

Document 1 de 1



Journal du droit international (Clunet) n° 2, Avril 2013, var. 3

## La Palestine, État non-membre observateur de l'Organisation des Nations Unies

Etude par Ghislain Poissonnier  
magistrat

### Sommaire

Depuis 1988, date de la proclamation de son indépendance, la Palestine conduit une stratégie visant à être reconnu comme État par la communauté internationale et par l'État d'Israël. Il existait un espoir dans les années 1990 que, dans le cadre du processus de paix sous médiation américaine, l'État d'Israël allait accepter l'existence d'un État palestinien voisin dans des frontières conformes au droit international. Cet espoir s'est évanoui, en particulier en raison de la politique de colonisation en Cisjordanie, et la Palestine s'efforce d'obtenir sa reconnaissance par le plus grand nombre d'États et sa pleine admission comme État membre au sein des Nations Unies. La Palestine a le statut d'observateur au sein des Nations unies depuis 1974 et a déposé en 2011 une requête visant à être admis comme membre de plein droit. Cette admission n'a pas été possible du fait de l'opposition américaine au Conseil de sécurité, ce qui a conduit la Palestine à limiter ses ambitions. Dans un vote ayant recueilli une très large majorité le 29 novembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies a accordé à la Palestine un statut d'État non-membre observateur. Ce statut hybride n'est qu'une étape vers l'objectif d'une admission complète. Toutefois, le vote du 29 novembre 2012 ne restera pas sans conséquence juridique. Il va autoriser la Palestine à ratifier un certain nombre de conventions internationales, notamment celles relatives au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme. Il va aussi permettre à la Palestine de devenir membre du Statut de la CPI et du Statut de la Cour internationale de justice. Il va enfin lui permettre de devenir membre d'un certain nombre d'agences des Nations Unies. L'ensemble de ces nouveaux éléments juridiques va renforcer la position de la Palestine comme État et changer la nature de sa relation avec l'État d'Israël et le reste de la communauté internationale.

Since 1988, the date of the proclamation of its independence, Palestine has followed a strategy to achieve its legal recognition as a State by the international community and the State of Israel. In the 1990's, there was hope that based on American efforts to facilitate mediation of a peace process, the State of Israel would accept the existence of a neighboring Palestinian State. This hope has faded, especially with the settlements' policy in the West Bank, and Palestine is currently seeking the recognition of the largest number of States and for full admission into the United Nations. Palestine has been a non member observer entity in the United Nations since 1974 and in 2011 it requested full admission as a State member. The full admission within the United Nations was not possible due to American opposition at the Security Council and required Palestine to limit its ambitions. Hence, in an overwhelming vote dated on the 29th of November of 2012, the General Assembly of the United Nations has granted Palestine the status of a non-member observer State. The status of non-member observer State is only a first step before reaching the final goal of full admission. However, the 29th of

**November of 2012 vote has legal consequences. It provides Palestine with the ability to ratify a large number of conventions and treaties, including those related to International Humanitarian Law and International Human Rights. This status also allows Palestine to become a member of the International Criminal Court Statute and of the International Court of Justice Statute. Last, this status permits Palestine to become a member of numerous United Nations agencies. All these new legal consequences will strengthen the position of Palestine in its continuing campaign for full legal recognition for statehood and change the nature of its relationship with the State of Israel and the rest of the international community.**

Depuis 1988, date de la proclamation de son indépendance, la Palestine conduit une stratégie politique visant à s'imposer comme État tant à la communauté internationale qu'à l'État d'Israël. Cette stratégie a longtemps privilégié la relation bilatérale avec l'État d'Israël, en espérant que les négociations directes, sous médiation américaine, produiraient leurs fruits. Dans le cadre du « processus de paix » amorcé à la conférence de Madrid en 1991, ont ainsi été conclus les accords d'Oslo en 1993<sup>Note 1</sup> et 1995<sup>Note 2</sup> entre Israéliens et Palestiniens, avec l'espoir sous-jacent de la création d'un État palestinien aux côtés de l'État d'Israël sur le fondement d'un plan de paix négocié avec Israël. Or, ces négociations sont dans l'impasse<sup>Note 3</sup> depuis l'échec du sommet Camp David en juillet 2000<sup>Note 4</sup>. La colonisation israélienne en Cisjordanie se poursuit de manière soutenue<sup>Note 5</sup>, menaçant la viabilité du projet de deux États vivant côte à côte et minant la crédibilité de l'Autorité palestinienne. De ce fait, la stratégie palestinienne s'est réorientée vers la communauté internationale, en vue d'y imposer son existence. La recherche d'un statut onusien d'État membre pour la Palestine constitue un des principaux axes de cette nouvelle orientation. C'est dans ce contexte que le 29 novembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a décidé « d'accorder à la Palestine le statut d'État non-membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies »<sup>Note 6</sup>.

L'adoption de la résolution à la date du 29 novembre 2012 est symbolique : elle intervient soixante-cinq ans jour pour jour après l'adoption par cette même AGNU de la résolution 181 (II) prévoyant un plan de partage de la Palestine sous le mandat britannique en deux États, l'un juif et l'autre arabe, avec un statut international pour Jérusalem. Par leur démarche à l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 2012, les Palestiniens considèrent qu'ils n'ont demandé que la confirmation d'une décision déjà prise par l'Organisation le 29 novembre 1947. Il s'agit, selon eux, d'un cas de décolonisation<sup>Note 7</sup> différée dont l'origine remonte à la fin du mandat international en 1947<sup>Note 8</sup>. En admettant enfin l'État de Palestine, la communauté internationale aurait rattrapé un retard de soixante-cinq ans, entre l'événement prévu et sa réalisation.

Ce vote constitue une étape politique importante, à replacer dans une démarche palestinienne au long cours visant à obtenir de la communauté internationale qu'elle considère la Palestine comme un État. Elle présente l'avantage, aux yeux des Palestiniens, d'aller au-delà des accords d'Oslo, en faisant du droit international et des frontières de 1967 le socle des négociations.

La démarche palestinienne à l'ONU est aussi un moyen de rétablir de l'égalité dans les relations avec l'État d'Israël, afin d'éviter que des négociations directes se poursuivent sur la base de la réalité du terrain qui est nettement défavorable aux Palestiniens. Depuis cette admission, Israël doit désormais négocier avec un État reconnu comme lui dans le cadre de l'ONU, et sur la base de ses résolutions. Lesquelles posent les principes d'un règlement sinon juste, en tout cas durable : établissement d'un État palestinien dans les frontières d'avant la guerre de 1967 avec Jérusalem-Est pour capitale, démantèlement des colonies et destruction du mur<sup>Note 9</sup>, solution pour les réfugiés de 1948 fondée sur le droit au retour ou à compensation<sup>Note 10</sup>. Autant de principes intangibles, dont seule la mise en oeuvre sera négociée.

C'est enfin un moyen d'internationaliser la question palestinienne, à l'heure où les États-Unis, habituel intermédiaire entre les parties, ne semblent plus en mesure d'imposer leur *leadership*<sup>Note 11</sup> et où les Palestiniens n'estiment ne plus à avoir grand-chose à espérer d'eux.

Cette « quête » d'un statut à l'ONU pour la Palestine se poursuivra encore dans les prochaines années. Au-delà du vote du 29 novembre 2012, l'objectif, pour les Palestiniens, reste toujours le même : qu'à terme, la Palestine devienne un État membre des Nations Unies. Il ne s'agit donc que d'une étape, mais qui ne restera pas sans conséquence juridique.

# 1. La recherche d'un statut d'État membre pour la Palestine aux Nations Unies

Dans sa quête visant à être admis comme État membre au sein de l'ONU, la Palestine, qui bénéficiait jusqu'alors du statut d'entité observatrice, a dû se contenter en 2012 de celui d'État non-membre observateur, puisque les conditions de son admission comme État membre n'étaient pas réunies.

## A. - La Palestine, entité observatrice de 1974 à 2012

### 1° Le statut d'observateur

Jusqu'au vote de l'AGNU du 29 novembre 2012, la Palestine n'était qu'une entité observatrice aux Nations Unies. Elle bénéficiait de ce statut depuis 1988, ayant pris la succession de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), reconnue comme entité observatrice en 1974. L'intérêt principal du statut d'observateur réside dans la possibilité d'accès direct à presque tous les organes des Nations Unies, sans être dépendant d'une invitation donnée ou d'un processus consultatif engagé<sup>Note 12</sup>. L'accès direct à l'ONU permet de participer à pratiquement toutes les sessions et d'accéder au réseau de communications de l'institution, en donnant une sorte de droit d'initiative. Cet accès fournit une influence beaucoup plus grande sur les processus de décision au sein des Nations Unies que le simple statut consultatif accordé aux organisations non gouvernementales (ONG), en vertu de l'article 71 de la Charte des Nations Unies qui prévoit que le Conseil économique et social peut « *prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence* »<sup>Note 13</sup>.

Depuis 1946, l'ONU a accordé à plusieurs organisations ou entités le statut d'observateur. Il s'agit d'une pratique destinée à assurer un meilleur fonctionnement de l'organisation<sup>Note 14</sup>. Un tel statut n'est pas prévu par la Charte des Nations Unies. Le statut d'observateur a été accordé à plusieurs autres organisations, comme par exemple le Comité International de la Croix-Rouge<sup>Note 15</sup>, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité international olympique, l'Ordre militaire souverain de Malte, et l'Union interparlementaire. De nombreuses organisations intergouvernementales à caractère régional sont aussi entités observatrices<sup>Note 16</sup>, tout comme les institutions spécialisées du système des Nations Unies<sup>Note 17</sup>.

### 2° L'OLP à l'ONU

S'agissant de la Palestine, ce statut d'observateur a d'abord été accordé à l'OLP. Cette organisation a été créée le 30 mai 1964 lors de la tenue du premier congrès national palestinien à Jérusalem-Est. Elle adopta sa charte le 2 juin 1964, charte qui a connu, tout comme l'organisation, différentes phases<sup>Note 18</sup>. L'OLP a été rapidement considérée comme un mouvement de libération nationale, auquel des droits de participation aux Nations ont été reconnus<sup>Note 19</sup>. En 1969, elle était devenue membre de l'Organisation de la coopération islamique.

En 1974, l'AGNU a, par la résolution 3210 (XXIX)<sup>Note 20</sup>, reconnu l'OLP comme représentant du peuple palestinien et l'a invitée à participer aux délibérations de l'AGNU en séances plénières sur la question de la Palestine. Elle a, la même année, par la résolution 3237 (XXIX)<sup>Note 21</sup>, accordé à l'OLP le statut d'observateur aux Nations Unies l'invitant « *à participer aux sessions et aux travaux de toutes les conférences internationales convoquées sous les auspices de l'Assemblée générale en qualité d'observateur* » ainsi qu'à « *toutes les conférences internationales convoquées sous les auspices des autres organes des Nations Unies* »<sup>Note 22</sup>. L'OLP, de ce fait, a pu participer aux sessions et aux travaux de l'AGNU et disposer d'un bureau permanent d'observation au siège de l'Organisation à New York, ainsi qu'à Genève. L'admission de l'OLP comme entité observatrice à l'ONU en 1974 a suscité une vague de reconnaissances par des États membres de l'OLP comme mouvement représentant le peuple palestinien, renforçant ainsi la légitimité de sa présence comme entité observatrice au sein des Nations Unies.

Plus tard, dans la catégorie des entités observatrices, l'OLP a été classée à part et a bénéficié d'un statut amélioré. Elle est devenue membre à part entière de la Ligue arabe en 1976 puis de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale en 1977. L'amélioration du statut est intervenue à la suite de la proclamation

d'indépendance palestinienne. En effet, le 15 novembre 1988, à Alger, le Conseil national de l'OLP a proclamé unilatéralement l'établissement de l'État de Palestine<sup>Note 23</sup>. Dans le mois suivant cette proclamation, l'AGNU qui, dans le silence de la Charte des Nations Unies, a le pouvoir de faire évoluer le statut d'une entité observatrice, a décidé par sa résolution 43/160A<sup>Note 24</sup> que l'OLP et la South-West African People's Organisation (SWAPO), mouvement national namibien avant l'accession de la Namibie à l'indépendance le 31 mars 1990, avaient « *le droit de faire publier et distribuer, directement et sans intermédiaire, leurs communications relatives aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale comme documents officiels de l'Assemblée* » et « *de toutes les conférences internationales convoquées sous les auspices de l'Assemblée générale* ». Depuis cette date, aucun autre mouvement de libération nationale n'a bénéficié d'un tel avantage. Puis, par la résolution 43/177<sup>Note 25</sup> de la même année, l'AGNU, après avoir pris « *acte de la proclamation de l'État palestinien par le Conseil national palestinien le 15 novembre 1988* »<sup>Note 26</sup>, a également décidé que « *la désignation de Palestine devait être employée au lieu de la désignation Organisation de libération de la Palestine* »<sup>Note 27</sup>.

### 3° La Palestine à l'ONU

La déclaration d'indépendance de l'État de Palestine, suivie de ce léger rehaussement de statut juridique onusien (accompagné d'un changement de nom), a provoqué une vague de reconnaissances bilatérales de la Palestine : 90 États avaient déjà reconnu la Palestine comme État en février 1989<sup>Note 28</sup>. Elle a aussi été admise comme membre du Mouvement des pays non-alignés en septembre 1989.

Une nouvelle amélioration a eu lieu après la signature des accords d'Oslo, prévoyant la création d'une *Autorité palestinienne*. Par la résolution 52/250 adoptée en 1998<sup>Note 29</sup>, l'AGNU a élevé le statut de la délégation de la Palestine à celui d'observateur permanent, lui donnant ainsi une sorte de statut hybride entre celui d'observateur et celui d'État non-membre<sup>Note 30</sup>. Depuis que l'AGNU a accordé en 1998 à la Palestine le rang d'observateur permanent, cette dernière disposait d'une mission permanente d'observation au siège de l'Organisation à New York, ainsi qu'à Genève. Elle a eu le droit de participer aux sessions et aux travaux de l'AGNU. Cependant, elle n'était pas considérée comme un État mais comme une entité<sup>Note 31</sup>. Ce statut lui a conféré des droits et privilèges supplémentaires pour ce qui est de participer aux sessions et aux travaux<sup>Note 32</sup> de l'AGNU ainsi qu'aux conférences internationales et aux conférences des Nations Unies. Depuis l'intervention de Yasser Arafat à l'AGNU lors du débat général en décembre 1988 - il s'agissait de la première fois qu'un représentant d'une entité autre qu'un État membre y participait -, le président de l'Autorité palestinienne s'est exprimé chaque année lors de l'ouverture de l'AGNU. Finalement, après toutes ces améliorations, la Palestine, en sa qualité d'entité observatrice permanente, bénéficiait de droits en tous points identiques à ceux d'un État non-membre observateur comme le Saint-Siège. Toutefois, les Palestiniens ne se contentaient pas de cette situation.

## B. - Des conditions d'admission non réunies jusqu'à présent

Depuis de nombreuses années, la Palestine ambitionnait de devenir un membre de plein droit des Nations Unies. La démarche palestinienne s'est concrétisée le 23 septembre 2011 par le dépôt d'une demande d'admission comme État membre à l'ONU, qui compte aujourd'hui 193 États<sup>Note 33</sup>. La Palestine avait pour objectif de devenir le 194<sup>e</sup> État membre des Nations Unies. Toutefois, il est vite apparu que les conditions d'admission n'étaient pas réunies.

L'admission dans une organisation internationale constitue une modalité très particulière d'adhésion selon une procédure complexe. L'acte de candidature se fait sous la forme d'une déclaration d'intention, tandis que l'admission elle-même résulte d'une décision unilatérale des organes compétents de l'organisation, selon les procédures internes de celle-ci qui ouvrent la voie à l'acte unilatéral par lequel l'État adhère à l'acte constitutif de l'organisation<sup>Note 34</sup>. S'agissant de l'ONU, l'admission comme membre est régie par l'article 4 de la Charte des Nations Unies. Cet article prévoit deux étapes formelles et cumulatives.

### 1° Les conditions de fond

La première étape consiste, pour l'État candidat, à respecter les cinq conditions d'admission requises par l'article 4,

paragraphe 1 de la Charte<sup>Note 35</sup> : être un État ; être pacifique ; accepter les obligations de la Charte ; et, au jugement de l'ONU, être capable de les remplir et être disposé à le faire. C'est la première condition, celle relative à la qualité d'État de la Palestine, qui était la plus discutée. En droit international, il est généralement admis que tout nouvel État doit réunir lui-même les critères de la Convention de Montevideo du 22 décembre 1933 concernant les Droits et devoirs des États<sup>Note 36</sup>. Les critères posés par son article 1er sont les suivants : population permanente, territoire défini, gouvernement et capacité d'entrer en relations avec les autres États. Ces critères juridiques font consensus, mais la manière de les interpréter peut faire débat, y compris au sujet de la Palestine.

Il existe manifestement une population palestinienne propre, distincte de la population juive, mais aussi distincte de la population des États arabes limitrophes. Deux aspects le montrent bien : d'une part, la population palestinienne qui vit à Gaza et en Cisjordanie ne se sent pas appartenir à un autre État que palestinien. Elle ne se sent ni jordanienne, ni égyptienne. Elle a acquis une autonomie politique vis-à-vis des États jordanien et égyptien, comme l'ont bien montré les deux Intifada. Et d'autre part, la population palestinienne installée dans les camps de réfugiés dans les pays limitrophes d'Israël se considère toujours palestinienne, et s'est très peu intégrée dans les pays d'accueil, en dépit du temps écoulé depuis 1948. Un des ciments essentiels de cette population est la libération de son territoire ainsi que la possibilité de retour dans ces territoires pour ceux qui l'ont quitté<sup>Note 37</sup>.

Il existe également un territoire palestinien. La résolution 181 (II) du Conseil de sécurité pose les bases de la création d'un État arabe en Palestine. Toutefois, compte tenu du temps passé depuis et des évolutions sur le terrain, il est clair que la résolution ne peut que servir de cadre et que la dimension de cet État et ses contours doivent être négociés et sont encore incertains. Le principe de deux États, un juif et un arabe, sur le territoire de la Palestine mandataire est acquis, mais les frontières internationales entre ces deux États ne le sont pas. Ni le territoire de l'État palestinien, ni le territoire de l'État d'Israël n'est complètement défini. Toutefois, cela ne constitue pas un obstacle juridique, puisqu'il est aujourd'hui bien établi qu'un État peut exister même si ses frontières ne sont pas totalement définies ou son territoire fait l'objet de revendications en tout ou partie de la part d'un État tiers<sup>Note 38</sup>.

Il existe, par ailleurs, un gouvernement palestinien. L'existence d'un État implique une maîtrise effective de son territoire et de sa population, par une communauté politique raisonnablement stable. L'effectivité de ce contrôle implique que le gouvernement légifère et fasse appliquer les lois adoptées à l'intérieur de l'État. Si l'OLP était le gouvernement de la Palestine de 1988 jusqu'en 1993 sans véritable contrôle effectif, l'Autorité palestinienne après 1993 semble réunir cette condition<sup>Note 39</sup>, bien que son contrôle ne couvre qu'une partie du territoire du fait de l'occupation israélienne<sup>Note 40</sup> et aussi parce que le Hamas est l'autorité *de facto* dans la bande de Gaza. Un travail de consolidation des institutions, de l'Administration, de la police et de la justice a été effectué depuis. Les Nations Unies considèrent aujourd'hui que ces institutions répondent à des critères de fiabilité et de gouvernance<sup>Note 41</sup>.

Le dernier critère relatif à la capacité d'entrer en relations avec les autres États est celui qui permet à cet État d'être reconnu par les autres. Il suppose une capacité à décider en relative indépendance vis-à-vis des autres États et donc de n'être soumis à l'autorité d'aucun autre État ou groupe d'États. L'indépendance étant une notion relative en droit international, l'existence d'un État implique surtout que l'entité concernée dispose d'un gouvernement souverain, exerçant sa juridiction sur un territoire défini et une population permanente<sup>Note 42</sup>.

Il est possible de considérer que la Palestine remplit ou est sur le point de remplir les critères exigés par le droit international<sup>Note 43</sup>. Une fois ces critères réunis, les États membres de la communauté internationale admettent ou non collectivement l'entité comme État au sein des Nations Unies.

Les quatre autres conditions de fond énoncées par l'article 4, paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies ne devaient pas poser de difficultés pour la Palestine, compte tenu des engagements pris par l'OLP puis par l'Autorité palestinienne<sup>Note 44</sup>. La Cour internationale de justice a estimé, dans un avis consultatif rendu en 1948, que les cinq conditions d'admission, lorsque réunies, liaient les États membres du Conseil de sécurité dans le sens de leur vote<sup>Note 45</sup>. Elle a indiqué, que ces États ne pouvaient pas imposer une ou des conditions autres que celles prévues dans la Charte, pour donner leur consentement à l'admission d'un État. Toutefois, en pratique, et en dépit de la position de la CIJ, la

réunion de ces conditions ne lie en rien le choix des membres du Conseil de sécurité.

## 2° La procédure d'admission

La deuxième étape, pour solliciter le statut de membre de plein droit, est régie par l'article 4, paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies. Elle commence par la présentation au secrétaire général des Nations Unies par l'entité candidate d'une demande accompagnée d'une lettre attestant officiellement qu'elle accepte les obligations de la Charte des Nations Unies. La lettre est ensuite transmise par le secrétaire général au Conseil de sécurité. Ce dernier examine la requête et décide ou non d'émettre une « recommandation » en faveur de l'admission. Seul un vote en faveur de l'admission peut permettre d'aller plus loin dans la procédure<sup>Note 46</sup>. Pour être valable, le texte doit avoir été adopté par 9 des 15 États membres<sup>Note 47</sup> du Conseil et ne doit pas faire l'objet du veto d'un des 5 États membres permanents<sup>Note 48</sup>. Le Conseil de sécurité émet alors la « recommandation » soumise à l'AGNU. Un projet de « décision », sous la forme d'une résolution, est ensuite soumis au vote de l'AGNU et doit réunir les deux tiers des voix<sup>Note 49</sup>. L'AGNU étant composée de 193 États, il faut donc obtenir le soutien de 128 États. Une fois la « décision » prise en ce sens par l'AGNU, le nouvel État devient immédiatement membre à part entière de l'organisation.

L'admission d'un État reste toutefois la résultante de considérations politiques<sup>Note 50</sup>. Le plus souvent, les membres du Conseil de sécurité comme de l'AGNU soutiennent l'admission d'États qu'ils ont reconnus ou ont l'intention de reconnaître à titre bilatéral, bien qu'il n'existe pas de lien juridique entre l'admission aux Nations Unies et la reconnaissance bilatérale. Si l'un des membres permanents du Conseil de sécurité oppose son veto à la recommandation lors du premier examen, la demande est bloquée<sup>Note 51</sup>.

Le vote à l'AGNU en faveur de l'admission palestinienne comme État membre ne devait pas poser de difficultés. La majorité des deux tiers à l'AGNU était requise, soit 128 votes. La Palestine étant déjà reconnue comme État par 132 États membres, la demande d'admission avait toutes les chances de prospérer. Mais l'AGNU n'est pas habilitée, à elle seule, à accorder un statut de membre de plein droit, comme l'a estimé la CIJ dans un avis consultatif rendu en 1950<sup>Note 52</sup>. Sa « décision » n'intervient qu'en bout de chaîne, après la « recommandation » du Conseil de sécurité. Le principal obstacle était, en revanche, celui du Conseil de sécurité. La candidature palestinienne devait réunir une majorité au Conseil de sécurité, soit au moins 9 votes sur 15<sup>Note 53</sup> et éviter le veto d'un des 5 États membres permanents.

Le 23 septembre 2011, la Palestine a déposé une demande d'admission aux Nations Unies comme État membre, demande remise par le président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas<sup>Note 54</sup>, au secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon<sup>Note 55</sup>. Ce dernier, après examen de la lettre, l'a transmise au Conseil de sécurité<sup>Note 56</sup> comme le prévoit la procédure de l'ONU, plus exactement à la mission libanaise, qui assurait alors pour le mois de septembre la présidence tournante du Conseil. Le Conseil de sécurité s'est saisi de la demande d'admission le 28 septembre 2011. Avant d'envisager un vote, il a chargé son Comité d'admission des nouveaux membres de rédiger un rapport sur la requête palestinienne. Dans son rapport adopté le 11 novembre 2011 à la suite de plusieurs séances de travail et de consultations, le Comité a déclaré qu'il « n'était pas parvenu à un consensus sur une recommandation à adresser au Conseil de sécurité »<sup>Note 57</sup>. Il revenait alors aux Palestiniens de décider s'ils souhaitaient aller jusqu'au vote, ce qui allait obliger les 15 membres du Conseil à rendre public leur choix, mais pouvait aussi donner un caractère plus visible à leur échec. Ou si, en attendant une nouvelle tentative au Conseil de sécurité, ils allaient demander, comme le leur suggéraient certains États, dont la France, un vote à l'AGNU pour obtenir le statut d'État non-membre observateur.

Leur demande d'admission comme membre de plein droit a finalement été abandonnée, car elle s'est heurtée aux réalités politiques liées à la composition du Conseil de sécurité : d'une part, la majorité de 9 votes favorables sur 15 n'était pas forcément acquise<sup>Note 58</sup> et, d'autre part, le veto américain était assuré. Les États-Unis, le plus proche allié d'Israël, avaient annoncé dès le 8 septembre 2011<sup>Note 59</sup> qu'ils feraient usage de leur veto<sup>Note 60</sup>. La position américaine avait pu un temps donner espoir aux Palestiniens. En effet, le président Barack Obama avait annoncé en septembre 2010 lors de son discours à l'AGNU qu'il souhaitait qu'un État palestinien voit le jour rapidement, si possible lors de la session suivante, en septembre 2011<sup>Note 61</sup>, tout en précisant que cette admission devait être l'aboutissement de négociations israélo-palestiniennes conduites sous médiation américaine. Cependant, lorsque le président de l'Autorité palestinienne a

précisé devant l'AGNU le 21 septembre 2011 que, face au blocage des négociations, il allait demander l'admission de la Palestine comme État membre, Barack Obama a estimé que l'initiative palestinienne était inopportune, en ce sens que seule la négociation bilatérale avec l'État d'Israël permettait, selon lui, d'aboutir à une solution pacifique. La position américaine semblait relever avant tout d'une analyse politique, car sur le plan juridique, subordonner l'admission de la Palestine à l'ONU à l'issue des négociations entre Israéliens et Palestiniens est contraire à l'avis de la CIJ rendu en 1948<sup>Note 62</sup> - invitant les États à ne tenir compte dans leur position que des critères de l'article 4, paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies -. Une telle subordination revient également à accorder à l'État d'Israël un droit de veto sur le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, un droit que l'AGNU avait déclaré inaliénable en 1974<sup>Note 63</sup>.

## **C. - Le statut hybride d'État non-membre observateur**

### **1° Le statut d'État non-membre observateur**

En septembre 2011, les Palestiniens avaient annoncé leur intention de soumettre leur candidature à l'AGNU, même si le Conseil de sécurité rejetait, en raison du veto américain, leur demande d'adhésion. Soumettre une candidature à l'AGNU comme un État non-membre observateur était clairement une solution de repli, une demande en recul par rapport à celle alors espérée d'admission comme membre de plein droit. Pour les Palestiniens, cette option est un peu un pis-aller, mais ils n'avaient pas d'autre choix compte tenu du rapport de force au Conseil de sécurité. L'objectif devenait désormais d'obtenir une reconnaissance collective en pointillé de leur État, mais une reconnaissance tout de même<sup>Note 64</sup>.

La Palestine a ainsi déposé le 29 novembre 2012 un projet de résolution auprès de l'AGNU en vue de son admission comme État observateur non-membre. Il s'agit d'un statut hybride, intermédiaire, une sorte d'antichambre à l'admission d'un État membre.

La procédure d'admission comme État non-membre observateur auprès de l'ONU est peu usitée. Elle n'est d'ailleurs pas spécifiquement prévue par la Charte des Nations Unies et relève de l'usage. Du fait du silence de la Charte, cette admission est soumise uniquement à un vote de l'AGNU, vote qui se fait à la majorité simple<sup>Note 65</sup>.

L'ONU a toujours accordé à des États ou à des entités ce rang intermédiaire d'État non-membre observateur. Cet usage remonte à 1946, lorsque le secrétaire général a accepté que la Suisse devienne État observateur permanent auprès de l'ONU. Avant de devenir membres à part entière de l'Organisation, des États comme l'Autriche, la Finlande et l'Italie (entre 1952 et 1955), le Japon (entre 1951 et 1955) ou encore le Koweït (entre 1962 et 1963) et le Bangladesh (entre 1973 et 1974) en ont bénéficié pendant une courte durée. Des États comme la Corée du Sud et la Corée du Nord (toutes deux admises comme États membres en 1991), l'Allemagne (admise comme État membre en 1973) ou encore Monaco (entre 1956 et 1993) en ont bénéficié pour une durée plus longue. La Suisse, entre 1946 et 2002, a conservé son statut d'État non-membre observateur, avant de devenir membre de plein droit le 10 septembre 2002. L'exemple suisse montre bien qu'il est tout à fait possible pour un État souverain, possédant tous les attributs d'un État au sens de la Convention de Montevideo et reconnu par tous les principaux États de la communauté internationale, de ne pas être membre à part entière des Nations Unies. L'État<sup>Note 66</sup> le plus emblématique à jouir d'un tel statut est le Saint-Siège<sup>Note 67</sup> et ce depuis le 6 avril 1964. En janvier 2013, les Nations Unies comptaient 193 États membres et quatre États observateurs non-membres : le Saint-Siège<sup>Note 68</sup> depuis 1964, les îles Cook depuis 1992 et Niue depuis 1994<sup>Note 69</sup>, et enfin la Palestine depuis 2012.

La pratique développée au sein des Nations Unies fait que le statut d'État non membre observateur donne le droit d'assister à toutes les réunions de l'AGNU et d'en consulter la documentation<sup>Note 70</sup>. L'État non-membre peut également prendre des initiatives et soumettre au vote des projets de résolution. Il a aussi le droit d'être présent dans tous organes, sous-commissions et conférences des Nations Unies. Ce statut fait de l'État concerné, certes un État en tant que tel, mais non membre, c'est-à-dire non titulaire des droits accordés aux États membres relatifs au vote. Ainsi, l'État non-membre observateur se heurte à deux limites fondamentales : il ne dispose ni du droit de vote, ni celui de présenter des candidats au sein des organes des Nations Unies.

### **2° Le vote du 29 novembre 2012**

Que l'on parle de majorité simple des États membres présents et votants (97 sur 193) ou de majorité qualifiée des deux tiers (129 sur 193) sur la question du nombre requis de votes à l'AGNU en faveur de cette admission, la majorité suffisante semblait acquise pour la candidature palestinienne. En effet, à la date du vote, 132 États membres avaient déjà reconnu bilatéralement la Palestine comme État. Le suspense était donc très relatif. Mais les Palestiniens tenaient à réunir symboliquement au moins les deux tiers des votes. S'ils étaient assurés de disposer d'une majorité simple (principalement des États du Sud), la majorité des deux tiers était moins certaine. L'incertitude portait plus sur le sens du vote de la France, des États européens et certains autres pays occidentaux (Canada, Australie).

La France avait, en réalité, déjà pris position sur la démarche palestinienne, même si des ambiguïtés persistaient<sup>Note 71</sup>. En septembre 2011, lors de son passage au Siège des Nations Unies à New-York, le président Nicolas Sarkozy s'était déclaré en faveur d'une telle option, en alternative à la demande palestinienne d'admission comme État membre. Et le soutien à une « reconnaissance internationale de l'État » palestinien était un des 60 engagements pour la France de François Hollande. Avant son élection, ce dernier avait signé en septembre 2011 une résolution des parlementaires socialistes favorables à la reconnaissance internationale de la Palestine.

Finalement, le 29 novembre 2012, 138 États membres sur 193 ont voté en faveur du changement de statut de la Palestine. Seuls 9 ont voté contre, dont les États-Unis, Israël, le Canada et la République tchèque<sup>Note 72</sup>. 41 États se sont abstenus<sup>Note 73</sup>. L'Union européenne, qui compte 27 États membres, s'est divisée sur la question<sup>Note 74</sup>. Si Catherine Ashton, haute représentante en charge de la coordination de la politique extérieure de l'Union européenne prévue par le traité de Lisbonne, a tenté d'imposer l'abstention comme position commune européenne, le camp du oui a finalement réuni une petite majorité des États européens, soit 14 d'entre eux. L'absence de position commune a révélé une divergence d'analyse au sein de l'UE entre des pays soucieux de ménager Washington et d'autres plus guidés par l'envie de faciliter une avancée dans un conflit israélo-palestinien sans perspective de résolution<sup>Note 75</sup>.

### 3° Les réactions américaines et israéliennes

Si les États-Unis s'étaient déclarés hostiles à la démarche palestinienne, le vote n'a pas entraîné l'application de nouvelles sanctions américaines automatiques, prévues par le Congrès. Parmi celles-ci figuraient déjà le gel d'une aide budgétaire de 200 millions de dollars aux Palestiniens pour l'année 2012 - déjà suspendue depuis un an - dans le cadre de la campagne palestinienne aux Nations Unies et comme le requièrent deux lois fédérales<sup>Note 76</sup>, l'arrêt des contributions aux agences de l'ONU qui admettent la Palestine en tant qu'État membre. Les sanctions automatiques ne s'appliquent qu'en cas d'admission à une agence onusienne<sup>Note 77</sup>.

Pour les Israéliens, la démarche palestinienne à l'ONU constitue une violation des accords d'Oslo. Pour eux comme pour les Américains, la solution au conflit israélo-palestinien passe par le retour aux négociations directes entre Israéliens et Palestiniens. Israël avait annoncé au cours de l'automne 2012 que le rehaussement du statut onusien de la Palestine entraînerait des représailles de sa part. Celles-ci se sont produites sous deux formes. D'une part, le blocage du transfert du produit des taxes et droits de douane sur les importations palestiniennes qu'Israël perçoit chaque mois pour le compte de l'Autorité palestinienne. Une somme de 93 millions d'euros, qui devait être versée en décembre 2012, a été retenue, afin de rembourser une dette palestinienne à la compagnie nationale d'électricité, dont le montant total serait de 140 millions d'euros<sup>Note 78</sup>. Cette sanction est susceptible de déstabiliser l'Autorité palestinienne, en la plaçant au bord de la faillite, ce qui aurait des conséquences importantes sur le paiement des salaires des fonctionnaires et notamment de ceux des forces de sécurité. D'autre part, par la relance de colonisation notamment à Jérusalem-Est. Il s'agit de construire 3 000 nouveaux logements dans des blocs de colonies existants. Il s'agit aussi, en plus, d'envisager, par une phase préalable de planification, la construction de plusieurs milliers de logements dans la zone dite E-1 : une zone d'environ 12 km<sup>2</sup> dite sensible parce qu'elle est un tampon entre la colonie de Maalé Adoumim et la vieille ville de Jérusalem. Tous les gouvernements israéliens successifs ont voulu construire dans cette région désertique, où vivent quelques centaines de Bédouins, ce qui aurait l'avantage, de leur point de vue, de créer une continuité territoriale entre la Ville sainte et, à 7 km à l'est de celle-ci, l'agglomération de Maalé Adoumim où vivent environ 35 000 colons<sup>Note 79</sup>. Elle créerait une continuité territoriale israélienne à l'Est de Jérusalem, coupant *de facto* la Cisjordanie et rendant improbable la viabilité d'un État palestinien. Les États-Unis ont toujours attaché une grande importance à cette question et c'est sous la pression de Washington qu'Israël avait sursis, jusqu'à présent, à cette décision. Ils ont qualifié la décision israélienne



de « geste contre-productif ». De même, la France et la Grande-Bretagne ont décidé à cette occasion le rappel de leur ambassadeur<sup>Note 80</sup>. Toutefois, ces États ne sont pas allés jusqu'à la prise de sanctions à l'État d'Israël ou une reconnaissance, sur le plan bilatéral, de l'État de Palestine.

## **2. Les conséquences juridiques du statut d'État non-membre observateur**

Désormais, la Palestine est, au sens des Nations Unies, un État. Et comme à tout État, désormais la Charte des Nations Unies est applicable à la Palestine : de territoire occupé, elle est devenue un État occupé. Or, un État occupé peut considérer et faire constater qu'il est agressé par un État tiers. Cette agression éventuelle constituerait une violation du droit international, le recours à la force étant interdit entre États<sup>Note 81</sup>. Tout État agressé a le droit de se défendre<sup>Note 82</sup> et a le droit d'être défendu par la communauté internationale en cas d'agression armée. En outre, comme tout État, la Palestine va pour bénéficier d'un certain nombre de prérogatives : immunités de l'État, de ses biens et de ses représentants ; pleine juridiction sur son territoire ; interdiction de toute immixtion dans les affaires intérieures. Surtout, l'admission à l'ONU de la Palestine comme État non-membre observateur comportera au moins trois types de conséquences juridiques perceptibles à bref délai.

### **A. - Vers une plus grande reconnaissance internationale de la Palestine**

#### **1° Admission à l'ONU et reconnaissances bilatérales**

Le vote de l'AGNU du 29 novembre 2012 ne restera pas sans effet direct sur la reconnaissance de la Palestine par les États membres de la communauté internationale. Juridiquement, les deux questions semblent certes distinctes. L'existence d'un État et sa reconnaissance par d'autres États sont régies par le droit international général, alors que l'admission d'un État aux Nations Unies est régie par la Charte des Nations Unies et la pratique de l'ONU et de ses États membres.

Tout nouvel État doit, pour que l'on puisse considérer qu'il existe, réunir les quatre critères de la Convention de Montevideo du 22 décembre 1933. Une fois ces critères réunis, les États membres de la communauté internationale reconnaissent ou non à l'entité concernée le statut d'État<sup>Note 83</sup>. La reconnaissance n'est pas un critère de l'existence d'un État mais un outil indispensable à son fonctionnement sur la scène internationale, car elle lui permet d'avoir des relations bilatérales et multilatérales avec les autres États<sup>Note 84</sup>. Cette reconnaissance relève d'une décision politique et discrétionnaire, qui se manifeste sous la forme d'une déclaration unilatérale, par laquelle un État atteste de l'existence à son égard d'une situation de fait<sup>Note 85</sup>.

L'admission d'un État aux Nations Unies n'entraîne pas, pour les États s'opposant à cette admission ou s'abstenant, l'obligation de reconnaître l'entité en question. Quel que soit le statut d'une entité aux Nations Unies (État membre, État non-membre observateur ou entité observatrice), ce statut n'a pas d'effet juridique sur les reconnaissances formulées à titre bilatéral par les États. En effet, aucun organe de l'ONU n'a compétence pour reconnaître un État (ou un gouvernement) à la place des États membres des Nations Unies<sup>Note 86</sup>. Seuls les États disposent d'une telle prérogative. L'ONU se prononce uniquement sur l'admission ou non dans ses rangs d'un État. Et l'obtention du statut de membre de plein droit ou d'État non-membre observateur ne signifie pas sa reconnaissance en tant qu'État sur le plan international mais seulement dans le cadre des Nations Unies. L'admission d'un État comme membre de plein droit des Nations Unies répond à une procédure précise prévue par la Charte des Nations Unies, peu importe le nombre de reconnaissances dont il bénéficie déjà.

Néanmoins, les deux questions ne sont pas sans lien. Le Conseil de sécurité et/ou l'AGNU peuvent adopter une résolution ayant une valeur de recommandation aux États membres. Une telle résolution peut inciter les États membres à reconnaître un État, sans l'imposer toutefois. Politiquement, l'admission d'un État aux Nations Unies facilite sa reconnaissance bilatérale par les États membres. Juridiquement, elle donne du crédit à l'idée que l'entité en question répond aux critères de l'État prévus par la Convention de Montevideo, notamment aux critères relatifs au gouvernement et à la capacité d'entrer en relations avec les autres États<sup>Note 87</sup>. En outre, la reconnaissance collective peut parfaire la

réunion des critères ou permettre d'obtenir un ou deux critères manquants. Il devient dès lors plus difficile de contester l'existence de l'État en question. Inversement, l'absence de reconnaissance collective pèse lourd, lorsqu'il s'agit de constater si ces critères sont ou non réunis<sup>Note 88</sup>. Politiquement, sa reconnaissance collective facilite sa reconnaissance bilatérale, donnant à des États réticents à reconnaître le nouvel État une raison valable d'entrer en relation directe avec lui. De la même façon, la multiplication des reconnaissances bilatérales facilite l'admission de l'entité au sein des Nations Unies. Un État reconnu bilatéralement par de nombreux États membres a toutes les chances de se voir admettre collectivement comme État membre au sein des Nations Unies. Plus un État est reconnu bilatéralement par des États membres, plus il devient difficile à l'ONU de ne pas l'admettre en son sein.

## 2° Vers plus de reconnaissances bilatérales et un nouveau rehaussement du statut onusien de la Palestine

Ce lien entre admission à l'ONU et existence d'un État trouve son illustration dans l'histoire de l'État d'Israël et dans celle de l'État de Palestine. La résolution 181 (II)<sup>Note 89</sup> de l'AGNU avait décidé un plan de partage en deux de la Palestine mandataire<sup>Note 90</sup> et la création de deux États indépendants sur ce territoire, un État juif et un État arabe<sup>Note 91</sup>. Le Conseil national du peuple juif de Palestine s'est appuyé sur cette résolution pour déclarer l'indépendance de l'État d'Israël le 14 mai 1948<sup>Note 92</sup>. La résolution 181 (II) a encouragé les Juifs à établir l'État d'Israël, en lui fournissant une base politique et juridique. La déclaration d'indépendance d'Israël s'y réfère d'ailleurs expressément<sup>Note 93</sup>. De même, lorsque le 15 novembre 1988, le Conseil national de l'OLP a proclamé unilatéralement l'établissement de l'État de Palestine, la déclaration adoptée a-t-elle fait référence à « *la primauté du droit et de la légalité internationale incarnée par les résolutions des Nations Unies depuis 1947* » et spécifiquement à la résolution 181 (II)<sup>Note 94</sup>. L'AGNU a également en 1974<sup>Note 95</sup> puis à nouveau en 1988<sup>Note 96</sup>, reconnu le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Il est ainsi incontestable que la naissance des deux États israélien et palestinien (et aussi de ce fait leur reconnaissance par des États membres de la communauté internationale) trouve son origine en partie dans l'acte d'une organisation internationale, en l'espèce une résolution de l'AGNU<sup>Note 97</sup>.

Cependant, ni l'État d'Israël ni l'État de Palestine n'ont été créés par ladite résolution. Chaque État a pris son indépendance à la suite d'une déclaration politique, l'une en 1948, l'autre en 1988, qui constatait l'existence d'une situation de fait, répondant, d'après leurs dirigeants, à celle exigée par la Convention de Montevideo. Les reconnaissances bilatérales dont chaque État bénéficie sont également bien distinctes de leur admission dans le forum onusien et de ces situations de fait. Ainsi, l'État d'Israël, bien que membre de plein droit des Nations Unies depuis 1949<sup>Note 98</sup>, n'a été reconnu que par 159 États membres, un certain nombre d'États d'Asie (notamment arabes ou musulmans), d'Afrique et de d'Amérique latine ne l'ayant pas fait. Jusqu'à présent, bien que 132 États reconnaissent la Palestine comme État, les conditions n'ont pas été réunies pour que la Palestine soit reconnue comme membre de plein droit aux Nations Unies. Néanmoins, l'admission comme État non-membre observateur avait aussi pour objet de faciliter dans un avenir proche la reconnaissance bilatérale de la Palestine par un certain nombre d'États membres des Nations Unies, notamment européens (dont la France), qui ne l'ont pas encore fait. La prochaine étape pour l'État de Palestine est d'obtenir sa reconnaissance par un nombre plus important d'États membres des Nations Unies. L'admission de la Palestine comme État non membre observateur va créer une dynamique favorable à ces nouvelles reconnaissances. La Palestine va utiliser les forums onusiens pour exposer ses vues et tisser de nouveaux liens avec des États réticents jusqu'à présent à franchir le pas de la reconnaissance. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'elle présente à l'AGNU une résolution demandant aux États membres de reconnaître la Palestine de manière bilatérale, résolution qui aurait toutes les chances d'être adoptée. Le vote du 29 novembre 2012 n'oblige pas juridiquement les États à reconnaître bilatéralement la Palestine comme État. Mais politiquement, elle constitue une invitation forte à le faire. Et plus la Palestine sera reconnue bilatéralement par un nombre important d'États, plus il sera facile pour elle de solliciter son admission aux Nations Unies comme État membre et aux États-Unis difficile de maintenir au Conseil de sécurité leur opposition de principe. En réalité, peu d'arguments juridiques peuvent valablement être avancés pour s'opposer à l'admission de la Palestine comme membre de plein droit de l'ONU. Le fait que la Palestine ne soit pas totalement souveraine, en raison de l'occupation israélienne, n'est d'ailleurs pas un obstacle juridique à son admission comme État membre<sup>Note 99</sup>. L'obstacle est principalement politique et le vote du 29 novembre 2012 est une étape importante pour parvenir à le lever.

## **B. - La possibilité d'adhérer aux conventions internationales**

### **1° La Palestine, État partie aux traités internationaux de droits de l'homme et de droit humanitaire**

La conséquence la plus importante de rehaussement de son statut à l'ONU sera très certainement la possibilité pour la Palestine de devenir un État partie aux principales conventions internationales. Le secrétariat des Nations Unies estime en effet qu'une résolution de l'AGNU conférant le statut d'État, même non-membre, revient à reconnaître la qualité d'État dans le cadre des Nations Unies. Par conséquent, s'agissant d'organes internationaux fondés sur des Conventions dont les Nations Unies sont dépositaires (la plupart des Conventions), le rehaussement de statut à celui d'État non-membre ouvre la voie à une adhésion de la Palestine. Puisque maintenant la Palestine est un État, tous les traités dont le secrétaire général de l'ONU est dépositaire sont des traités auxquels la Palestine pourra devenir partie.

La Palestine pourrait ainsi devenir partie aux instruments internationaux des droits de l'homme, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966. Ces pactes sont ouverts à la signature de tout État membre de l'ONU (ce qui semble exclure la Palestine) mais également à tout membre de l'une quelconque de ses institutions spécialisées - y compris l'UNESCO -, de tout État partie au statut de la CII, ainsi que de tout autre État invité par l'AGNU à devenir partie au présent Pacte. Ces trois dernières possibilités ouvrent la voie à une adhésion pour la Palestine. La Palestine pourrait adhérer également à la Convention des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, puisqu'elle est ouverte à « *tout État* ». L'adhésion à ces trois Conventions pourrait être un sujet d'embarras pour l'État d'Israël compte tenu des restrictions imposées à la population civile palestinienne dans le cadre de l'occupation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. En outre, la colonisation israélienne en Cisjordanie est illégale au regard du droit international, non seulement parce qu'elle viole les dispositions du droit international humanitaire<sup>Note 100</sup> mais aussi par ses conséquences qui entraînent des violations des droits de l'homme comme le droit à la propriété privée, le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit à la libre circulation, le droit à la santé, le droit à pratiquer sa religion, le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la sûreté (en raison de la violence récurrente et impunie des colons) etc.<sup>Note 101</sup>. De même, dans le cadre de son admission à l'Organisation internationale du travail (OIT), la Palestine pourrait adhérer aux Conventions de l'OIT, dont le secrétaire général de l'ONU est en général le dépositaire. Cela pourrait être l'occasion de dénoncer l'usage de la main d'œuvre palestinienne par les autorités israéliennes.

Elle pourrait également devenir partie à tous les instruments de droit international humanitaire. L'OLP, entité qui n'avait pas la qualité d'État, s'était engagée unilatéralement, par déclaration du 7 juin 1982, à appliquer de plein droit les Conventions de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes des conflits armés. Une demande officielle d'adhésion aux quatre Conventions de Genève de 1949 et à leurs deux Protocoles additionnels de 1977 a été présentée au nom de la Palestine le 21 juin 1989<sup>Note 102</sup>. La Suisse, en qualité de dépositaire des Conventions de Genève, a pris note de cet engagement unilatéral mais a conclu qu'elle n'était pas en mesure de trancher le point de savoir si la demande de la Palestine devait être considérée comme un instrument d'adhésion. Dans une note d'information du 13 septembre 1989 adressée aux États parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels, le gouvernement suisse a estimé qu'au vu de l'incertitude au sein de la communauté internationale quant à l'existence ou à l'inexistence de l'État de Palestine, et tant que la question n'a pas été résolue dans un cadre approprié, il n'était pas en position de décider si cette communication peut être considérée comme un instrument d'adhésion<sup>Note 103</sup>. Désormais, après le vote du 29 novembre 2012, la Suisse ne pourrait sans doute plus refuser à la Palestine l'adhésion pleine et entière.

### **2° La Palestine, État partie au Statut de Rome**

Parmi ces instruments internationaux auxquels la Palestine pourrait adhérer dans un futur proche figure le Statut de Rome du 17 juillet 1998 relatif à la Cour pénale internationale (CPI). Deux voies d'acceptation de la compétence de la CPI sont possibles pour un État : l'adhésion ou la déclaration. La Palestine pourrait décider d'adhérer à ce Statut après ratification<sup>Note 104</sup>. En effet, peut adhérer au Statut de Rome tout État, qu'il soit membre des Nations Unies ou non. L'autre voie, celle de la déclaration, a été celle choisie par la Palestine dans le passé. Le 22 janvier 2009, Ali Khashan,

en sa qualité de ministre de la Justice du gouvernement palestinien, a déposé au titre de l'article 12 paragraphe 3<sup>Note 105</sup> du Statut de Rome une déclaration par laquelle son gouvernement consent à ce que la CPI exerce sa compétence à l'égard d'« actes commis sur le territoire de la Palestine à partir du 1er juillet 2002 »<sup>Note 106</sup>. Cette déclaration de l'Autorité palestinienne était intervenue juste après l'opération militaire israélienne *Plomb durci* à Gaza<sup>Note 107</sup>.

Le procureur de la CPI a estimé, dans un avis rendu le 3 avril 2012, que la compétence de la Cour pour les actes commis sur le territoire de la Palestine - préalable indispensable à l'ouverture d'une enquête par son bureau - se heurtait à une question préalable qui était celle de savoir si la Palestine pouvait ou non être considérée comme un État au sens de l'article 12 du Statut. Son avis rappelait que le Statut de Rome est ouvert à l'adhésion de « tous les États »<sup>Note 108</sup>, et que tout État souhaitant devenir partie au Statut doit déposer un instrument d'adhésion auprès du secrétaire général de l'ONU. Il indiquait : « Dans les cas où la question de savoir si le requérant peut être considéré ou non comme un « État » est sujette à controverse ou fait débat, le secrétaire général [des Nations Unies] suit habituellement les recommandations de l'Assemblée générale, dont les résolutions fournissent à ce titre des indications permettant d'y répondre »<sup>Note 109</sup>. Il ajoutait : « le Bureau n'exclut pas la possibilité d'examiner à l'avenir les allégations de crimes commis en Palestine si les organes compétents de l'ONU, voire l'assemblée des États parties, élucident le point de droit en cause »<sup>Note 110</sup>. L'adoption de la résolution du 29 novembre 2012 par l'AGNU semble trancher le point de droit en question. En tout état de cause, l'assemblée des États parties au Statut de Rome peut également décider d'examiner cette question en temps utile<sup>Note 111</sup>, mais on imagine mal qu'elle contredise l'AGNU.

Si la compétence de la CPI est établie, le procureur pourrait décider d'ouvrir une enquête sur les violations du droit international humanitaire commises dans les frontières de l'État de Palestine et la Cour pourrait avoir compétence pour juger tous les crimes relevant de sa compétence (notamment les crimes de guerre et crimes contre l'humanité) commis sur le territoire palestinien ou par un ressortissant palestinien. À cet égard, il faut mentionner que figure parmi les crimes de guerre énoncés dans le Statut le « transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile dans le territoire qu'elle occupe »<sup>Note 112</sup>. Or, cela correspond à la politique de colonisation menée par Israël en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, politique déclarée illégale tant par le Conseil de sécurité dans de nombreuses résolutions<sup>Note 113</sup> que par la CIJ dans l'*avis sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* du 9 juillet 2004. Le bureau du procureur de la CPI pourrait aussi décider de passer au crible du droit international humanitaire tout le fonctionnement ainsi que la réglementation du système d'occupation israélien et engager des poursuites pénales pour un certain nombre de violations flagrantes (détention administrative, usage excessif de la force, législations et pratiques discriminatoires, destructions et réquisitions etc.). L'adhésion au Statut de Rome aurait donc pour effet de rendre responsables devant la CPI les dirigeants israéliens<sup>Note 114</sup>. Un temps, la France et la Grande-Bretagne, membres permanents du Conseil de sécurité, puissances concernées, en raison de l'histoire, par le conflit israélo-palestinien, États clés de l'Union européenne, et aussi tous deux États parties au Statut de Rome ont tenté de négocier leur soutien à l'initiative palestinienne contre l'engagement de la Palestine qu'elle renonce à saisir la CPI comme l'y autorise le statut d'État non-membre observateur. Cette exigence a été repoussée par les Palestiniens. La crainte d'une saisine de la CPI est forte dans les capitales européennes et nord-américaines. Une telle saisine permettrait de demander le jugement de nombreux responsables politiques et militaires israéliens et rendre plus compliquées de futures négociations de paix. Elle aurait néanmoins pour avantage de rendre le droit international humanitaire enfin effectif dans une région du monde où il a été si souvent violé<sup>Note 115</sup>.

Il reste néanmoins des doutes possibles quant au point de départ de la compétence de la CPI vis-à-vis de la Palestine : faut-il retenir la date du 1er juillet 2002, date de la création de la Cour et figurant dans la déclaration palestinienne d'adhésion faite le 22 janvier 2009 ? Faut-il retenir le 22 janvier 2009, ce qui engloberait les circonstances de l'opération *Plomb durci* contre la bande de Gaza en décembre 2008 - janvier 2009 et permettrait d'engager des poursuites contre nombre de dirigeants actuels sur la base du rapport du juge Richard Goldstone<sup>Note 116</sup> mais ne permettrait pas de couvrir de nombreuses opérations militaires israéliennes en Gaza et en Cisjordanie entre 2002 et 2009 ? Ou faut-il retenir la date du 29 novembre 2012 qui rendrait la déclaration du 22 janvier 2009 valable ou encore celle à venir de l'adhésion de la Palestine comme État sous la forme d'une nouvelle déclaration ou d'une ratification ?

### 3° La Palestine, État partie au Statut de la CIJ

La Palestine pourrait également décider d'adhérer au Statut de la CIJ. L'article 35, paragraphe 1 du Statut prévoit une adhésion de plein droit pour les États membres des Nations Unies. Cela semble donc exclure la Palestine. Toutefois, certains États (Suisse, Nauru, Italie) ont ainsi pu devenir États parties au Statut de la CIJ avant de devenir États membres des Nations Unies. En outre, l'article 35, paragraphe 2 du Statut indique que les conditions dans lesquelles l'adhésion est ouverte aux États non-membres sont réglées par le Conseil de sécurité. Or, la résolution 9 du 15 octobre 1946 du Conseil de sécurité autorise les États non parties au Statut à déposer à tout moment une déclaration acceptant la compétence de la Cour<sup>Note 117</sup>. Il suffirait donc à la Palestine d'accepter, par une déclaration, la compétence de la CIJ, pour qu'elle puisse la saisir de violations du droit international commises à son encontre par l'État d'Israël<sup>Note 118</sup>. Cette possibilité ne manque pas d'inquiéter les autorités israéliennes et américaines, car elle pourrait ouvrir la voie à différentes condamnations de l'État d'Israël par la Cour, notamment sur le mur de séparation, la colonisation et la violation de plusieurs instruments internationaux des droits de l'homme<sup>Note 119</sup>. L'État d'Israël n'acceptant pas la clause de juridiction obligatoire et semblant peu enclin à soumettre volontairement ses différends avec l'État de Palestine à l'arbitrage de la Cour, de telles condamnations ne pourront se produire que sur la base de violations de conventions ratifiées tant par la Palestine que par Israël.

### **C. - La possibilité de devenir État membre de diverses organisations internationales**

Sans être directement liée, l'admission de la Palestine comme État non-membre aux Nations Unies devrait lui permettre de rejoindre plus facilement diverses organisations internationales. L'obtention du statut d'État non-membre observateur va donner aux Palestiniens la possibilité d'adhérer à de nombreuses organisations et agences des Nations Unies, renforçant son existence sur la scène internationale, lui donnant une meilleure visibilité avec de ce fait une meilleure capacité à influencer sur les événements et les décisions internationales. L'adhésion aux agences onusiennes est un outil diplomatique et politique fort.

L'admission à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en octobre 2011 constitue un précédent et surtout la première admission de la Palestine à une organisation du système des Nations Unies. Le 5 octobre 2011, le Conseil exécutif de l'UNESCO a recommandé (40 membres sur 58) à la Conférence générale d'admettre la Palestine comme État membre<sup>Note 120</sup>. La demande d'admission a été confirmée à la Conférence générale de l'UNESCO à la majorité de deux tiers de ses 194 États membres lors d'un vote intervenu le 31 octobre 2011<sup>Note 121</sup>. La France a d'ailleurs voté en faveur de la demande palestinienne. Les États-Unis, hostiles à cette démarche de la Palestine, ont aussitôt annoncé le gel de leur contribution annuelle au budget de l'UNESCO, contribution s'élevant à soixante millions de dollars US. Israël a, par ailleurs, sanctionné l'admission de la Palestine à l'UNESCO par la non-rétrocession de 60 millions d'euros de recettes fiscales et l'annonce de la construction de deux milles logements supplémentaires dans les colonies israéliennes de Jérusalem-Est.

L'adhésion à une organisation internationale peut avoir des conséquences politiques importantes et des effets juridiques immédiats. Ainsi, dans la foulée de leur adhésion à l'UNESCO<sup>Note 122</sup>, les Palestiniens ont signé la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 et ainsi peuvent désormais déposer des demandes de reconnaissance pour des sites situés sur le territoire palestinien. Le 29 juin 2012, le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO<sup>Note 123</sup> a ainsi procédé, à la demande de la Palestine, au classement de l'église de la Nativité à Bethléem, lieu de naissance du Christ selon la tradition. Il s'agit du premier site inscrit « au nom de la Palestine » au patrimoine mondial, inscription qui suscite la réprobation d'Israël et des États-Unis.

L'adhésion de la Palestine comme membre de plein droit d'une organisation internationale ne sera pas possible dans les organisations internationales dont le statut renvoie directement à celui défini par l'AGNU. Elle sera cependant possible dans les organisations pour lesquelles l'admission relève de la compétence d'un organe directeur, en général l'Assemblée plénière des États membres, se prononçant sans préjudice du statut du candidat aux Nations Unies<sup>Note 124</sup>. Il existe actuellement dix-neuf agences spécialisées des Nations Unies - dont l'UNESCO - ou organisations apparentées aux Nations Unies qui sont autonomes et ont leur propre procédure d'admission<sup>Note 125</sup>. Les statuts des institutions spécialisées prévoient un vote des assemblées plénières à la majorité qualifiée<sup>Note 126</sup>, sauf à l'Organisation mondiale de la santé (OMS)<sup>Note 127</sup> où la majorité simple est suffisante. Parmi les agences spécialisées, où la Palestine pourrait

rapidement être admise et sans trop de difficulté comme État membre, figurent ainsi 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) ou encore l'Organisation maritime internationale (OMI). Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale sont également des agences spécialisées autonomes, mais les conditions d'accès, notamment en raison de l'influence américaine, y seront plus strictes<sup>Note 128</sup>. Parmi les organisations apparentées aux Nations concernées par une éventuelle demande d'admission comme membre de plein droit et qui devraient s'y montrer favorables figurent l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). La Palestine pourra également être membre des différents programmes et fonds des Nations Unies tel que le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou encore le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

**Conclusion.** - Le rehaussement du statut onusien de la Palestine peut paraître, à première vue, anecdotique, dans la mesure où la Palestine, en sa qualité d'entité observatrice permanente, bénéficiait déjà de droits en tous points identiques à ceux d'un État non-membre observateur. Toutefois, les effets indirects de ce rehaussement ne sont pas minces. Les dirigeants palestiniens ont fait savoir qu'ils ne se précipiteraient pas, au lendemain du vote du 29 mai 2012, pour demander à rejoindre les agences de l'ONU, tout comme d'ailleurs pour adhérer au statut de la CIJ et à celui de la CPI. Il n'en demeure pas moins que cette admission de la Palestine comme État non-membre aux Nations Unies change la donne dans le conflit israélo-palestinien et leur donne un levier juridique et politique de premier ordre tant sur la scène internationale que dans les négociations directes avec l'État d'Israël.

Note 1 *Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie signée à Washington, par Israël et l'OLP, 13 sept. 1993, dit accord d'Oslo I, International Legal Material, vol. XXXII, n° 6, nov. 1993, p. 1527. - V. R. Ben Achour, L'accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993 : RGDIP 1994, p. 337 et s. - A. Bockel, L'autonomie palestinienne : la difficile mise en oeuvre des accords d'Oslo-Washington : AFDI, vol. 40, p. 261 et s.*

Note 2 *Accord intérimaire signé à Washington, 28 sept. 1995, dit accord d'Oslo II, International Legal Material, vol. XXXVI, n° 3, mai. 1997, p. 551. - V. M. Benchikh, L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995 : AFDI 1995, p. 7 et s.*

Note 3 Le processus engagé en 1993 prévoyait une « période transitoire n'excédant pas 5 ans » et devait déboucher sur un règlement permanent conduisant au plus tard en 1999 « à la mise en oeuvre des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité » (*Accord Oslo I, art. 1er*). Le 22 novembre 1967, après la conquête de la Cisjordanie et de Gaza par Israël lors de la guerre des Six Jours de juin 1967, le Conseil de sécurité avait voté la résolution 242 qui affirmait « l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre » et réclamait « le retrait des forces israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit ». La résolution 338 du 22 octobre 1973, adoptée au terme de la guerre du Kippour, demandait l'application de la résolution 242. V. A. Bockel, *Le pari perdu d'Oslo : le règlement du conflit israélo-palestinien dans l'impasse* : AFDI, 2000, vol. 46, p. 131.

Note 4 Les négociations directes ont toujours échoué depuis cette date : sommet de Taba en janvier 2001, sommet d'Aqaba en juin 2003, « feuille de route » vers la paix de 2003, sommet de Charm-El-Cheikh en février 2005, conférence d'Annapolis en novembre 2007 devant déboucher sur un processus de paix, conférence de Paris en décembre 2007, négociations directes conduites au cours des années 2009-2010 sous médiation américaine.

Note 5 En 2013, 200 000 Israéliens vivent à Jérusalem-Est et plus de 350 000 en Cisjordanie. Le nombre de colons israéliens augmente chaque année de 4 à 6%, soit deux à trois fois plus vite que le nombre de Palestiniens : R. Ahren, *Settlers celebrate passing 350 000 mark* : *Times of Israel*, 26 juill. 2012.

Note 6 Rés. 67/19, 29 nov. 2012 intitulée « Statut de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies ».

Note 7 La naissance d'un nouvel État est un événement qui ne peut se produire que dans deux hypothèses : la sécession ou la décolonisation.

Note 8 V. en ce sens, M. Flory, *La Naissance d'un État Palestinien* : RGDIP, 1989, p. 385 et s.

Note 9 V. aussi sur ce point, *CIJ, Avis sur les conséquences de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, 9 juill. 2004 : *Rec. CIJ 2004*, p. 136.

Note 10 Le texte de la résolution du 29 novembre 2012 contient aussi une dimension politique. Il appelle à la reprise des pourparlers de paix afin qu'un État de Palestine puisse coexister « aux côtés d'Israël en paix et en sécurité, sur la base des frontières d'avant 1967 ». La résolution endossée par l'AGNU qui passe en revue tous les textes-clés du processus de paix, constitue un bloc en vue des futures négociations. En gravant dans le marbre de l'ONU l'acte de naissance de son État, sur les frontières de 1967 et avec Jérusalem-Est comme capitale, l'Autorité palestinienne espère mettre un terme à la dérive à l'oeuvre durant les précédentes négociations, où le droit international, référence exécutoire en théorie, devenait peu à peu un objet de marchandage. La résolution rappelle aussi le droit des Palestiniens à l'autodétermination et souligne l'urgente nécessité de négocier.

Note 11 Les négociations directes sans pression et leadership américain ne fonctionnent pas. Or, les attentats du 11 septembre 2001, la seconde Intifada, le poids croissant des fondamentalistes chrétiens dans le Parti républicain - qui pensent que la judaïsation de la Cisjordanie accélérera le retour du Messie -, et l'organisation du lobby pro-Israélien aux États-Unis ont fait que ni George W. Bush, ni Barack Obama ne se sont impliqués sérieusement dans la médiation proche-orientale.

Note 12 E. Suy, *The Status of Observers in International Organizations* : *RCADI 160, 1978/II, p. 83 et s.*

Note 13 Les ONG peuvent solliciter le statut consultatif qui est régi par la résolution 1996/31 du 25 juillet 1996 adoptée par le Conseil économique et social des Nations Unies. Ce même Conseil a établi, par sa résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968, trois catégories d'ONG disposant d'attributs différents au sein des Nations Unies.

Note 14 Il résulte de la pratique décrite dans le Livre bleu des Nations unies : [www.un.int/protocol/bluebook.html](http://www.un.int/protocol/bluebook.html).

Note 15 Le CICR a été invité « à participer en qualité d'observateur aux sessions et travaux de l'Assemblée générale » par la résolution 45/6 de l'AGNU du 16 octobre 1990 intitulée « *Attribution du statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge, eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui lui ont été assignés par les Conventions de Genève du 12 août 1949* ». - V. C. Koenig, *Considérations juridiques sur le statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge auprès des Nations Unies* : *RI Croix-Rouge*, 1991, p. 787 et s.

Note 16 Union européenne, Ligue des États arabes, Union africaine, Organisation internationale de la francophonie, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Communauté des Caraïbes etc.

Note 17 Autorité internationale des fonds marins, INTERPOL, Organisation internationale de Migrations, Tribunal international du droit de la mer, etc.

Note 18 Au lendemain de la guerre des Six Jours en juin 1967, qui a conduit Israël à occuper la Cisjordanie et la bande de Gaza, une nouvelle génération de militants grandit dans les camps de réfugiés. Le Fatah, qui a fédéré cette génération et prônait la lutte armée, devint majoritaire au sein de l'OLP. La charte de l'OLP a été modifiée en juillet 1968, en privilégiant la lutte armée comme moyen d'action. Cette tactique a conduit l'OLP dans le terrorisme mais a été peu à peu revue à partir de la seconde moitié des années 1970. Le début de la première Intifada en décembre 1987 obligea la centrale palestinienne à accélérer sa mue.

Note 19 P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international Public* : *LGDJ, 8e éd. 2009, n° 295, p. 510 et sur le statut juridique des mouvements de libération nationale, n° 343, p. 582.*

Note 20 Rés. 3210 (XXIX), 14 oct. 1974 intitulée « *Invitation à l'Organisation de la libération de la Palestine* ».

Note 21 Rés. 3237 (XXIX), 22 nov. 1974 intitulée « *Statut d'observateur pour l'Organisation de libération de la Palestine* ».

Note 22 Le vote de cette résolution a ainsi permis à Yasser Arafat de participer pour la première fois aux délibérations tenues sur le dossier palestinien en assemblée plénière à l'AGNU le 13 novembre 1974.

Note 23 Ce jour-là, Yasser Arafat a lu à la tribune du Conseil national palestinien réuni à Alger la déclaration qui venait d'être adoptée à une forte majorité : « Le Conseil national palestinien, au nom du peuple arabe palestinien, proclame l'établissement de l'État de Palestine, sur notre terre palestinienne, avec pour capitale la Jérusalem sainte ». La déclaration d'indépendance s'est accompagnée d'une reconnaissance de la résolution 242 du 22 novembre 1967 du Conseil de sécurité qui appelle Israël à se retirer des territoires occupés depuis la guerre de 1967, et uniquement de ceux-ci. L'OLP acceptait ainsi l'existence de l'État d'Israël et acceptait à ne créer son État qu'en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Cette déclaration s'expliquait largement par la première Intifada, commencée en décembre 1987, qui marquait le refus du peuple palestinien de toute occupation étrangère et la décision jordanienne du 31 juillet 1988 de rompre tout lien administratif et juridique avec la Cisjordanie mettant l'OLP dans l'obligation de combler le vide laissé par le désengagement jordanien notamment à l'égard des fonctionnaires palestiniens.

Note 24 Rés. 43/160A, 9 déc. 1988 intitulée « Statut d'observateur des mouvements de libération nationale reconnus l'Organisation de l'unité africaine ou la Ligue des États arabes ».

Note 25 Rés. 43/177, 15 déc. 1988 intitulée « Question de la Palestine ».

Note 26 On notera le fait que ce texte prend acte de la proclamation de l'État palestinien et ne parle pas de reconnaissance de cet État, qui ne relève pas de la compétence des Nations Unies.

Note 27 La résolution a été votée par 104 voix favorables, avec 36 abstentions, dont les 12 États membres de la Communauté européenne, et deux votes défavorables, à savoir les États-Unis et Israël.

Note 28 Le 5 décembre 1988, la France, sans reconnaître la Palestine comme État, avait rehaussé le bureau de l'OLP à Paris au rang de délégation générale de la Palestine.

Note 29 Rés. 52/250, 7 juill. 1998 intitulée « Participation de la Palestine aux travaux de l'Organisation des Nations Unies ».

Note 30 Cette évolution a été permise par le processus de paix et les accords d'Oslo : Israël s'est retiré de 38% de la Cisjordanie, désormais gouvernée par l'Autorité palestinienne de Yasser Arafat.

Note 31 [www.un.org/french/Depts/palestine/history5.shtml](http://www.un.org/french/Depts/palestine/history5.shtml).

Note 32 Elle pouvait se porter coauteur des projets de résolution et de décision touchant à la Palestine et au Moyen-Orient.

Note 33 51 États sont signataires de la Charte des Nations unies à San Francisco en 1945. Les autres États membres ont été admis postérieurement. Le 193e État admis, le Sud-Soudan, l'a été en 2011 : AGNU, rés. 65/308, 14 juill. 2011.

Note 34 P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international Public* : LGDJ, 8e éd. 2009, n° 107, p. 195.

Note 35 CIJ, avis sur les conditions de l'admission d'un État comme membre des Nations Unies, 28 mai 1948 : Rec. CIJ 1948, p. 57.

Note 36 *Société des Nations, Recueil des Traités*, vol. 165, p. 19.

Note 37 V. en ce sens, M. Flory, *La Naissance d'un État Palestinien* : RGDIP, 1989, p. 385 et s. - F. A. Boyle, *The creation of the State of Palestine* : *European Journal of International Law*, vol. 1, 1990, p. 301 et s. - J. Salmon, *La proclamation de l'État palestinien* : AFDI, 1988, n° 34, p. 37 et s. - pour un point de vue contraire émanant de juristes israéliens, R. Lapidoth et N. K. Calvo-Goller, *Les éléments constitutifs de l'État et la déclaration du Conseil national palestinien du 15 novembre 1988* : RGDIP, 1992, p. 777 et s.

Note 38 V. en ce sens, J. Salmon, *La proclamation de l'État palestinien* : AFDI, 1988, n° 34, p. 37 et s. pour un point de vue contraire émanant de juristes israéliens : R. Lapidoth et N. K. Calvo-Goller, *Les éléments constitutifs de l'État et la déclaration du Conseil national palestinien*, 15 nov. 1988 : RGDIP, 1992, p. 777 et s.

Note 39 « L'Autorité palestinienne n'en constitue pas moins un embryon d'État bénéficiant d'une autonomie interne relativement étendue au point de vue fonctionnel mais territorialement limitée et d'une personnalité juridique internationale indiscutable mais incomplète », P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public* : LGDJ, 8e éd. 2009, n° 295, p. 511.

Note 40 60% de la Cisjordanie reste sous contrôle direct de l'administration militaire israélienne. Toutefois, il résulte du droit international que l'occupation par une puissance étrangère n'implique pas que la souveraineté du territoire occupé doit être transférée à la Puissance occupante.

Note 41 Arrivé au pouvoir en 2005, après la mort d'Arafat, Mahmoud Abbas a mis au pas les groupes armés palestiniens. Son premier ministre Salam Fayyad, a construit une Administration modèle. En 2009, un plan de l'Autorité nationale palestinienne visant à mettre en place les institutions d'un État palestinien indépendant dans un délai de deux ans est décidé. À partir de 2011, les opinions favorables concernant l'état d'avancement de la création de l'État palestinien sont exprimées par la Banque mondiale, l'ONU et le Fonds monétaire international. Elles sont reprises dans les conclusions formulées par le président du Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens en avril 2011 et par la suite. Elles estiment que l'Autorité palestinienne a dépassé le seuil à partir duquel un État devient fonctionnel dans les principaux secteurs étudiés.

Note 42 Il n'a pas autorité sur les colons israéliens installés en Palestine et sur la zone C représentant 62 % de la surface de la Cisjordanie. En outre, en vertu des accords d'Oslo, il reste très dépendant des autorités israéliennes quant à l'exploitation de l'eau et des ressources naturelles, la maîtrise de son espace aérien et maritime, la collecte des droits de douane etc. L'ensemble de ces limitations de souveraineté résulte de la situation d'occupation par l'armée israélienne.



Note 43 « Si l'on peut créditer cette entité d'une population, d'un territoire et d'un pouvoir politique, ses frontières demeurent indéterminées et l'effectivité du contrôle des autorités politiques sur la population palestinienne contestée », *P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, Droit international public : LGDJ, 8e éd. 2009, n° 295, p. 510.*

Note 44 Le 15 novembre 1988, la proclamation unilatérale de l'État de Palestine a donné lieu à une déclaration dans laquelle le respect des droits de l'homme est proclamé ainsi que l'adhésion aux principes de l'ONU et de la déclaration universelle des droits de l'homme. Le nouvel État affirmait aussi son attachement à la paix, à la coexistence pacifique, et à la justice. Il a indiqué croire au règlement pacifique des différends et condamner la menace de l'usage de la force, la violence et le terrorisme.

Note 45 *CIJ, avis sur les conditions de l'admission d'un État comme membre des Nations Unies, 28 mai 1948 : Rec. CIJ 1948, p. 57.*

Note 46 La Cour a indiqué que la « recommandation » du Conseil doit nécessairement être en faveur de l'admission pour que l'AGNU puisse être valablement saisie : *CIJ, avis sur la compétence de l'assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, 3 mars 1950.*

Note 47 *Charte des Nations unies, Art. 27, § 3 : « Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents (...) ».*

Note 48 États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni, France.

Note 49 Selon les termes de la Charte des Nations Unies (*art. 18, § 2*) : « l'admission de nouveaux membres dans l'Organisation » constitue une des « questions importantes » sur lesquelles l'AGNU se prononce « à la majorité des deux tiers des membres présents et votants ».

Note 50 « À l'ONU, l'entrée d'un nouvel État est subordonnée à une recommandation favorable du Conseil de sécurité, où prévalent fréquemment des considérations d'opportunité politique malgré l'avis consultatif de la CIJ » : *P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, Droit international Public : LGDJ, 8e éd. 2009, n° 381, p. 654.*

Note 51 C'est ce qui se passait dans les années 1950 quand, en raison de la guerre froide, les États-Unis s'opposaient systématiquement aux candidatures parrainées par l'Union soviétique, et Moscou aux demandes soutenues par Washington. Les admissions se produisaient alors au compte-gouttes et l'ONU offrait l'image d'une institution fermée, en contradiction flagrante avec sa vocation universelle. Depuis l'admission en bloc de seize États (« package deal » consacré par la résolution 918 (X) du 8 décembre 1955 de l'AGNU, sur proposition du Conseil de sécurité), la situation s'est inversée. V. *P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, Droit international public : LGDJ, 8e éd. 2009, n° 381, p. 653.*

Note 52 *CIJ, avis sur la compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État aux Nations Unies, 3 mars 1950.*

Note 53 Le Conseil de sécurité des Nations Unies compte 15 États membres : 5 sont permanents et 10 non permanents. Ces derniers sont élus pour deux ans.

Note 54 « J'ai remis au secrétaire général Ban Ki-moon la demande d'adhésion comme membre à part entière des Nations unies de la Palestine sur la base des frontières du 4 juin 1967 avec Jérusalem-Est pour capitale. Je demande aux membres du Conseil de sécurité d'accepter cette demande d'adhésion », avait-il alors déclaré.

Note 55 Texte de la lettre : *A/66/371-S/2011/592, annexe 1.*

Note 56 *S/2011/592.*

Note 57 *S/2011/705.*

Note 58 Six membres du Conseil de sécurité, permanents ou non, avaient annoncé qu'ils approuvaient la demande palestinienne : Chine, Russie, Brésil, Inde, Liban et Afrique du Sud. Les autres membres indécis ou n'ayant pas révélé leur position étaient la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, le Nigeria, le Gabon, la Bosnie et le Portugal. La Colombie avait annoncé qu'elle s'abstiendrait. *N. MacFarquhar, Palestinian Bid for U.N. Membership Faces Near-Certain Defeat : The New York Times, 8 nov. 2011.*

Note 59 Le jeudi 8 septembre 2011, la porte-parole du département d'État, Victoria Nuland, avait annoncé formellement et explicitement que les États-Unis opposeraient leur veto au Conseil de sécurité à une tentative des Palestiniens d'obtenir l'admission d'un État de Palestine aux Nations Unies : [www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/09/171954.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2011/09/171954.htm)

Note 60 Les États-Unis ont fait souvent usage de leur droit de veto lorsqu'il s'agit d'Israël : 83 fois depuis le premier usage, en 1972. Cet usage fréquent est devenu la « doctrine Negroponte », du nom de l'ambassadeur américain aux Nations Unies entre 2001 et 2004.

Note 61 La politique américaine a souvent recherché un point d'équilibre entre les deux parties au conflit : Jimmy Carter avait négocié la paix avec l'Égypte en 1978 qui comportait une promesse de régler le sort des territoires palestiniens. Ronald Reagan avait parlé le premier de « foyer national palestinien ». George Bush avait pris des sanctions contre Israël pour l'amener à la table des négociations. Pour contraindre

Itzhak Shamir à venir aux négociations de paix à Madrid à l'automne 1991, il n'avait pas hésité à retirer la garantie des États-Unis à un certain nombre de prêts bancaires à Israël et avait reconnu l'OLP. Bill Clinton avait poussé les parties à conclure les accords d'Oslo. Même George W. Bush avait promis lui aussi un futur État palestinien pour 2005.

Note 62 *CIJ, avis sur les conditions de l'admission d'un État comme membre des Nations Unies, 28 mai 1948 : Rec. CIJ 1948, p. 57.*

Note 63 *Rés. 3236 (XXIX), 22 nov. 1974 intitulée « Question de la Palestine ».*

Note 64 *N. de Rivière et T. Gorjestani, La question de la Palestine aux Nations Unies et dans les organisations internationales : RGDIP 2012, p. 549 et s.*

Note 65 La Charte des Nations Unies, en son article 18, § 2, énumère les questions importantes, parmi lesquelles l'admission d'un État non membre observateur ne figure pas. Ce qui constitue ou pas une question importante non énumérée est décidé par l'AGNU à la majorité simple des États présents et votants : *Charte des Nations Unies, art. 18, § 3.*

Note 66 Si le Vatican, devenu un État le 7 juin 1929, est reconnu aujourd'hui par des très nombreux États membres des Nations Unies, sa qualité d'État, au regard des critères de Montevideo, est plus discutable, en particulier compte tenu de sa très petite population permanente et de la taille de son territoire.

Note 67 Son statut est désormais fondé sur *AGNU, rés. 58/314, 16 juill. 2004.*

Note 68 Avant l'admission de la Palestine, le Saint-Siège était donc le seul État souverain à être reconnu par de nombreux États de la communauté internationale sans être membre des Nations unies.

Note 69 Les îles Cook et Niue, qui sont sous autorité néo-zélandaise, ne peuvent pas devenir États membres des Nations unies, n'ayant pas de pleine souveraineté.

Note 70 [www.un.org/fr/members/about\\_observers.shtml](http://www.un.org/fr/members/about_observers.shtml).

Note 71 La France a toujours eu une position un peu ambiguë. En 2011, elle avait tenté de dissuader la Palestine de solliciter son admission à l'UNESCO et avait finalement voté en faveur de la candidature palestinienne. En 2012, à l'ONU, elle avait tenté soit de dissuader les Palestiniens, soit de négocier son vote de soutien en échange de concessions palestiniennes, notamment sur la question de la saisine éventuelle de la CPI.

Note 72 Les autres États ayant voté contre sont des États mineurs, qui suivent les États-Unis pour des raisons financières : Îles Marshall, Micronésie, Nauru, Palau, Panama.

Note 73 En sus des 12 États membres de l'Union européenne, se sont abstenus : Albanie, Andorre, Australie, Bahamas, Barbade, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Colombie, Croatie, République démocratique du Congo, Fidji, Guatemala, Haïti, Malawi, Monaco, Mongolie, Monténégro, Papouasie Nouvelle Guinée, Paraguay, Corée du Sud, Moldavie, Rwanda, Samoa, San Marin, Singapour, Macédoine, Togo, Tonga, Vanuatu.

Note 74 L'UE fournit chaque année 200 millions d'euros à l'Autorité palestinienne pour son fonctionnement. Dans le même temps, elle entretient des relations commerciales privilégiées avec Israël.

Note 75 14 États membres ont voté pour : France, Belgique, Grèce, Italie, Espagne, Malte, Portugal, Danemark, Suède, Finlande, Luxembourg, **Chypre**, Autriche, Irlande. Douze États membres se sont abstenus : Allemagne, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Royaume-Uni.

Note 76 Il s'agit de deux lois 101-246 de 1990 et 103-236 de 1994, qui interdisent aux États-Unis de financer toute agence onusienne admettant, pour la première, l'OLP en son sein et, pour la seconde, une entité qui n'est pas reconnue internationalement comme un État.

Note 77 L'annonce de l'admission de la Palestine à l'UNESCO avait été accueillie froidement aux États-Unis, qui ont suspendu aussitôt leurs subventions à l'UNESCO. Les États-Unis s'apprêtaient à verser 60 millions de dollars à l'organisation onusienne en novembre 2011.

Note 78 *L. Zecchini, Israël multiplie les représailles contre les Palestiniens : Le Monde, 4 déc. 2012.*

Note 79 *L. Zecchini, Israël relance la colonisation après le vote de l'ONU sur la Palestine : Le Monde, 2-3 déc. 2012.*

Note 80 Le 2 décembre 2012, le ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, a estimé qu'une telle « nouvelle zone de colonisation (...) saperait la confiance nécessaire à la reprise du dialogue avec les Palestiniens ». Son homologue britannique, William Hague, a indiqué que ce projet « saperait la réputation internationale d'Israël ».

Note 81 *Charte des Nations Unies*, art. 2, § 4.

Note 82 *Charte des Nations unies*, art. 51. Rappelons que la prohibition d'attaquer un État n'est pas conditionnée par sa reconnaissance de la part de l'État attaquant, cette prohibition s'étendant à tout État qui de facto existe.

Note 83 La reconnaissance ne fait pas partie des critères classiques à la base de l'État. Cependant, pour les partisans de la théorie constitutive, l'État n'existe en droit international que lorsqu'il est reconnu comme tel par les autres États. La majorité des auteurs contemporains rejettent cette théorie et estime que l'existence d'un État ne saurait dépendre de l'attitude arbitraire ou discrétionnaire des autres États. Pour eux, la reconnaissance consiste à affirmer l'existence subjective d'une situation objective : elle est la constatation de faits existants.

Note 84 Par exemple, la République arabe sahraouie démocratique, proclamée par le Front Polisario le 27 février 1976 est bien reconnue par 70 États, mais elle n'a presque aucun contrôle effectif du territoire en question.

Note 85 P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public* : LGDJ, 8e éd. 2009, n° 364, p. 619 et 620.

Note 86 « L'Organisation des Nations Unies n'a aucune autorité pour reconnaître soit un nouvel État, soit un nouveau gouvernement pour un État existant. Pour instituer la règle de la reconnaissance collective par les Nations Unies, il faudrait soit apporter un amendement à la Charte, soit conclure un traité auquel adhèreraient tous les États membres » : *Memorandum*, 8 mars 1950 : *Doc. N.U. S/1466*.

Note 87 V. en sens, par exemple, J. Cerone, *The UN and the Status of Palestine - Disentangling the Legal Issues* : *ASIL, Insights*, vol. 15, issue 26, 13 sept. 2011.

Note 88 C'est un obstacle par exemple, qui se dresse devant le Kosovo, depuis la proclamation de son indépendance le 17 février 2008. En 2012, le Kosovo était reconnu bilatéralement par 98 États membres de l'ONU.

Note 89 Rés. 29 nov. 1947 intitulée « *Gouvernement futur de la Palestine* ».

Note 90 En avril 1920, la Grande-Bretagne se vit attribuer le mandat sur la Palestine conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations (*Société des Nations*, JO févr. 1920, p. 9). Le mandat n'est entré en vigueur qu'en 1923.

Note 91 La résolution prévoyait aussi une Union économique entre ces deux États et une ville de Jérusalem, corpus separatum, placée sous un régime international de tutelle. Cette résolution était une réponse à la guerre civile entre Juifs et Arabes qui ensanglantait la Palestine sous mandat britannique. Pour tenter de mettre fin à ce conflit, l'AGNU décidait alors de couper cette terre en deux États.

Note 92 Texte de la déclaration d'indépendance de l'État d'Israël : Colard et Manin, *Droit international et histoire diplomatique*, T. 1, vol. 2, p. 1035 : « (...) le 29 novembre 1947, l'assemblée générale des Nations unies adopta une résolution prévoyant la création d'un État juif indépendant en Palestine et invita les habitants du pays à prendre les mesures nécessaires pour appliquer ce plan. La reconnaissance par les Nations unies du droit du peuple juif à fonder un État indépendant ne saurait être révoquée. De plus, le droit du peuple juif à constituer une nation comme toutes les autres nations dans son propre État souverain, est en soi incontestable. En conséquence, nous membre du Conseil national représentant le peuple juif de Palestine et le mouvement sioniste mondial, nous sommes réunis aujourd'hui en une assemblée solennelle ; et en vertu du droit naturel et historique du peuple juif ainsi que de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, nous proclamons la fondation de l'État juif de terre sainte... ».

Note 93 R. Lapidot et N. K. Calvo-Goller, *Les éléments constitutifs de l'État et la déclaration du Conseil national palestinien du 15 novembre 1988* : *RGDIP*, 1992, p. 777 et s.

Note 94 Pour le texte complet de la déclaration : V. *Rev. études palestiniennes*, 1989, n° 30, p. 3. Cette référence en 1988 à un texte datant de 1947 s'explique par les circonstances historiques ayant fait avorter la naissance de l'État arabe en Palestine mandataire. L'État d'Israël est proclamé le 14 mai 1948 et n'est pas reconnu par les États arabes, qui sont opposés au plan de partition de l'ONU. Une guerre éclate aussitôt entre l'État d'Israël et ses voisins arabes. L'État promis aux Palestiniens est englouti dans ce conflit. La Jordanie, l'Égypte et Israël se partagent son territoire. Près de la moitié de sa population prend la fuite ou est expulsée par les troupes du jeune État d'Israël.

Note 95 Rés. 3236 (XXIX), 22 nov. 1974 intitulée « *Question de la Palestine* ».

Note 96 Rés. 43/177, 15 déc. 1988 relative à la « *Question de la Palestine* » : « affirme qu'il est nécessaire de permettre au peuple palestinien d'exercer sa souveraineté sur son territoire occupé depuis 1967 ».

Note 97 Cette résolution, aussi imparfaite soit-elle, sert très souvent de références aux deux parties au conflit israélien, dans la mesure où elle est la seule à clairement établir la création de deux États sur le territoire de la Palestine mandataire. La résolution 67/19 du 29 novembre 2012 de l'AGNU s'y réfère encore.

Note 98 AGNU, Rés. 273, 11 mai 1949 intitulée « Admission d'Israël à l'Organisation des Nations Unies ».

Note 99 L'Inde a été un des États fondateurs des Nations unies en 1945 et a été État membre des Nations Unies de 1945 à 1948, date à laquelle elle a récupéré sa pleine souveraineté avec le départ des Britanniques. De même, l'Ukraine et la Biélorussie figuraient parmi les États fondateurs en 1945, alors que leur souveraineté était très relative du fait de l'occupation soviétique et qu'elles pouvaient difficilement être considérées comme des États

Note 100 4e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, art. 49, § 6.

Note 101 CIJ, avis sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé du 9 juillet 2004, §. 133 et s. - G. Poissonnier et P. Osseland, *Les colonies israéliennes de Cisjordanie en droit international* : RGDIP, 2010, p. 63 et s.

Note 102 Le gouvernement suisse a reçu une « communication » de l'observateur permanent de la Palestine auprès du Bureau des Nations Unies à Genève, tendant à adhérer auxdites Conventions.

Note 103 V. aussi sur ce point, CIJ, avis sur les conséquences de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 9 juill. 2004 : Rec. CIJ 2004, p. 173, § 91. - F. Ougergouz, *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* : éd. Nijhoff, 2001, p. 507 et s.

Note 104 Statut de Rome, art. 12-1 et art. 125.

Note 105 Cette disposition autorise les États non parties au Statut de Rome à reconnaître la compétence de la CPI par une déclaration faite au greffe de la Cour.

Note 106 Déclaration consultable : [www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-0FED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201-0FED-4481-95D4-C8071087102C/279777/20090122PalestinianDeclaration2.pdf).

Note 107 Cette opération militaire israélienne qui a eu lieu entre le 27 décembre 2008 et le 18 janvier 2009 a fait environ 1 315 morts côté palestinien et 13 morts côté israélien.

Note 108 Statut de Rome, art. 12-1 et art. 125.

Note 109 Cette thèse est d'ailleurs présentée dans les dispositions interprétatives adoptées par l'AGNU lors de sa 2 202e séance plénière du 14 décembre 1973. - V. *Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux*, ST/LEG/7/Rev. 1, par. 81-83 ; [http://treaties.un.org/doc/source/publications/practice/summary\\_french.pdf](http://treaties.un.org/doc/source/publications/practice/summary_french.pdf).

Note 110 Communication du bureau du procureur, Situation en Palestine, 3 avr. 2012 : [www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284388/SituationinPalestine030412FRA.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284388/SituationinPalestine030412FRA.pdf)

Note 111 Statut de Rome, art. 112, § 2 g).

Note 112 Statut de Rome, Art. 8, § 2 b) viii).

Note 113 Il n'existe pas moins de quatorze résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU qui considèrent la colonisation comme illégale. Par exemple, les résolutions 446 et 452 de 1979, 465, 471, 476 et 478 de 1980, 497 de 1981, 592 de 1986, 605 et 607 de 1988, 677 de 1990, 694 et 726 de 1991, 799 de 1992.

Note 114 G. Poissonnier et P. Osseland, *Les colonies israéliennes de Cisjordanie en droit international* : RGDIP 2010, p. 63 et s.

Note 115 V. en ce sens, G. Bisharat, *Why Palestine should take Israel to court in The Hague* : New York Times, 29 janv. 2013.

Note 116 Il s'agit du rapport rédigé à la demande du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui avait accusé l'armée israélienne ainsi que le Hamas d'avoir commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Il avait été adopté le 16 octobre 2009 par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

Note 117 Seules conditions exigées par la résolution 9 (1946) : « cet État devra avoir déposé préalablement au greffe de la Cour une déclaration par laquelle il accepte la juridiction de la Cour conformément à la Charte des Nations Unies et aux conditions du Statut et du règlement de la Cour, déclaration par laquelle il s'engage à exécuter de bonne foi la ou les sentences de la Cour et à accepter toutes les obligations mises à la charge d'un Membre des Nations Unies par l'article 94 de la Charte ».

Note 118 V. en sens, par exemple, J. Cerone, *The UN and the Status of Palestine - Disentangling the Legal Issues* : ASIL, Insights, vol. 15,

*issue 26, 13 sept. 2011.*

Note 119 *N. de Rivière et T. Gorjestani, La question de la Palestine aux Nations Unies et dans les organisations internationales : RGDIIP 2012, p. 549 et s.*

Note 120 *Acte constitutif de l'organisation, art. 2.* Celui-ci prévoit que les États non membres de l'ONU peuvent être admis comme membres de l'organisation, sur recommandation du conseil exécutif - à la majorité simple des 58 États membres - par la Conférence générale, à la majorité des deux tiers des États membres (en l'espèce 193 États membres).

Note 121 Jusqu'à alors simple observatrice, la Palestine est devenue le 195<sup>e</sup> membre de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Les 194 États membres ont voté au siège de l'organisation à Paris, par 107 voix pour, 14 contre et 52 abstentions. Douze États n'ont pas participé du tout au vote. Les États-Unis, l'Allemagne et le Canada ont voté contre, tandis que l'Italie et le Royaume-Uni se sont abstenus.

Note 122 Après le vote, il ne restait plus à la Palestine qu'à signer et ratifier l'Acte constitutif de l'UNESCO à Londres pour rendre son admission effective.

Note 123 13 des 21 membres du Comité du patrimoine mondial réuni à Saint-Petersbourg ont voté en faveur du classement du site palestinien, considéré par les Chrétiens comme le lieu de naissance du Christ, tandis que six s'y sont opposés et que deux se sont abstenus.

Note 124 Le Saint-Siège est ainsi membre de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de l'Union internationale des télécommunications, du Haut commissariat aux réfugiés et, en qualité d'observateur, de l'UNESCO, de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'Agriculture (FAO).

Note 125 *Nations Unies, Structures et organisations : [www.un.org/fr/aboutun/structure](http://www.un.org/fr/aboutun/structure).*

Note 126 *P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, Droit international public : LGDJ, 8<sup>e</sup> éd. 2009, n° 381, p. 654.*

Note 127 En 1989, la Palestine avait sollicité son adhésion tant à l'UNESCO qu'à l'OMS, demande qui avait été rejetée.

Note 128 V. sur cet aspect, *B. D. Schaefer, What Palestinian Membership Means for UNESCO and the Rest of the United Nations : [www.heritage.org/research/reports/2011/12/what-palestine-membership-means-for-unesco-and-the-rest-of-the-united-nations#\\_ftn9](http://www.heritage.org/research/reports/2011/12/what-palestine-membership-means-for-unesco-and-the-rest-of-the-united-nations#_ftn9).*