connaître</b>	<b>2</b>
<b>II. Éléments introductifs</b>	<b>2</b>
A) La création d'un État sur un territoire sans maître	3
B) La fusion d'États	3
C) La scission	3
D) La sécession	4
<b>III. Processus d'établissement de l'État de Palestine</b>	<b>6</b>
A) La proclamation de l'État de Palestine	6
B) Le lancement de la reconnaissance de la qualité d'Etat à travers l'admission à l'ONU	7
<b>IV. Le processus d'adhésion de la Palestine à l'ONU</b>	<b>10</b>
A) L'appréciation de la qualité d'État de la Palestine.	10
1) Conditions de l'existence d'un territoire et d'une population permanente	11
2) Condition du contrôle	11
3) Critère de l'existence d'un Gouvernement	11
4) Critère de la capacité d'entrer en relation avec les autres Etats	12
B) Les conditions requises au-delà de l'établissement de la qualité étatique	12
<b>V. Information supplémentaire sur la position de la France</b>	<b>16</b>

## I. Notions à connaître

*Formation de l'État – Conditions d'existence de l'État – Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – Souveraineté – Indépendance – Effectivité – Reconnaissance d'État – Admission dans une Organisation internationale – Membres et observateurs à une organisation internationale – Organisation de Libération de la Palestine – Autorité Nationale Palestinienne – Processus d'Oslo – Armistice – Occupation – Blocus*

## II. Éléments introductifs

Dans son **avis du 29 novembre 1991**, la Commission d'Arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie a estimé « que l'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé ; qu'il se caractérise par la souveraineté » (Conférence pour la paix en Yougoslavie, Avis de la Commission d'Arbitrage, **29 novembre 1991**).

Si la qualité étatique implique la réunion de plusieurs conditions à la manière de ce que prévoit l'**Avis du 29 novembre 1991** de la Commission d'Arbitrage précitée ou encore de la convention de Montevideo, l'autre question qui se pose est celle des modes d'accession à l'indépendance.

En ce sens, l'accession à l'indépendance passe par plusieurs techniques. Il peut s'agir de la création d'un État sur un territoire sans maître (A) ou de la fusion d'États (B).

## A) La création d'un État sur un territoire sans maître

(Il s'agit d'une hypothèse désormais improbable)

## B) La fusion d'États

« "Elle se produit lorsque deux ou plusieurs États se regroupent pour donner naissance à une entité unique nouvelle". Tel fut le cas de la création des États-Unis d'Amérique, en 1787. Cet État fut créé par la fusion des treize États nouvellement indépendants. De même, en Afrique, l'État de Tanzanie est né de l'union entre le Tanganyika et le Zanzibar, en 1964. Dans le même sens, la République Yéménite résulta, en 1990, de la réunification de la République arabe du Yémen et de la République démocratique et populaire du Yémen<sup>1</sup> ».

## C) La scission

La scission désigne la situation d'un État qui disparaît pour donner naissance à deux ou plusieurs entités étatiques nouvelles. Il existe plusieurs exemples en ce sens :

- La partition de l'Allemagne entre la République fédérale, à l'Ouest, et la République démocratique, à l'Est. Cette partition qui a pris fin à la chute du mur de Berlin est intervenue dans le contexte de la guerre froide ayant opposé le bloc occidental et le bloc socialiste.
- De même, « la disparition de la République fédérale socialiste de Yougoslavie doit beaucoup au refus de la communauté internationale de

---

<sup>1</sup> DUPUY P.-M, KERBRAT Y., *Droit international public*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, p. 35

considérer la Serbie-Monténégro comme étant simple continuateur de l'ancienne RFSY, en réaction à l'attitude belliqueuse du gouvernement de Belgrade et à sa participation à des violations massives du droit humanitaire en Bosnie-Herzégovine<sup>2</sup> ».

## D) La sécession

Elle désigne la situation dans laquelle « une partie de la population d'un État décide de dissocier une partie du territoire étatique pour former un nouvelle État<sup>3</sup> ». À la différence de la scission, l'ancien État ne disparaît pas après la création de la ou des collectivités étatiques nouvelles.

- Il s'agit du mode de création le plus fréquent des États décolonisés.
- Elle caractérisa également l'accession à l'indépendance, des États issus de l'éclatement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), à l'exception de la Russie. Il en va de même des États baltes (Estonie, Lituanie et Lettonie). Ces États furent considérés comme une survivance des anciens États annexés par l'Union soviétique en 1939. Dans le même sens, la République du Soudan du Sud est née d'une sécession, le **9 juillet 2011**<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>*Ibid*, p. 35

<sup>3</sup>*Ibid*, p. 35

<sup>4</sup>*Ibid*, p. 35

S'agissant du cas spécifique de la Palestine, c'est sur la base de la **Résolution 181 (II)** adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le **29 novembre 1947** que le plan de partage de la Palestine fut réalisé. Cette résolution prévoyait que le Mandat conféré au Royaume-Uni par la Société des Nations (SdN) pour la Palestine devrait, en ce sens, prendre fin le **1<sup>er</sup> août 1948** au plus tard. Dans cette perspective, la puissance mandataire (Royaume-Uni) devrait informer la Commission sur son intention de mettre fin au mandat. De même, ses forces armées devraient évacuer progressivement la Palestine pour qu'au **1<sup>er</sup> août 1948** au plus tard, il n'y en ait plus aucune.

La **Résolution** prévoyait également que deux mois après l'achèvement de cette évacuation, « les États indépendants arabe et juif ainsi que le Régime international particulier prévu pour la Ville de Jérusalem dans la troisième partie de ce plan {commenceraient} d'exister en Palestine ». Suivant la question de l'admission à l'ONU, elle prévoyait que lorsque l'indépendance de l'État arabe ou de l'État juif, telle qu'elle est prévue dans le présent plan, sera devenue effective et que la déclaration et l'engagement prévus dans le présent plan auront été signés par l'un ou l'autre de ces États, il conviendra d'examiner avec bienveillance sa demande d'admission comme Membre des Nations Unies conformément à l'**article 4 de la Charte des Nations Unies**.

La question qui se pose est ainsi celle de savoir, qu'en est-il de ce processus d'admission de la Palestine à l'ONU, depuis ce plan de partage ? La réponse à cette question de l'admission à l'ONU (I) implique la présentation du processus préalable d'établissement de l'État de Palestine (II)

### III. Processus d'établissement de l'État de Palestine

#### A) La proclamation de l'État de Palestine

Le **15 novembre 1988**, le Conseil national palestinien exerçant le droit du peuple arabe palestinien à l'autodétermination, proclama l'établissement de l'État de Palestine, avec pour capitale Jérusalem (AlQods Al Charif).

- Cet État est ainsi considéré, en vertu de la proclamation, comme l'État des Palestiniens où ils pourront s'épanouir dans leur identité nationale et culturelle.
- Il est souligné, en ce sens, que l'État de Palestine est un État arabe, une partie intégrante et indivisible de la nation arabe, dont il partage le patrimoine et la civilisation et dont il partage également les aspirations à la liberté, au progrès, à la démocratie et à l'unité.

En termes de « système politique », il est défini comme un système de gouvernement parlementaire démocratique, marqué par la liberté d'expression et la liberté de créer des partis. (**Proclamation de l'établissement de l'État de Palestine, en date du 15 novembre 1988**).

S'agissant des valeurs, l'État de Palestine proclame :

- Son adhésion à la **Charte de la Ligue des États arabes**,
- Son attachement aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies et à la **Déclaration universelle des droits de l'homme**.

- En ce sens il déclara croire au règlement des différends régionaux et internationaux par des moyens pacifiques, conformément à la **Charte et aux résolutions des Nations Unies**.

De même, sans préjudice de son droit naturel de défendre son intégrité territoriale et son indépendance :

- Il rejette donc la menace ou l'emploi de la force, la violence et le terrorisme contre son intégrité territoriale ou son indépendance politique.
- Il rejette aussi leur emploi contre l'intégrité territoriale de tout autre État.
- Il déclare ainsi être un État épris de paix et attaché aux principes de la coexistence pacifique.

Après avoir fait référence à son attachement à la paix et à son attachement aux principes des NU, l'État de Palestine, demanda, en vertu de cette résolution, à l'Organisation des Nations Unies, qui assume une responsabilité particulière à l'égard du peuple arabe palestinien et de sa patrie, ainsi qu'à tous les peuples et tous les États épris de paix et de liberté, de l'aider à atteindre ses objectifs, d'assurer sa sécurité, de soulager les souffrances tragiques de son peuple et de l'aider à mettre fin à l'occupation des territoires palestiniens par Israël.

## **B) Le lancement de la reconnaissance de la qualité d'État à travers l'admission à l'ONU**

Sur la base de cette disposition, conformément à la **résolution 181 (II)** et à la **proclamation de l'établissement de l'État de Palestine**, en date du **15 novembre 1988**, le Président de l'État de Palestine a adressé le **23 septembre 2011** une lettre

d'admission de l'État de Palestine à l'ONU au Secrétaire général des Nations Unies. **(Lettre adressée au Secrétaire général par le Président de l'État de Palestine le 23 septembre 2011).**

Convient-il d'abord de rappeler que l'adhésion à l'ONU s'opère sur la base des dispositions de l'**article 4 de la Charte des Nations Unies**. Suivant cette disposition, « 1. Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. 2. L'admission comme Membre des Nations Unies de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité ».

**Revenant à la lettre du 23 septembre 2011, c'est par elle que** l'État de Palestine rappelait qu'il réunit les conditions requises pour être membre des Nations Unies en tant qu'État souverain. De même, la lettre relevait les fondements juridiques et politiques du droit de l'État de Palestine d'être membre des NU. *In concreto* :

- Elle relevait son droit d'adhérer à l'ONU, « sur la base des droits naturels, juridiques et historiques du peuple palestinien et de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 29 novembre 1947, ainsi que de la Déclaration d'indépendance de l'État de Palestine du 15 novembre 1988 et de la reconnaissance par l'Assemblée générale de cette déclaration énoncée dans la Résolution 43/177, en date du 15 décembre 1988 ».
- Par cette lettre, l'État de Palestine s'affirmait résolu à parvenir à un règlement juste, durable et global du conflit israélo-palestinien fondé sur la vision de deux États vivant côte à côte dans la paix et la sécurité, qui a été approuvée



par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale des Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble et qui s'appuie sur le droit international.

Aux fins de cette demande d'admission, une déclaration faite en application de l'article 58 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité et de l'article 134 du règlement intérieur de l'Assemblée générale est jointe à la présente lettre. Déclaration :

- « Au titre de la demande d'admission de l'État de Palestine à l'Organisation des Nations Unies, j'ai l'honneur, en ma qualité de Président de l'État de Palestine et de Président du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine, seul représentant légitime du peuple palestinien, de déclarer solennellement que l'État de Palestine est une nation pacifique qui accepte les obligations de la Charte des Nations Unies et s'engage solennellement à les remplir. Le Président de l'État de Palestine, Président du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine Mahmoud Abbas ».

Il ne suffit pas, dans le processus d'adhésion d'un État à l'ONU, que ce dernier s'estime réunir l'ensemble des conditions requises par la Charte. Encore faut-il qu'au regard du Comité d'admission, que cet État remplisse ces conditions. C'est ainsi que le Comité d'admission à l'ONU rendit un rapport le 11 novembre 2011 sur la demande d'admission de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies. (**Rapport du Comité d'admission de nouveaux membres sur la demande d'admission de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies, 11 novembre 2011 (S/2011/705).**

En ce qui concerne la demande d'admission de la Palestine (S/2011/592), l'attention a été appelée sur la lettre du 23 septembre 2011, adressée au Secrétaire général par

le Président de la Palestine, qui contient une déclaration – faite dans un instrument formel – par laquelle **l'État palestinien affirme être une nation pacifique qui accepte** les obligations de la Charte des Nations Unies et s'engage solennellement à les remplir.

## IV. Le processus d'adhésion de la Palestine à l'ONU

En vue de l'examen de la demande de la Palestine, le Comité d'admission évalue l'ensemble des conditions requises pour l'admission d'un nouvel État à l'ONU. Tandis que certaines de ces conditions sont en rapport avec l'examen de la qualité étatique du candidat à l'adhésion (A), d'autres tiennent à des considérations différentes (B).

### A) L'appréciation de la qualité d'État de la Palestine.

La détermination de la qualité étatique de la Palestine s'est opérée en référence à la Convention de Montevideo du 26 décembre 1933, concernant les droits et devoirs des États. Or, en vertu de **l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo du 26 décembre 1933** concernant les droits et devoirs des États, l'État comme personne de droit international doit réunir les conditions suivantes : une population permanente ; un territoire déterminé ; un gouvernement ; la capacité d'entrer en relation avec les autres États.

C'est pour cette raison que le Comité d'admission de la Palestine a analysé les conditions de l'existence d'une population permanente (a), d'un territoire sous contrôle palestinien (b), d'un gouvernement (c) et de la capacité de la Palestine à entrer en relation avec d'autres États (d), pour décider de l'acceptation de la demande de la Palestine.

### 1) Conditions de l'existence d'un territoire et d'une population permanente

Le Comité d'admission a considéré que la Palestine remplit les conditions de l'existence d'une population permanente et d'un territoire déterminé. Il a été souligné que l'absence de frontières bien arrêtées ne constituait pas un obstacle à la qualité d'État.

### 2) Condition du contrôle

Certains membres du Comité d'admission avaient estimé que le Hamas contrôlait 40 % de la population de la Palestine et, qu'en conséquence, on ne pouvait considérer que l'Autorité palestinienne exerçait un contrôle effectif sur le territoire qu'elle revendiquait. Il a cependant été souligné que l'Organisation de libération de la Palestine, et non pas le Hamas, était le représentant légitime du peuple palestinien. De même, un autre argument contestant le contrôle du territoire par la Palestine consistait à dire que l'occupation par Israël était un facteur qui empêchait le Gouvernement palestinien de contrôler pleinement son territoire. Mais le Comité a conclu, sur ce point, que l'occupation par une puissance étrangère n'impliquait pas que la souveraineté du territoire occupé devait être transférée à la puissance occupante.

### 3) Critère de l'existence d'un Gouvernement

En ce qui concerne l'existence d'un gouvernement, il a été avancé que la Palestine remplissait cette condition. En ce sens, les rapports de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et du Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, selon lesquels les fonctions

gouvernementales palestiniennes avaient actuellement atteint un stade de développement suffisant pour permettre le fonctionnement d'un État, ont été mentionnés.

#### 4) Critère de la capacité d'entrer en relation avec les autres États

**En ce qui concerne la condition selon laquelle un État doit avoir la capacité d'entrer en relation avec les autres États**, il a été rappelé que la Palestine avait été admise au statut de membre du Mouvement des pays non alignés, de l'Organisation de la coopération islamique, de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale, du Groupe des 77 et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. En outre, plus de 130 États avaient reconnu la Palestine en tant qu'État souverain indépendant. Des questions ont toutefois été soulevées à propos de la capacité de l'Autorité palestinienne d'entrer en relation avec d'autres États compte tenu du fait que, selon les Accords d'Oslo, l'Autorité palestinienne ne pouvait pas établir de relations diplomatiques.

### **B) Les conditions requises au-delà de l'établissement de la qualité étatique**

Après avoir analysé la qualité étatique de la Palestine au regard des critères de la Convention de Montevideo, le Comité d'admission a analysé les conditions afférentes : au caractère pacifique de l'État ; à l'acceptation par le candidat, des obligations de la charte et à la démonstration de sa capacité à les assumer.

- S'agissant du critère du caractère pacifique de l'État candidat, certains

membres du Comité d'admission se sont interrogés sur la question de savoir si la Palestine était effectivement un État épris de paix, étant donné que le Hamas refusait de renoncer au terrorisme et à la violence et avait pour objectif déclaré la destruction d'Israël. En réaction, a été rappelé, l'**avis consultatif de la Cour internationale de Justice** rendu en **1971** au sujet de la Namibie, selon lequel les seuls actes qui peuvent être imputés à un État sont ceux de l'autorité étatique reconnue.

- Ce moyen était conforté par un autre argument traduit par la volonté de la Palestine de reprendre les négociations sur toutes les questions relatives au statut final sur la base du mandat approuvé par la communauté internationale, des résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, des principes de Madrid, de l'Initiative de paix arabe et de la Feuille de route du Quatuor.
- Le Comité a ainsi conclu que la condition selon laquelle un candidat à l'admission doit être « pacifique », était réunie étant donné l'engagement de la Palestine en faveur d'un règlement juste, durable et global du conflit israélo-palestinien.

**En ce qui concerne le critère selon lequel un candidat doit accepter les obligations de la **Charte**, être capable de les remplir et disposé à le faire :**

- Il a été avancé que la Palestine remplissait cette condition, comme il ressortait notamment de la déclaration solennelle à cet effet contenue dans sa demande d'admission. Il a été rappelé qu'en **1948**, lorsque la demande d'admission d'Israël avait été examinée, l'engagement solennel pris par Israël de s'acquitter de ses obligations en vertu de la **Charte** avait été jugé suffisant pour considérer qu'Israël satisfaisait à ce critère.

- Un intervenant a toutefois estimé qu'une simple déclaration par laquelle un candidat à l'admission s'engageait à s'acquitter de ses obligations en vertu de la **Charte** ne suffisait pas. Un candidat devait montrer son attachement au règlement pacifique des différends et s'abstenir de menacer d'employer la force ou d'y recourir dans la conduite de ses relations internationales. À cet égard, il a été souligné que le Hamas n'avait pas accepté ces obligations.

**Au stade de la recommandation au Conseil de sécurité d'accepter l'État de Palestine en tant que membre de l'ONU :**

- Un avis divergent a été exprimé, selon lequel la demande d'admission ne pouvait être approuvée à l'heure actuelle et qu'une abstention était envisagée dans l'éventualité d'un vote. Selon un autre avis, la demande d'admission soulevait de graves questions, le candidat ne satisfaisait pas aux critères requis pour l'admission, et il n'était pas possible d'adresser une recommandation favorable à l'Assemblée générale.
- **Résumant les débats du Comité à sa 110ème séance, le Président a déclaré que le Comité n'était pas parvenu à un consensus sur une recommandation à adresser au Conseil de sécurité.**
- De manière alternative, il a été proposé qu'à titre de mesure intermédiaire, l'Assemblée générale adopte une résolution par laquelle la Palestine obtiendrait **le statut d'État observateur.**

C'est en ce sens que l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a adopté la

**Résolution A/RES/67/19 le 29 novembre 2012** (octroi du statut d'État observateur non membre par laquelle il a décidé « d'accorder à la Palestine le statut d'État non membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies, sans préjudice des droits et privilèges acquis et du rôle de l'Organisation de libération de la Palestine auprès de l'ONU en sa qualité de représentante du peuple palestinien, conformément aux résolutions et pratiques pertinentes »).

Pour adopter cette résolution, elle (l'AGNU) a :

- A rappelé les principes de la Charte des Nations Unies ainsi que ses résolutions antérieures pertinentes y compris sa **résolution 2625 (XXV)** du **24 octobre 1970**, sa **résolution 181 (II)** du **29 novembre 1947**, ses **résolutions 43/176**, du **15 décembre 1988**, et **66/17**, du **30 novembre 2011**,
- A également rappelé ses **résolutions 3210 (XXIX)** du **14 octobre 1974** et **3237 (XXIX)** du **22 novembre 1974**, par lesquelles elle a respectivement invité l'Organisation de libération de la Palestine à participer à ses délibérations en qualité de représentant du peuple palestinien et lui a accordé le statut d'observateur
- A réaffirmé son attachement, conforme au droit international, à la solution **prévoyant deux États**, avec un État palestinien indépendant et souverain, démocratique, viable et d'un seul tenant, vivant dans la paix et la sécurité côte à côte avec Israël, sur la base des frontières d'avant **1967**,
- A relevé que la Palestine est membre de plein droit de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, du Groupe des États d'Asie

Pacifique ainsi que de la Ligue des États arabes, du Mouvement des pays non alignés, de l'Organisation de coopération islamique et du Groupe des 77 et de la Chine

- Qu'à ce jour 132 États membres de l'Organisation des Nations Unies ont reconnu l'État de Palestine, etc.

## V. Information supplémentaire sur la position de la France

### Position de la France sur la demande d'admission de la Palestine à l'ONU, 4 novembre 2011

- Le **21 septembre 2011**, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le président de la République a présenté la vision de la France pour avancer sur le chemin de la paix au Proche-Orient.
- La France a pris ses responsabilités en proposant une solution réaliste permettant à la Palestine de voir son statut rehaussé à celui d'État non-membre observateur des Nations unies, afin de faire progresser l'existence internationale de la Palestine dans la perspective d'une solution à deux États. C'est pourquoi la France a soutenu la demande palestinienne d'adhérer à l'UNESCO.
- Toutefois, le **3 novembre 2011**, au cours d'une réunion du Comité d'admission, le représentant permanent de la France aux Nations unies a



**indiqué que la France n'aurait pas d'autre choix que de s'abstenir au Conseil de sécurité.**

- Dans ce contexte, la France réitère sa proposition consistant à envisager, à ce stade, pour la Palestine le statut d'État non-membre observateur à travers une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui serait une étape supplémentaire vers l'admission.