



**HAL**  
open science

## La Palestine au sein du système des Nations Unies

Thierry Garcia

► **To cite this version:**

Thierry Garcia. La Palestine au sein du système des Nations Unies. La Palestine : d'un État non membre de l'Organisation des Nations Unies à un État souverain ?, Université de Nice-Sophia Antipolis. Laboratoire de droit international et européen, Mar 2015, Nice, France. pp.23-32. hal-01823426

**HAL Id: hal-01823426**

**<https://hal.science/hal-01823426>**

Submitted on 26 Jun 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# LA PALESTINE AU SEIN DU SYSTEME DES NATIONS UNIES

**Thierry GARCIA**

Maître de Conférences, HDR, Université Nice Sophia Antipolis

GEREDIC, EA 3180

Traiter de « La Palestine au sein du système des Nations Unies » paraît *a priori* très convenu et sans grand intérêt, tant ce sujet est apparemment connu et déjà beaucoup étudié, y compris par nous-même<sup>1</sup> ! Toutefois, une certaine originalité peut être décelée si l'on centre ses propos sur l'évolution, au fil du temps, de la place et du rôle de la Palestine au sein de la famille de cette organisation mondiale<sup>2</sup> et, *a fortiori*, si l'on examine cette thématique au regard de la question de la reconnaissance de cette entité en tant qu'Etat dans la société internationale<sup>3</sup>.

Mais, de façon liminaire, il est nécessaire dans une optique de clarification d'apporter quelques précisions terminologiques sur l'intitulé de cette contribution. D'abord *quid* de l'expression « système des Nations Unies » ? Nous référant au *Dictionnaire de droit international public*, un double sens peut en être donné<sup>4</sup>. Sur le plan institutionnel, il s'agit de l'« ensemble d'institutions comprenant l'ONU, les institutions spécialisées et d'autres organismes, l'ensemble formant un tout recherchant coordination et cohérence ». Sur le plan normatif, il s'entend de l'« ensemble de normes et de règles qui lient en un tout cohérent l'ONU, les institutions spécialisées et d'autres organismes qui sont reliés à cette Organisation, tels les programmes et les fonds ». Il ressort de ces définitions que la cohérence institutionnelle et normative est consubstantielle au système des Nations Unies, qui forme un ensemble organisé et non un « bric-à-brac » selon la célèbre formule du professeur Combacau<sup>5</sup>. Est-il, ensuite, raisonnable d'essayer de définir juridiquement le sujet et l'objet de ce colloque, en général, et de cet article en particulier, la Palestine, ou s'agit-il d'une

---

<sup>1</sup> Garcia (T.), « La participation de la Palestine aux organisations internationales » in *Diversification des acteurs et dynamique normative en droit international*, Arcari (M.), Balmond (L.), dir., Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 335-372.

<sup>2</sup> Selon bien sûr la célèbre expression de M. Virally.

<sup>3</sup> Sur la question spécifique de la reconnaissance de la qualité d'Etat à la Palestine, v. dans cet ouvrage les contributions de C. Maia sur « Les positions politiques et les justifications juridiques des Etats au regard de la reconnaissance (ou non reconnaissance) de la qualité d'Etat de la Palestine », d'E. Legris et D. Wallas sur « La reconnaissance de l'Etat de Palestine dans le cyberspace », ainsi que de J.-C. Martin sur « L'Union européenne et la reconnaissance de l'Etat palestinien ».

<sup>4</sup> *Dictionnaire de droit international public*, Salmon (J.), dir., Bruxelles, Bruylant – AUF, 2001, p. 1069.

<sup>5</sup> Combacau (J.), « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *Archives de philosophie du droit*, T. 31, 1986, p. 85 et s.

mission impossible parce que nous sommes en présence d'un objet juridique non identifié ? S'il est trop tôt pour se prononcer sur l'éventuelle qualité d'Etat souverain de la Palestine, l'on peut dire avec certitude qu'elle constitue un sujet du droit international, en tant que titulaire de droits et d'obligations internationales effectifs, comme notamment les accords d'Oslo l'affirment<sup>6</sup>.

Un certain nombre de questions entourent aussi la méthode utilisée pour traiter de « La Palestine au sein du système des Nations Unies », puisque cette thématique est marquée par la complexité, étant située aux confins du droit, de la politique et de la diplomatie. Cette complexité est à la fois subjective, l'auteur se trouvant dans la situation d'observateur universitaire, donc extérieur au monde onusien, et objective parce que le système des Nations Unies forme une sorte de constellation avec les multiples étoiles qui le composent. La méthode de la politique juridique, remarquablement définie par le professeur Kolb<sup>7</sup>, dans le prolongement renouvelé de la pensée de Guy de Lacharrière<sup>8</sup>, est à notre sens la plus adéquate pour saisir notre sujet dans toute son ampleur et être en phase avec la réalité.

Cette politique juridique est fondée elle-même en partie sur la dialectique, c'est-à-dire l'unité des contraires, ce thème s'inscrivant à la fois dans la dialectique fermée de Hegel sur l'Etat<sup>9</sup>, la plus haute réalisation de l'idée divine sur terre, et dans la dialectique ouverte de René-Jean Dupuy<sup>10</sup>, en l'occurrence celle de la société relationnelle, propre aux Etats, avec en particulier la question de la Palestine, et de la société institutionnelle, celle des organisations internationales, en l'occurrence le système des Nations Unies.

La combinaison de ces méthodes nous servira à démontrer en trois phases et trois temps, le passé, le présent et le futur, que dans la détermination de la stratégie de la Palestine pour sa quête du statut d'Etat souverain dans la société internationale, qui passe par sa reconnaissance en tant qu'Etat, c'est-à-dire sa présomption d'existence, le système des Nations Unies a été successivement un moyen secondaire – dans le passé – (I), un moyen complémentaire – dans le présent – (II) et bientôt un moyen nécessaire – dans le futur – (III).

---

<sup>6</sup> V. en particulier Bockel (A.), « L'autonomie palestinienne. La difficile mise en œuvre des accords d'Oslo-Washington » in *Annuaire français de droit international*, 1994, p. 261 et s.

<sup>7</sup> V. son ouvrage *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Pedone, Paris, 2015, 140 p. et sa contribution « La question de la Palestine et la politique juridique » dans le présent ouvrage.

<sup>8</sup> De Lacharrière (G.), *La politique juridique extérieure*, Ifri/Economica, Paris, 1983, 236 p.

<sup>9</sup> Cette dialectique a été développée dans son maître ouvrage *Principes de la philosophie du droit*, 1821, E. Gans éd., Berlin, 1833.

<sup>10</sup> Dupuy (R.-J.), *Dialectiques du droit international*, Pedone, 1999, 371 p.

## **I. Le passé : le système des Nations Unies, un moyen secondaire pour la reconnaissance du statut d'Etat de la Palestine dans la société internationale**

Au sortir de la deuxième guerre mondiale, l'ONU s'est substituée à la Grande-Bretagne, chargée du mandat sur la Palestine mais n'assumant pas sa responsabilité, pour décider du sort de ce territoire. Le dilemme était le suivant : fallait-il créer un Etat bi-national ou partager le territoire afin d'établir deux Etats, un israélien, l'autre palestinien ? La résolution 181 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 29 novembre 1947, prévoyait un plan de partition du territoire afin de parvenir à la création de deux Etats<sup>11</sup>. Mais cette partition n'a pas été acceptée par les responsables des Etats arabes, ce qui provoqua le déclenchement des hostilités avec Israël<sup>12</sup>. Au surplus, la Charte nationale palestinienne du 2 juin 1964, dans son article 19, affirmait que le partage de la Palestine par l'ONU en 1947 et la création d'Israël n'avaient aucune validité<sup>13</sup>. Cette résolution 181 constitue aussi le fondement de la défiance de la Palestine à l'égard du système des Nations Unies.

A – Un premier tournant s'est produit avec l'adoption, le 22 novembre 1967, de la résolution 242 par le Conseil de sécurité qui, suite à la guerre des six jours, demande notamment le « Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés au cours du récent conflit ». Cette résolution marque, en effet, le regain de confiance des autorités palestiniennes envers les Nations Unies. Elle va également amorcer la participation de l'entité palestinienne aux organisations internationales avec, en 1969, l'admission de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en qualité de membre originaire de l'Organisation de la coopération islamique, sur la base de critères exclusivement politiques<sup>14</sup>. Mais c'est surtout l'instauration par l'ONU et ses Etats membres, au début des années soixante-dix, de la pratique de la reconnaissance nécessaire d'un mouvement de libération nationale – en l'occurrence l'OLP reconnue en tant que seul représentant légitime du peuple palestinien –, par une organisation régionale pour pouvoir participer ensuite à l'ONU en qualité

---

<sup>11</sup> Cette résolution a été adoptée par 33 voix pour (dont les Etats-Unis et l'URSS), 13 contre et 10 abstentions.

<sup>12</sup> Sur la question de la partition de ce territoire, v. Beaudouin (A), *Uti possidetis et sécession*, Nouvelle bibliothèque de thèses, vol. 101, Dalloz, 2011, p. 595 et s.

<sup>13</sup> Il a fallu attendre que le Conseil national palestinien, le 15 novembre 1988, déclare l'indépendance de l'Etat de Palestine, en se fondant sur la résolution de partage 181 (II) de 1947, pour que cette partition soit validée et qu'ainsi soit implicitement reconnue l'existence d'Israël.

<sup>14</sup> En ce sens, Cahin (G.), « L'admission aux organisations internationales », *Revue générale de droit international public*, n° 3, 2012, p. 541.

d'observateur aux délibérations de l'Assemblée générale<sup>15</sup>, qui va permettre à la Palestine de commencer à mettre en place une stratégie multilatérale. La résolution 3237 du 22 novembre 1974 de cet organe plénier « invite l'OLP à participer aux sessions et travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur »<sup>16</sup> avec l'octroi du droit de parole dans ses sessions plénières et même du droit de réponse, dès 1974, sans référence à un quelconque fondement juridique. Cette contribution au système des Nations Unies va être étendue grâce à l'invitation adressée à l'OLP de participer aux débats du Conseil de sécurité sur le Moyen-Orient, dès 1975, ainsi qu'au Conseil économique et social des Nations Unies la même année, dans ces deux cas encore sans base juridique précise<sup>17</sup>. Parmi les institutions spécialisées des Nations Unies, seule l'UNESCO lui avait conféré ce droit de participation, en vertu de son règlement intérieur<sup>18</sup>, avant qu'elle n'en devienne membre, le 31 octobre 2011<sup>19</sup>.

B- Le deuxième tournant a lieu dans le contexte du blocage des négociations israélo-palestiniennes, à la fin des années 90, dû en partie au non-respect des Accords d'Oslo par Israël, avec l'adoption de la résolution 52/250 du 7 juillet 1998, par l'Assemblée générale des Nations Unies qui améliore le statut de la Palestine à l'ONU<sup>20</sup>. La qualification de « Palestine » a été employée à la place de celle d'OLP, depuis une résolution du 15 décembre 1988 de cette assemblée<sup>21</sup>, qui prend acte de la déclaration d'indépendance de l'Etat palestinien, du 15 novembre 1988 par le Conseil national palestinien. On en déduit que la « société relationnelle » a été déterminante quant à la position – terme de la dialectique d'Hegel rapportée à la naissance de l'Etat<sup>22</sup> – de la Palestine à l'ONU, c'est-à-dire dans la « société institutionnelle ». L'amélioration du statut d'observateur de la Palestine à l'ONU a

---

<sup>15</sup> Garcia (T.), *Les Observateurs auprès des organisations intergouvernementales – Contribution à l'étude du pouvoir en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 85-89.

<sup>16</sup> UN doc. A/RES/3237 (XXIX), du 22 novembre 1974.

<sup>17</sup> Garcia (T.), *Les Observateurs auprès des Organisations intergouvernementales*, *op.cit.*, p. 251 et s.

<sup>18</sup> Selon l'article 7 B du règlement relatif à la classification d'ensemble des diverses catégories de réunions convoquées par l'UNESCO « la Conférence générale, le Conseil exécutif ou le Directeur général, selon la catégorie de la réunion invitera la Palestine à envoyer des observateurs aux réunions mentionnées dans le présent Règlement », v. *Textes fondamentaux de l'UNESCO*, Paris, éd. 2006, disponible sur le site [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (consulté le 10 janvier 2016).

<sup>19</sup> Le vote en faveur de l'admission a été obtenu avec 107 voix pour, 14 voix contre et 52 abstentions. V. UNESCO, *Discours de la Directrice générale de l'UNESCO à l'occasion de l'examen du point relatif à l'admission de la Palestine*, 31 octobre 2011, in [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (consulté le 10 janvier 2016).

<sup>20</sup> Pour un commentaire de cette résolution, v. Garcia (T.), « Organisation de libération de la Palestine – Renforcement du statut auprès de l'Organisation des Nations Unies, 7 juillet 1998 », *Revue générale de droit international public*, 1998, n° 4, pp. 1049-1054.

<sup>21</sup> A/RES/43/177 du 15 décembre 1988 adoptée par 104 voix contre 2 (Etats-Unis et Israël) et 36 abstentions.

<sup>22</sup> Pour un commentaire de cette dialectique hégélienne développée dans les *Principes de la philosophie du droit*, v. Châtelet (F.) in *Dictionnaire des œuvres politiques*, Châtelet (F), Duhamel (O), Pisier (E), dir., *Dictionnaire des œuvres politiques*, Paris, PUF/Quadrige, 1<sup>ère</sup> éd., 2001, p. 417 et s.

permis à cette entité d'avoir un peu plus d'impact sur le processus de décision au sein de l'ONU. D'une part, sa participation écrite aux travaux de l'Assemblée générale a crû avec l'obtention du droit d'être coauteur de projets de résolutions relatives à la question palestinienne et au Moyen-Orient, mis aux voix cependant à la condition qu'un Etat membre le demande, ce qui prouve d'ailleurs l'emprise des Etats membres à l'ONU sur les observateurs, quelle que soit leur nature juridique<sup>23</sup>. D'autre part, la résolution 52/250 du 7 juillet 1998 a aussi accru la participation orale de la Palestine à l'Assemblée générale, avec la possibilité de présenter des points d'ordre du jour sur des questions touchant à la Palestine et au Moyen-Orient et la codification de la pratique du droit de réponse accordé à la Palestine<sup>24</sup>. Or, le pouvoir du dernier mot a par essence une influence importante sur la prise de décision. Un exemple concret et significatif de cet impact normatif peut être donné : entre septembre 2000 – début de ce que l'on appelé la « crise » que connaît le territoire palestinien de Gaza occupé par Israël – et janvier 2010 – date de la remise du rapport « Goldstone » sur le conflit de Gaza<sup>25</sup>, la mission palestinienne à l'ONU a envoyé plus de 350 lettres au Secrétaire général et au Président du Conseil de sécurité sur – je cite – « les crimes commis contre le peuple palestinien par Israël, Puissance occupante »<sup>26</sup>.

Indéniablement, cette activité normative a eu pour conséquence d'accélérer l'adoption de résolutions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies condamnant l'action de cet Etat dans le territoire occupé de Gaza. Cependant, la résolution 52/250 du 7 juillet 1998 n'a que partiellement satisfait la délégation palestinienne, même si elle bénéficie des mêmes droits qu'un Etat observateur, puisque le Graal c'est le statut d'Etat membre à l'ONU, toute autre qualité étant jugée insatisfaisante<sup>27</sup>. Toutefois ce texte constitue le fondement du changement d'attitude de la Palestine vis-à-vis du système des Nations Unies, qui d'accessoire devient complémentaire pour la reconnaissance généralisée du statut d'Etat dans la société internationale.

---

<sup>23</sup> Cette thèse est développée dans notre ouvrage *Les Observateurs auprès des organisations intergouvernementales*, *op.cit.*, auquel nous nous permettons de renvoyer.

<sup>24</sup> Garcia (T.), « Organisation de libération de la Palestine – Renforcement du statut auprès de l'Organisation des Nations Unies », *op.cit.*, pp. 1051-1052.

<sup>25</sup> Rapport du Secrétaire général, *Suite donnée au rapport de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza*, UN doc. A/64/651, 4 février 2010.

<sup>26</sup> UN doc. A/ES-10/484-S/2010/158, 29 mars 2010.

<sup>27</sup> El Boudouhi (S.), « Les qualités autres que celle(s) de membre », in *Traité de droit des organisations internationales*, Lagrange (E.), Sorel (J.-M.), dir., Paris, LGDJ, 2013, p. 350 et s.

## **II. Le présent : le système des Nations-Unies, un moyen complémentaire pour la reconnaissance du statut d'Etat de la Palestine dans la société internationale**

La Cour internationale de justice, dans son avis de 2004 sur le mur en territoire palestinien, a appelé à « la constitution d'un Etat palestinien »<sup>28</sup>, reconnaissant implicitement l'absence d'effectivité et de souveraineté de cette entité. La paralysie des négociations bilatérales conduites avec Israël et le développement de la politique de colonisation de cet Etat dans les territoires palestiniens occupés ont constitué des facteurs déterminants dans le passage d'une politique juridique bilatérale à une politique juridique multilatérale dans la stratégie palestinienne, recherchant au sein du système des Nations Unies la qualité d'Etat membre, statut jugé important pour lui permettre d'être reconnu en tant qu'Etat souverain dans la société internationale. Deux exemples de cet effet « caisse de résonance » des Nations Unies peuvent être donnés, avec respectivement une institution spécialisée, l'UNESCO, et l'ONU proprement dite.

A- Une première demande d'admission comme Etat membre de la Palestine à l'UNESCO a été formulée en 2007<sup>29</sup>, mais a été rejetée en raison de la politique de dissuasion menée par les Etats-Unis vis-à-vis des autres Etats membres. Mais cette requête a abouti le 31 octobre 2011, avec le vote à la majorité des 2/3 au sein de son organe plénier, qui a eu pour effet immédiat la suspension par les Etats-Unis de leur contribution au budget de cette institution spécialisée, représentant 22%, de son budget total. Cet Etat s'est fondé sur sa législation interne, interdisant qu'il finance des institutions spécialisées du système des Nations Unies dont la Palestine est membre, pour justifier cette mesure<sup>30</sup>. L'illégalité de cette décision est manifeste au regard du droit des organisations internationales, qui ne prévoit pas la possibilité pour un Etat membre de suspendre sa contribution financière en cas d'admission d'une entité comme Membre jugée illicite, cette mesure étant au surplus disproportionnée à l'aune de la violation des textes constitutifs due à l'admission en qualité de Membre de la Palestine. Cet acte est aussi illégal à la lumière du droit international général, puisque les Etats-Unis ne peuvent pas invoquer l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, donnant

---

<sup>28</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif 9 juillet 2004, *CIJ Recueil*, 2004, par. 162.

<sup>29</sup> Doc. UNESCO, 34 C/25 du 23 juillet 2007, in [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (consulté le 10 janvier 2016).

<sup>30</sup> Sur la suspension de la contribution des Etats-Unis au budget de l'UNESCO le 2 novembre 2011, v. [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (consulté le 10 janvier 2016).

la possibilité à une partie contractante de suspendre l'application d'une convention internationale, dans l'hypothèse d'un changement fondamental de circonstances par rapport à celles qui existaient lors de sa conclusion<sup>31</sup>. De surcroît, la plus grave violation du droit international commise par les Etats-Unis consiste en le non-respect de la primauté des obligations internationales sur leur droit interne, que la Cour internationale de justice a notamment réaffirmé dans un avis rendu le 16 avril 1988 dans l'affaire de l'OLP, concernant la fermeture de la mission d'observation de la Palestine auprès des Nations Unies<sup>32</sup>.

Toujours est-il que cette admission en tant qu'Etat membre de la Palestine à l'UNESCO lui a permis d'accroître ses droits au sein de cette organisation en comparaison de son précédent statut d'observateur avec en particulier l'octroi du droit de vote qui la place sur un pied d'égalité avec les autres Etats membres. A titre d'illustration, en vertu de sa qualité d'Etat membre, la Palestine a pu faire inscrire la basilique de la Nativité de Bethléem au patrimoine mondial, le 29 juin 2012, en utilisant la procédure d'urgence que son ancien statut d'observateur ne permettait pas d'activer<sup>33</sup>.

De manière plus générale, l'UNESCO représente pour la Palestine un instrument de sa stratégie de contournement, dans la mesure où ce sujet de droit était bien conscient que sa demande d'admission en tant qu'Etat membre à l'ONU était vouée à l'échec.

B- Une demande officielle d'admission de l'Etat de Palestine à l'ONU a été faite, le 23 septembre 2011, par le Président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas à la tribune de l'Assemblée générale<sup>34</sup>. Le Comité d'admission du Conseil de sécurité, qui n'est pas parvenu à un consensus, a considéré que les conditions de fond de l'article 4.1 de la Charte n'étaient pas remplies, c'est-à-dire le statut d'Etat, qui plus est « pacifique » ainsi que la volonté et la capacité de remplir les obligations de la Charte<sup>35</sup>. Toutefois, ce Comité a recommandé comme palliatif que l'Assemblée générale accorde à la Palestine le « statut d'Etat non-membre

---

<sup>31</sup> Sur les changements de circonstances en droit international, v. Hanaszti (G.), « Treaties and Fundamental Change of Circumstances », *Recours des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 146, T. III, pp. 1-94.

<sup>32</sup> Sicault (J.-D.), « L'avis rendu par la CIJ le 16 avril 1988 dans l'affaire de l'OLP », *Revue générale de droit international public*, 1988, n° 4, pp. 881-927.

<sup>33</sup> V. 36<sup>ème</sup> session du Comité du patrimoine mondial, 24 juin-6 juillet 2012, in [www.unesco.org/fr/actualités/896](http://www.unesco.org/fr/actualités/896) (consulté le 10 janvier 2016).

<sup>34</sup> V. Permanent Observer Mission of Palestine to the United Nations, Statement by H.E. Mr. Mahmoud Abbas, President of the State of Palestine before United General Assembly, Sixty-sixth Session, New York, 23 September 2011.

<sup>35</sup> *Rapport du Comité d'admission de nouveaux membres sur la demande d'admission de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies*, UN doc. S/2011/705, 11 novembre 2011.



observateur », statut obtenu le 29 novembre 2012<sup>36</sup>, et qui marque l'expression d'un compromis politique, dû aux Etats-Unis et Israël, consistant à refuser l'éventuelle future admission de la Palestine en tant qu'Etat membre, à l'ONU. Sur le plan juridique, cette formulation est maladroite, un observateur étant *ipso facto* non Membre, et elle ne modifie pas non plus les droits de la Palestine à l'ONU, qui ne peut participer directement à la prise de décision, l'absence de droit de vote constituant la limite asymptotique du statut d'observateur<sup>37</sup>.

Mais l'acquisition du statut d'Etat non-membre à l'ONU a ouvert à la Palestine la possibilité d'adhérer à des conventions internationales<sup>38</sup> et a eu un « effet booster » sur les reconnaissances bilatérales par les Etats dans la société internationale même si la reconnaissance collective au sein du système des Nations Unies et ces reconnaissances bilatérales doivent être strictement distinguées, sans nier pour autant leur interaction<sup>39</sup>.

Le statut d'Etat membre de la Palestine à l'UNESCO ainsi que sa qualité d'Etat non-membre à l'ONU sont aussi symptomatiques des influences croisées entre la société relationnelle et la société institutionnelle, selon la terminologie de René-Jean Dupuy, démontrant aussi l'opposition ou la médiation, termes de la dialectique d'Hegel concernant le développement de l'Etat, entre ces deux sociétés sur le statut d'Etat, « figure à géométrie variable », d'après l'heureuse expression du professeur Forteau<sup>40</sup>. En effet, le statut juridique de la Palestine diffère en fonction du cadre juridique où l'on se situe et son régime juridique variera en fonction de ce critère *ratione loci*.

Le système des Nations Unies est, à l'heure actuelle, complémentaire pour la reconnaissance du statut d'Etat de la Palestine dans la société internationale, traduisant plus généralement l'accroissement du rôle des organisations internationales et de leur droit sur la scène internationale. De surcroît, le rapport présenté fin mars 2015 par le coordinateur spécial pour le processus de paix au Proche-Orient, Robert Serry, a fait le constat de l'échec total des

---

<sup>36</sup> UN doc. A/67/L.28.

<sup>37</sup> Pour une étude détaillée du statut de la Palestine à l'ONU, v. Poissonnier (G.), « La Palestine, Etat non-membre observateur de l'Organisation des Nations Unies », *Journal du droit international*, 2013, n° 2, p. 427 et s.

<sup>38</sup> V. Ouguergouz (F.), « La Palestine et les conventions de Genève du 12 août 1949 ou l'histoire d'une adhésion avortée », in Liber Amicorum Georges Abi-Saab, *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité*, Boisson de Chazournes (L.), Gowlland-Debbas (V), éd., Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 507 et s., Trigeaud (L.), « L'influence des reconnaissances d'Etat sur la formation des engagements internationaux », *Revue générale de droit international public*, 2015, n° 3, p. 571 et s., ainsi que les contributions de Bodeau-Livinec (P.) et Eynard (M.) dans cet ouvrage.

<sup>39</sup> V. la contribution de Maia (C.) dans le présent ouvrage.

<sup>40</sup> Forteau (M.), « L'Etat selon le droit international : une figure à géométrie variable ? », *Revue générale de droit international public*, 2007, n° 4, p. 737.

négociations bilatérales israélo-palestiniennes<sup>41</sup>. Dès lors, les Nations Unies constitueraient pour la Palestine, dans un futur très proche, un moyen nécessaire, c'est-à-dire indispensable, pour sa reconnaissance en tant qu'Etat dans la société internationale.

### **III. Le futur : le système des Nations Unies, un moyen nécessaire pour la reconnaissance de la Palestine dans la société internationale ?**

La demande d'admission comme Etat membre constitue la politique juridique privilégiée par les représentants de la Palestine au regard du système des Nations Unies. L'autorisation accordée par l'Assemblée générale à la Palestine de hisser son drapeau à l'ONU, le 10 septembre 2015<sup>42</sup>, ainsi que la volonté exprimée par les délégués palestiniens de faire contribuer cette entité au budget ordinaire de cette organisation<sup>43</sup> s'inscrivent dans une stratégie visant à la reconnaissance de la qualité d'Etat membre à l'ONU et, par ce biais, à la reconnaissance du statut d'Etat dans la société internationale.

La question qui se posera avec acuité, d'ailleurs étroitement liée à sa participation aux institutions internationales, consiste à savoir qui représentera la Palestine au sein des Nations Unies : l'OLP qui jouit d'une légitimité historique ou l'Autorité nationale palestinienne qui bénéficie d'une légitimité politique ? S'ajoute à ce problème, le conflit ouvert entre le Hamas et le Fatah, pour le contrôle politique de l'Autorité nationale palestinienne<sup>44</sup>. Ainsi, une concurrence de fait s'est instaurée au regard de la représentation extérieure palestinienne. A titre d'exemples, l'OLP représente la Palestine à l'Assemblée générale des Nations Unies et à l'Organisation mondiale de la santé, mais c'est l'Autorité nationale palestinienne qui remplit cette fonction à l'Union postale universelle et, en dehors du système onusien, des accords de partenariat ont été conclus par cette autorité avec l'Union européenne<sup>45</sup>. Dès lors, la cohérence et l'efficacité de la représentation extérieure palestinienne sont amoindries. Toujours est-il que la stratégie de la Palestine, axée sur le multilatéralisme, va à notre sens se développer dans un futur proche pour deux raisons essentielles.

---

<sup>41</sup> V. *Le Monde*, 6 mars 2015, p. 5.

<sup>42</sup> V. *Sentinelle*, bulletin 444 du 13/09/2015, « L'Assemblée générale autorise l'Etat de Palestine à hisser son drapeau », in [www.sentinelles-droit-international.fr](http://www.sentinelles-droit-international.fr).

<sup>43</sup> V. A/68/PV.72 du 27 décembre 2013.

<sup>44</sup> V. *Le Monde*, « Mahmoud Abbas prépare sa succession », 25 août 2015, p. 5

<sup>45</sup> V. la contribution de Josiane Auvret-Finck dans cet ouvrage.

A- La première raison est que son statut d'Etat non membre à l'ONU lui permet d'adhérer aux institutions spécialisées, le vote à la majorité qualifiée de leurs assemblées plénières, *a fortiori* à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) où la majorité simple suffit, n'étant pas un obstacle comme l'a montré son admission à l'UNESCO, qui crée d'ailleurs un précédent. L'OMS, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation maritime internationale (OMI) sont directement visées malgré le coût financier de ces adhésions et la menace proférée par les Etats- Unis de ne plus verser de contributions à ces organisations admettant la Palestine en tant qu'Etat membre. Il lui sera plus difficile d'adhérer au Fonds monétaire internationale (FMI) et à la Banque mondiale, en raison de l'emprise des Etats-Unis sur ces institutions financières multilatérales. De surcroît, parmi les organisations apparentées aux Nations Unies présentant un intérêt majeur pour la Palestine, ce qui n'est pas le cas de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), il ne semble pas possible à la Palestine de devenir membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), même si la condition de territoire autonome est suffisante, celle d'Etat n'étant donc pas indispensable, en raison des obligations de négociations bilatérales avec tous les membres. Israël et les Etats Unis s'opposent même à l'octroi d'un statut d'observateur à la Palestine, antichambre de l'accession<sup>46</sup> ! En revanche, pour la Palestine il ne devrait pas y avoir de difficultés majeures à devenir membre d'organes subsidiaires de l'Assemblée générale des Nations Unies, tels que le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), non seulement parce que ces organes dépendent de l'Assemblée générale où la Palestine possède un statut d'Etat non membre, mais aussi parce qu'il existe des précédents avec la qualité de membre de la Commission économique pour l'Asie occidentale (CEAO) depuis 1979, sans base légale toutefois.

B- La deuxième raison consiste en ce que le système des Nations Unies représente de plus en plus un moyen d'exister en tant qu'Etat sur la scène internationale, la société institutionnelle étant considérée comme le moyen principal et déterminant par la diplomatie palestinienne pour acquérir de la légitimité dans la société internationale. On observe alors un renversement de perspectives puisque, dans la stratégie palestinienne, c'est l'obtention du

---

<sup>46</sup> Selon l'expression de la professeure Ruiz Fabri (H.), *L'organisation mondiale du commerce – Droit institutionnel*, in Jurisclasseur de droit international, Fascicule 130-10, 1998, paragraphes 69 et s.

statut d'Etat membre dans le système des Nations Unies qui conditionne sa reconnaissance et son existence en tant qu'Etat dans la société internationale relationnelle, c'est-à-dire celle des Etats. Sans aller jusqu'à admettre la transcendance de la société institutionnelle sur la société relationnelle, objet de la dialectique ouverte de René-Jean Dupuy, la dialectique hégélienne fermée appliquée à l'Etat et transposée au 21<sup>ème</sup> siècle fait jouer au système des Nations Unies un rôle de synthèse, de dépassement ou de sublimation, selon la terminologie du Maître de Berlin, le produit final étant l'Etat souverain. Dans ces conditions, la réalisation de l'Etat de Palestine dans l'Histoire passerait principalement par son appréhension dans le système des Nations Unies.

Et comme le souligne, à juste titre, Henry Monnier, auteur et acteur français du 19<sup>ème</sup> siècle, « Le char de l'Etat... navigue sur un volcan »<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Monier (H.), *Grandeur et décadence de M. Joseph Prudhomme*, acte III, scène 3.