

Un Etat pour les Palestiniens?

PAR MATTHEW HAPPOLD *

Dans sa dernière déclaration de politique étrangère à la Chambre des députés en novembre 2011, le ministre des Affaires étrangères, Jean Asselborn, a déclaré : «j'espère que dans un an nous pourrions accueillir un Etat palestinien à l'ONU à New York et ainsi accréditer simultanément un ambassadeur en Palestine et en Israël». Le 23 septembre prochain, le président palestinien Mahmoud Abbas comparaitra devant l'Assemblée générale des Nations Unies pour demander la reconnaissance internationale de la Palestine comme Etat à l'intérieur des frontières de 1967. Si l'objectif politique des propositions palestiniennes paraît évident, à savoir mettre la pression sur Israël, on peut toutefois aussi se poser la question de leurs implications juridiques.

Conditions nécessaires

Dans la mesure où en droit international existent des critères définissant l'Etat, l'accent a été traditionnellement mis sur l'efficacité, c'est-à-dire sur la présence d'un gouvernement exerçant un contrôle effectif sur la population d'un territoire précis. Or, par le contrôle qu'Israël exerce sur Jérusalem-Est (dont il est la prétendue annexe) et sur des parties de la Cisjordanie, il semble peu probable que la Palestine remplisse ces critères. Qui plus est, il pourrait être soutenu que deux gouvernements coexistent en Palestine: l'autorité palestinienne en Cisjordanie et le Hamas à Gaza.

Par ailleurs, le droit international contemporain reconnaît aussi le droit à l'auto-détermination des peuples, ce qui revient à affirmer une dilution des critères traditionnels factuels de l'Etat; et il est généralement admis (y compris par Israël) que le peuple palestinien a le droit à l'autodétermination. Les deux parties se sont engagées (sur le plan formel, même si cela apparaît moins clair dans les faits) à une solution à deux Etats au problème israélo-palestinien. Israël fait valoir qu'il ne peut être fondé que sur la base d'un règlement négocié. Les Palestiniens prétendent que les négociations ont été rompues et qu'ils disposent du droit d'agir unilatéralement.

Les chances de voir la Palestine devenir membre de l'Organisation des Nations Unies semble minces: en effet, selon la Charte de l'ONU, l'admission en tant que membre de l'Organisation se fait par décision de l'Assemblée générale sur recom-



Matthew Happold (PHOTO: GUY JALLAY)

mandation du Conseil de sécurité et il suffit qu'un seul membre du Conseil oppose son droit de veto à une résolution recommandant l'admission pour que la demande soit rejetée. Or, dans le cas de la Palestine, les Etats-Unis ont déjà confirmé qu'ils opposeront leur veto.

Il est cependant possible d'être un Etat sans être membre de l'Organisation des Nations Unies. Une autre option évoquée, serait alors pour les Palestiniens d'obtenir le statut «d'Etat observateur» à l'ONU. Dès 1974, le statut d'observateur avait été retenu aux Nations Unies pour l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Devenir un Etat observateur serait un pas en avant, même si cela représenterait peu en termes de droits ajoutés au statut actuel de l'OLP. Cette solution semble plus envisageable puisqu'elle ne requiert qu'une majorité des deux tiers à l'Assemblée générale. Cela reviendrait dès lors à une reconnaissance implicite de l'Etat palestinien par l'ONU.

Il appartient toutefois à chaque Etat de prendre ses propres décisions, au cas par cas, pour déterminer si, oui ou non, les critères de l'Etat, quels qu'ils soient, ont été remplis. Or, des Etats différents peuvent décider de manière différente, ce qui signifie qu'une entité peut être reconnue comme Etat par certains Etats et, par conséquent, se voir accordé les droits inhérents à un Etat, mais pas par d'autres. Pour ce qui est de la Palestine, toute résolution relative à son statut d'Etat observateur n'aurait de l'effet

qu'au sein de l'ONU et ne lierait donc pas les Etats membres qui ne voteraient pas pour cette résolution.

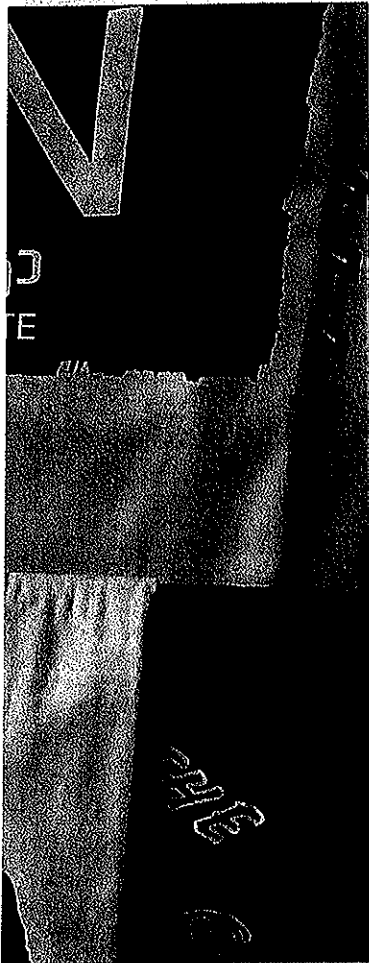
Implications potentielles

Cette résolution pourrait toutefois avoir des conséquences d'ordre juridique. En effet, la plupart des organisations internationales n'admettent que des Etats comme membres. Par conséquent, la Palestine pourrait chercher à adhérer à d'autres organisations ou son adhésion ne pourrait se voir refuser par un droit de veto. Par ailleurs, elle pourrait aussi demander d'adhérer au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. L'autorité palestinienne a déjà accordé à la Cour pénale internationale la compétence sur les actes commis sur le territoire de la Palestine depuis 2002 (et ce, y compris pendant «l'Opération Plomb Dure» en 2008-2009). Toutefois, puisque la Palestine n'est pas un Etat, il a été retenu qu'elle n'avait pas compétence pour faire cette déclaration, et aucune enquête n'a dès lors encore été ouverte par le procureur de la CPI. Si la Palestine devait devenir une partie contractante au Statut de la Cour, celle-ci aurait alors compétence sur les crimes internationaux commis sur le territoire de la Palestine, une forme de supervision internationale à laquelle Israël a déjà fait savoir qu'elle résisterait fortement.

126 Etats ont déjà reconnu la Palestine comme Etat. Les Etats membres de l'UE sont toutefois divisés sur la question, étant, jusqu'ici, dans l'incapacité de s'accorder sur une position commune. M. Asselborn a estimé qu'on ne pouvait pas «ne rien donner aux Palestiniens», mais cela ne peut se produire que si la reconnaissance de la Palestine en tant qu'Etat encourage les parties à reprendre les négociations. L'UE pourrait avoir une influence considérable au sein des Nations Unies. Une suggestion, présentée dans un document du «European Council on Foreign Relations», explique que l'Europe cherche à inclure dans le texte de la résolution une déclaration de soutien explicite à Israël aux côtés d'un Etat palestinien et ainsi contrer les craintes que la reconnaissance d'un Etat palestinien conduirait à une délégitimation d'Israël. Mais une telle position suppose un accord entre les 27 ce qui est, une fois de plus, problématique.

* Professeur en droit international public, Université du Luxembourg

ouille



(PHOTO: ANP)

ger auf allen Seiten eingehandelt und von niemandem Lob bekommt", beschreibt Nahost-Experte Jon Alterman vom „Center for Strategic and International Studies“ in Washington die Position des Präsidenten. „Ich sehe keinen leichten Ausweg für ihn.“

enn und Aber

ines Staates Palästina

tische Fraktion, die damit im Prinzip ein Problem hätte. Der Kampf der Palästinenser wird in Parallele zum eigenen Kampf um nationale Unabhängigkeit nach dem Ersten Weltkrieg gesehen. Israel ist eben-