

# **LA PALESTINE DANS LES TEXTES DES VAINQUEURS : HISTOIRE D'UNE « ÉTATICITÉ » À PEINE CACHÉE**

Jumana Naser et Jabeur Fathally

---

Me Jumana Naser, LL.L./Honours B.SocSc LL.M./LL.M. (droit notarial),  
Université d'Ottawa. Cet article est tiré en bonne partie de son mémoire  
de maîtrise en droit international.

Jabeur Fathally, Ph.D, avocat, professeur agrégé à la Faculté de droit de  
l'Université d'Ottawa et directeur du Groupe de recherche sur les systèmes  
juridiques dans le monde (JuriGlobe).

## RÉSUMÉS

---

Ce texte vise à défendre l'idée selon laquelle les récentes demandes faites par de nombreux membres de la communauté internationale, l'Algérie en tête, pour accorder à la Palestine la qualité de membre à part entière de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ainsi que l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU des résolutions 67/19 (2012) et ES-10/23 (2024) doivent être comprises comme une suite logique de la réalité historique de la prédisposition étatique de la Palestine (étaticité – *Staatlichkeit*). Plus précisément, ces appels et résolutions ne sont qu'une confirmation de plusieurs autres documents juridiques internationaux, bien qu'imposés par les puissances occidentales, reconnaissant cette prédisposition étatique de la Palestine. Depuis la *Déclaration de Balfour* de 1917 jusqu'aux accords d'Oslo, la Palestine a souvent été reconnue comme une entité politique capable d'assumer toutes les fonctions inhérentes à un État souverain. Cette recherche s'inscrit dans l'approche tiers-mondiste du droit international (TWAIL), basée sur une analyse critique et socio-historique des textes fondamentaux qui ont jalonné la question palestinienne. Plus précisément, elle vise à critiquer les fondements hégémoniques du droit international appliqués à la Palestine par une relecture critique et déconstructiviste de ces règles (contradiction interne) tout en mobilisant le contexte et les arguments sociohistoriques et économiques qui les sous-tendent.

This text aims to defend the idea that the recent requests made by many members of the international community, led by Algeria, to grant Palestine full membership of the United Nations (UN), as well as the adoption by the UN General Assembly of resolutions 67/19 (2012) and ES-10/23 (2024) should be understood as a logical continuation of the historical reality of Palestine's statehood (*Staatlichkeit*). More specifically, these calls and resolutions are merely a confirmation of several other international legal documents, which, albeit imposed by Western powers, recognize Palestine's statehood. From the Balfour Declaration of 1917 to the Oslo Accords, Palestine has often been recognized as a political entity capable of assuming all the functions inherent to a sovereign state. This research is part of the Third World Approach to International Law (TWAIL), based on a critical and socio-historical analysis of the fundamental texts that have marked the Palestinian question. More specifically, it aims to critique the hegemonic foundations of international law applied to Palestine through a critical and deconstructivist analysis of these same rules (internal contradiction) while mobilizing the socio-historical and economic context and arguments underlying them.

Este texto tiene por objeto defender la idea de que las recientes peticiones formuladas por numerosos miembros de la comunidad internacional, con Argelia a la cabeza, para que se conceda a Palestina la condición de miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas, así como la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de las resoluciones 67/19 (2012) y ES-10/23 (2024) deben entenderse como una consecuencia lógica de la realidad histórica de la predisposición estatal de Palestina (estatalidad – *Staatlichkeit*). Más concretamente, estos llamamientos y resoluciones no son más que una confirmación de otros muchos documentos jurídicos internacionales, aunque impuestos por las potencias occidentales, que reconocen esta predisposición estatal de Palestina. Desde la *Declaración Balfour* de 1917 hasta los acuerdos de Oslo, Palestina ha sido reconocida a menudo como una entidad política capaz de asumir todas las funciones inherentes a un Estado soberano. Esta investigación se inscribe en el enfoque tercermundista del derecho internacional (*TWAIL*), basado en un análisis crítico y sociohistórico de los textos fundamentales que han marcado la cuestión palestina. Más concretamente, su objetivo es criticar los fundamentos hegemónicos del derecho internacional aplicados a Palestina mediante una relectura y un enfoque deconstructivista de esas mismas normas (contradicción interna), al tiempo que se movilizan el contexto y los argumentos sociohistóricos y económicos que las sustentan.

---

**E**n date du 29 novembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a adopté une résolution très importante accordant à la Palestine « le statut d'État non membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies »<sup>1</sup> tout en exprimant « l'espoir que le Conseil de sécurité examinera favorablement la demande présentée le 23 septembre 2011 par l'État de Palestine, “qui souhaite devenir membre de plein droit de l'Organisation des Nations Unies” »<sup>2</sup>. Cette *Résolution 67/19* a permis d'arrêter le processus d'« endormissement général sur la question palestinienne »<sup>3</sup>, de réinscrire cette question sur l'ordre de jour de la communauté internationale et de revendiquer « une adhésion à part entière [qui] lèverait “une partie” de l'injustice historique à laquelle des générations palestiniennes successives ont été soumises »<sup>4</sup>.

Douze ans plus tard, soit le 9 mai 2024, comme moyen de pression pour arrêter ce qu'une bonne partie de la communauté internationale qualifie de génocide contre le peuple palestinien à Gaza<sup>5</sup>, la même Assemblée a adopté

1. *Statut de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies*, AG NU, 67<sup>e</sup> sess, Doc NU A/RES/67/19 (2012) Rés AG 67/19 à la p 3.
2. Nations Unies, « L'Assemblée générale de l'ONU accorde à la Palestine le statut d'État non membre observateur » (29 novembre 2012), en ligne: <news.un.org> [[perma.cc/U9FC-V4R9](https://perma.cc/U9FC-V4R9)].
3. Jean De Gliniasti, « Comment pourrait-on qualifier la position actuelle de la France vis-à-vis de la guerre à Gaza ? », *IRIS* (1 février 2024), en ligne: <iris-france.org> [[perma.cc/4SB3-X2ZW](https://perma.cc/4SB3-X2ZW)]; voir aussi Agence France Presse et Times of Israël staff, « Un statut d'État membre pour les Palestiniens “allégerait” une “injustice historique”, dit un responsable de l'AP », *The Times of Israël* (18 avril 2024), en ligne: <fr.timesofisrael.com> [[perma.cc/B8X4-ZEB8](https://perma.cc/B8X4-ZEB8)].
4. Nations Unies, « Conseil de sécurité: face à un Moyen-Orient “au bord du précipice”, le Secrétaire général de l'ONU exhorte à la désescalade » (18 avril 2024), en ligne: <press.un.org> [[perma.cc/5JY8-PSLR](https://perma.cc/5JY8-PSLR)].
5. Voir *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, CDH NU, 60<sup>e</sup> sess, Doc NU A/HRC/60/CRP.3 (2025) aux para 252, 255. Dans ce rapport, au paragraphe 252, la Commission confirme qu'Israël a intentionnellement commis quatre des cinq actes qui définissent le crime de génocide. Plus spécifiquement,

The Commission concludes on reasonable grounds that the Israeli authorities and Israeli security forces have committed and are continuing to commit the following *actus reus* of genocide against the Palestinians in the Gaza Strip, namely (i) killing members of the group; (ii) causing serious bodily or mental harm to members of the group; (iii) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; and (iv) imposing measures intended to prevent births within the group. Elle conclut, sans équivoque, que « the State of Israel bears responsibility for the failure to prevent genocide, the commission of genocide and the failure to punish genocide against the Palestinians in the Gaza Strip. »; voir, par exemple, les déclarations des gouvernements et des organisations

la *Résolution RES/ES-10/23*<sup>6</sup>. Cette dernière n'a fait que confirmer la précédente (Rés 67/19) tout en conférant à la Palestine, d'une façon exceptionnelle, les mêmes droits et privilèges de participer aux travaux de l'Assemblée générale que ceux accordés à un État membre, à l'exception du droit de vote<sup>7</sup>.

---

suivants : pour l'Espagne, voir Le Monde, « L'Espagne annonce des mesures pour “mettre un terme au génocide à Gaza”, provoquant la colère d'Israël », *Le Monde* (8 septembre 2025) en ligne : <lemonde.fr> [[perma.cc/JA4R-XSQZ](https://perma.cc/JA4R-XSQZ)]; pour l'Afrique du Sud, voir Chrispin Phiri, « South Africa calls on all States to take action to halt the genocide in Gaza », *International relation & cooperation*, (17 septembre 2025), en ligne (pdf) : <dirco.gov.za> [[perma.cc/EFS6-RBDM](https://perma.cc/EFS6-RBDM)]; pour l'Irlande, voir Cour internationale de justice, « L'Irlande dépose une déclaration d'intervention en l'affaire en vertu de l'article 63 du Statut » (7 janvier 2025), en ligne : <icj-cij.org> [[perma.cc/NM6U-UP23](https://perma.cc/NM6U-UP23)]; pour le Brésil, voir Cour internationale de justice, « Brazil files a declaration of intervention in the proceedings under Article 63 of the Statute » (19 septembre 2025), en ligne : <icj-cij.org> [[perma.cc/KS67-DRQ7](https://perma.cc/KS67-DRQ7)]; voir également Francesca Albanese, *D'une économie d'occupation à une économie de génocide : Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*, CDH NU, 59<sup>e</sup> sess, Doc NU A/HRC/59/23 (2025); voir également les déclarations des ONG suivantes : Lemkin Institute for Genocide Prevention, « No More Excuses: The Lenkin Institute Welcomes the UN Commission of Inquiry's Report Declaring Genocide in Gaza » (20 septembre 2025), en ligne : <lemkininstitute.com> [[perma.cc/DRX5-8M6M](https://perma.cc/DRX5-8M6M)]; Amnesty International, « You feel like you are a subhuman » : *Israel's genocide against Palestinians in Gaza*, Londres, Amnesty International, 2024, en ligne <amnesty.org> [[perma.cc/E4P3-E44D](https://perma.cc/E4P3-E44D)]; Human Rights Watch, « Israel's Crime of Extermination, Acts of Genocide in Gaza », *Human Rights Watch* (19 décembre 2024), en ligne : <hrw.org> [[perma.cc/6EMH-HYG2](https://perma.cc/6EMH-HYG2)]; B'Tselem, « B'Tselem and Physicians for Human Rights Israel: Israel is committing genocide in the Gaza Strip » (28 juillet 2025), en ligne : <btsalem.org> [[perma.cc/GJ8X-7X5Q](https://perma.cc/GJ8X-7X5Q)]; voir aussi, Lorenzo Tondo, « Israel committing genocide in Gaza, world's top scholars on the crime say International Association of Genocide Scholars resolution backed by 86 % of members who voted », *The Guardian* (1<sup>er</sup> septembre 2025), en ligne : <theguardian.com> [[perma.cc/2NUE-DN25](https://perma.cc/2NUE-DN25)]; International Association of Genocide Scholars, « IAGS Resolution on the Situation in Gaza » (31 août 2025), en ligne : <genocidescholars.org> [[perma.cc/A8XR-AKHC](https://perma.cc/A8XR-AKHC)].

6. *Admission de nouveaux membres à l'Organisation des Nations Unies*, AG NU, 10<sup>e</sup> sess extraordinaire, Doc NU A/RES/ES-10/23 (2024).

7. *Ibid* aux pp 3–4 :

Pour ce qui est de sa participation à compter de la soixante-dix-neuvième session de l'Assemblée générale, l'État de Palestine exerce les droits et privilèges supplémentaires ci-après, sans préjudice de ses droits et privilèges existants : a) Le droit de siéger parmi les États Membres par ordre alphabétique ; b) Le droit d'être inscrit sur la liste des orateurs au titre de points de l'ordre du jour autres que les questions concernant la Palestine et le Moyen-Orient dans l'ordre où il a demandé à prendre la parole ; c) Le droit de faire des déclarations au nom d'un groupe, y compris parmi les représentants des grands groupes ; d) Le droit de déposer des propositions et des amendements et de les présenter, y compris oralement, notamment au nom d'un groupe ; e) Le droit de se porter coauteur de propositions et d'amendements, notamment au nom d'un groupe ; f) Le droit d'expliquer les votes au nom des États Membres qui sont membres d'un groupe ; g) Le droit de réponse au sujet des positions d'un groupe ; h) Le droit de présenter des motions de procédure, y compris des motions d'ordre, et de

Aussi importantes soient-elles<sup>8</sup>, nous pensons que ces résolutions ne sont que la suite normale d'un cheminement historique confirmant l'état de la Palestine et que celle-ci est loin d'être « un territoire sans peuple pour un peuple sans territoire »<sup>9</sup> ou une « *terra nullius* »<sup>10</sup> qui a besoin d'un président/prometteur immobilier pour la transformer en « *Riviera* »<sup>11</sup> !

Il n'est pas question ici de faire une narration de l'existence historique de la Palestine depuis l'Antiquité. Plusieurs historiens, géographes, linguistes et politologues comme Salman Abu Sitta<sup>12</sup>, Khalil Tafakji<sup>13</sup>, Rashid Khalidi<sup>14</sup>,

---

demander la mise aux voix de propositions, y compris le droit de contester la décision du président de séance, notamment au nom d'un groupe; i) Le droit de proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour provisoire d'une session ordinaire ou extraordinaire et le droit de demander l'inscription de questions supplémentaires ou additionnelles à l'ordre du jour d'une session ordinaire ou extraordinaire; j) Le droit des membres de la délégation de l'État de Palestine d'être élus membres du Bureau de l'Assemblée générale et membres des bureaux de ses grandes commissions; k) Le droit de participer pleinement et effectivement aux conférences des Nations Unies et aux conférences et réunions internationales organisées sous les auspices de l'Assemblée générale ou, le cas échéant, sous les auspices d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies, comme il participe au forum politique de haut niveau pour le développement durable; l) L'État de Palestine, en sa qualité d'État observateur, n'a pas le droit de vote à l'Assemblée générale ni le droit de présenter sa candidature aux organes de l'Organisation des Nations Unies.

8. Le récent sommet international organisé par la France et l'Arabie saoudite, consacré à la solution à deux États, et la vague de reconnaissances de l'État palestinien par de nombreux pays occidentaux (Canada, France, Belgique, Royaume-Uni, Portugal, Malte, Andorre, Monaco, Luxembourg, Australie), ne sont que quelques manifestations de l'importance de ces deux résolutions; Amélie Bottolier-Depois, « La France et d'autres pays reconnaissent l'État de Palestine », *La Presse* (22 septembre 2025), en ligne: <lapresse.ca> [[perma.cc/A6WV-3N75](https://perma.cc/A6WV-3N75)].
9. « A land without a people for a people without a land », voir Adam M Garfinkle, « On the Origin, Meaning and Abuse of a Phrase » (1991) 27:4 *Middle Eastern Stud* 539 à la p 541.
10. *Ibid.*
11. Yves Boisvert, « Un nettoyage ethnique comme projet immobilier », *La Presse* (5 février 2025), en ligne: <lapresse.ca> [[perma.cc/U4MC-LFM5](https://perma.cc/U4MC-LFM5)].
12. Fondateur de la « Palestine Land Society », Salman Abu Sitta retrace et compile les données de toutes les villes et villages palestiniennes avant la Nakba de 1948. Voir Salman Abu Sitta, *The Atlas of Palestine 1817–1877*, Londres, Palestine Land Society, 2020; voir aussi Salman Abu Sitta, *The Atlas of Palestine 1917–1966*, Londres, Palestine Land Society, 2010.
13. Khalil Tafakji est un cartographe et géographe palestinien, voir Khalil Tafakji et Stéphanie Maupas, *31° Nord 35° Est : Chroniques géographiques de la colonisation israélienne*, Paris, La Découverte, 2020.
14. Rashid Khalidi, *The Hundred years's war on Palestine : A history of settler colonialism and resistance, 1917–2017*, New York, Metropolitan Books, 2020.

Ilan Pappé<sup>15</sup>, Avi Shlaim<sup>16</sup>, Norman G Finkelstein<sup>17</sup>, Noam Chomsky<sup>18</sup> ou encore Edward W Saïd<sup>19</sup>, pour ne citer que ceux-ci, avec cartes et preuves historiques, archéologiques et philologiques, à l'appui, ont beaucoup écrit sur cet aspect. Ce qui nous intéresse dans le présent texte est de montrer qu'y compris dans ce que nous qualifions de textes des vainqueurs<sup>20</sup> – la Palestine était souvent reconnue comme une entité politique capable d'assumer toutes les fonctions inhérentes à un État souverain. Le néologisme « étaticité » ou « *Staatlichkeit* » qui veut dire « [dans ces] innombrables exemples d'une souveraineté partagée [...] qui évoluèrent vers des formes étatiques incomplètes et pourtant valables en tant qu'acteurs sur la scène politique »<sup>21</sup> reflète bien cette réalité juridico-historique.

Ainsi, aussi bien dans la *Déclaration de Balfour*<sup>22</sup> (I), que dans les textes des *Accords d'Oslo*<sup>23</sup> (V) en passant par le *Mandat britannique*<sup>24</sup> (II) et par les résolutions du Conseil de sécurité en 1947 (III), la Palestine est reconnue comme une entité politique disposant des caractéristiques étatiques (de fait et de droit), et cela même si ces caractéristiques semblent avoir été affaibli voire « réduits » à partir de la guerre de 1967 (IV).

- 
15. Ilan Pappé, *The Ethnic Cleansing of Palestine*, Londres, Oneworld Publications, 2007.
  16. Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel And The Arab World*, Londres, Penguin Books, 2001.
  17. Norman G Finkelstein, *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict*, New York, Verso Books, 2003.
  18. Noam Chomsky et Ilan Pappé, *On Palestine*, Chicago, Haymarket Books, 2015.
  19. Edward W Said, *The question of Palestine*, New York, Vintage Books, 1992.
  20. Ou ce que certains auteurs appellent le droit des vainqueurs (*Victors' Law*), c'est-à-dire les règles et institutions du droit international créées/imposées par les puissances mondiales qui ont gagné les deux guerres mondiales et qui ont imposé leur hégémonie politico-économique et militaire sur le reste du monde. Plus spécifiquement, cette expression vise les quatre puissances mondiales (États-Unis – Royaume-Uni – France et l'ex-Union Soviétique), voir Radha D'Souza, « Victor's Law?: Colonial Peoples, World War II and International Law » (2017) 3:1 Intl Comp Juris 67; William A Schabas, « Victor's Justice: Selecting 'Situations' at the International Criminal Court » (2012) 43:3 J Marshall L Rev 535; Danilo Zolo, *Victors' Justice: From Nuremberg to Baghdad*, Londres, Verso, 2009.
  21. Falk Bretschneider, *Les mots du Saint-Empire – un glossaire*, Hypothèses, *sub verbo* « Staatlichkeit ».
  22. « Déclaration Balfour 2 novembre 1917 », en ligne (pdf): <monbalagan.com> [[permacc/MKZ7-HDS6](https://monbalagan.com/permacc/MKZ7-HDS6)] [*Déclaration de Balfour*].
  23. *Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie*, Israël et Organisation de libération de la Palestine, 13 septembre 1993, 32 ILM 1525 [*Accord d'Oslo I*]; *Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza*, Israël et Organisation de libération de la Palestine, 28 septembre 1995, 36 ILM 551 [*Accord d'Oslo II*].
  24. Société des Nations, « Mandat pour la Palestine », en ligne (pdf): <monbalagan.com> [[permacc/9DRZ-3BKH](https://monbalagan.com/permacc/9DRZ-3BKH)].

## I. « L'étatativité » de la Palestine dans la *Déclaration de Balfour* (1917)

À vrai dire, ce titre soulève une problématique aussi bien légale qu'éthique. En effet, pourquoi avons-nous besoin de questionner « l'étatativité » de la Palestine dans un document qui n'a aucune valeur juridique ? Cette *Déclaration* consiste réellement dans une simple et courte missive signée et adressée par le secrétaire des Affaires étrangères britannique, Arthur Balfour, à une personnalité britannique de confession juive, Lord Lionel W Rothschild, en date du 2 novembre 1917<sup>25</sup>. Dans cette lettre, il était question d'exprimer la sympathie du gouvernement britannique « à l'adresse des aspirations sionistes »<sup>26</sup> et surtout d'annoncer que ce gouvernement « envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un foyer national pour les Juifs »<sup>27</sup> et fera tout ce qui est en son pouvoir pour « faciliter la réalisation de cet objectif »<sup>28</sup>, étant clairement entendu que « rien ne sera fait qui puisse porter atteinte ni aux droits civiques et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont les Juifs jouissent dans tout autre pays »<sup>29</sup>. Il est clair qu'au sens du droit coutumier (y compris celui de l'époque) et conventionnel, cette missive ne constitue ni un traité ni une quelconque promesse unilatérale contraignante. Un traité est par définition « un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière »<sup>30</sup>. La missive de Balfour est loin

25. *Déclaration de Balfour*, *supra* note 22; voir également une analyse de la *Déclaration de Balfour*: Sahar Huneidi, *The Hidden History of the Balfour Declaration*, New York, OR Books, 2019.

26. *Déclaration de Balfour*, *supra* note 22.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

29. *Ibid.* (version traduite en français).

30. *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331, art 1.a. Rappelons à cet égard que cette *Convention*, dans sa grande partie, y compris l'article mentionné dans le texte, n'est qu'une œuvre de codification des coutumes et « de la pratique internationale » existantes à l'époque. Voir Olivier Deleau, « Les positions françaises à la Conférence de Vienne sur le droit des traités » (1969) 15:1 AFDI 7; Faut-il ajouter que « Même avant la Convention de Vienne de 1969, le mot “traité”, au sens générique, était généralement réservé à un engagement conclu par écrit » et que « “Traité” en tant que terme générique: le terme “traité” est régulièrement utilisé en un sens générique pour désigner tous les instruments obligatoires au regard du droit international qui sont conclus entre entités internationales, quelle que soit l'appellation formelle de l'instrument. Aussi bien la Convention de Vienne de 1969 que la Convention de Vienne de 1986 confirment l'emploi du mot “traité” au sens générique ». Nations Unies: Collection des



d'être une entente entre deux États puisque l'Organisation sioniste britannique (*Zionist Federation of Great Britain and Ireland*)<sup>31</sup> ne constitue pas un État et n'est pas reconnue comme telle par un quelconque acteur de la communauté internationale. Cela dit, il serait tentant pour certains de qualifier cette lettre de promesse unilatérale contraignante<sup>32</sup> en l'assimilant à la déclaration unilatérale faite par le Ministre des Affaires étrangères norvégien sur le *Statut juridique du Groënland oriental*<sup>33</sup> ou celle faite par le Président français en conférence de presse sur la suspension des essais nucléaires de la France dans le Pacifique Sud<sup>34</sup> ou autres<sup>35</sup>. Or, ces déclarations doivent comporter un engagement spécifique et « un objet clair et précis »<sup>36</sup> de même qu'elles ne doivent, selon le texte élaboré par la Commission du droit international<sup>37</sup> intitulé *Les Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques et commentaires y relatifs*<sup>38</sup>, entrer ni en conflit avec une norme impérative du droit international général ni créer des obligations pour les autres États<sup>39</sup>. La *Déclaration de Balfour* ne contient pas d'objet précis puisque comme l'explique Geoffrey R Watson :

*[i]n law a promise is understood as a “commitment”, not merely a statement of intention. Lord Balfour’s words arguably fall short of a commitment. He says the*

---

Traités, « Définition des mots clefs utilisés dans la Collection des traités de l'ONU », en ligne : < treaties.un.org > [[perma.cc/REC8-A7TG](https://perma.cc/REC8-A7TG)].

31. David Cesarani, « One hundred years of Zionism in England » (1992) 25:1 Eur Judaism : J New Eur 40 à la p 43. Lord Balfour, alors Ministre des affaires étrangères britannique écrivit la lettre (*Déclaration de Balfour*) à Lord Rothschild, un « leader de la communauté juive en Angleterre » en lui demandant de « bien vouloir porter cette déclaration à la connaissance de la Fédération sioniste (Zionist Federation) ou plus précisément, “Zionist Federation of Great Britain and Ireland”. Voir Yakov Rabkin, “La déclaration de Balfour : contexte et conséquence” (2 novembre 2017), en ligne : < histoireengagee.ca > [[perma.cc/USM6-9LB5](https://perma.cc/USM6-9LB5)].
32. Geoffrey R Watson, « The Balfour Declaration in International Law » (2017) 8:1 J Levantine Stud à la p 101.
33. *Statut juridique du Groënland oriental (Danemark c Norvège)* (1933), CPII (sér A/B) n° 53 à la p 71.
34. *Affaire des essais nucléaires (Australie c France)*, [1974] CIJ Rec 253 aux pp 269–70.
35. Tels que la *Déclaration égyptienne* du 24 avril 1957 relative au canal de Suez ou celle de Jordanie pour renoncer au territoire de la Cisjordanie. Voir Victor Rodríguez Cedeño, *Huitième rapport sur les actes unilatéraux des États*, CDI NU, 2005, Doc NU A/CN.4/557 (2005).
36. *Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques et commentaires y relatifs*, CDI NU, 58<sup>e</sup> sess, Doc NU RL-117 (2006) [*Principes directeurs applicables*].
37. Organisation des Nations Unies, « International Law Commission », en ligne : < legal.un.org > [[perma.cc/6UPJ-XBME](https://perma.cc/6UPJ-XBME)].
38. *Principes directeurs applicables*, *supra* note 36.
39. *Ibid.*

*government “views with favour” the establishment of a national home in Palestine—not that he “promises” one. [...] And, as Brian Klug has pointed out, the Declaration is encapsulated by a cover memorandum that further dilutes its character as a commitment. Lord Balfour says he is conveying a “declaration of sympathy”. That is not the language of promise<sup>40</sup> [nous soulignons].*

À cela s’ajoute le fait que cette lettre/déclaration fait supporter une autre entité politique, la Palestine, des engagements injustifiés, voire non voulus par les Palestiniens.

Il est tout à fait surprenant qu’un document pareil, dénué de toute nature juridique<sup>41</sup>, devienne parmi les documents les plus importants en lien avec les différentes facettes et aspects du conflit israélo-palestinien (négociations, plan de partage, accords)<sup>42</sup>. Abstraction faite de cette analyse sur l’absence de tout caractère juridique de la lettre en question, une lecture minutieuse du contenu de cette lettre confirme l’existence d’une entité politique autonome appelée « Palestine ». Certes, nous sommes en 1917 et la Palestine était encore une circonscription (*mutessariflik*) de l’Empire ottoman<sup>43</sup>, mais elle avait son dirigeant local (*moutassarif*), ses propres institutions administratives, religieuses, éducatives et jouissant d’une grande autonomie — surtout depuis son acquisition de statut de *vilayet* en 1872<sup>44</sup> — à la manière d’un État fédéré. Dans cette missive (d’Arthur Balfour), il est écrit noir sur blanc que « le gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l’établissement en Palestine d’un foyer

40. Watson, *supra* note 32 à la p 104.

41. Comme le dit bien Sol M Linowitz : « The most significant and incontrovertible fact is, however, that by itself the Declaration was legally impotent. For Great Britain had no sovereign rights over Palestine; it had no proprietary interest; it had not authority to dispose of the land. The Declaration was merely a statement of British intentions and no more ». Voir Sol M Linowitz, « Analysis of a Tinderbox: The Legal Basis for the State of Israel » (1957) 43:6 ABA J 522 aux pp 522–23.

42. Par exemple : le Plan de partage de l’ONU du 29 novembre 1947, les accords d’Oslo – 1993 (*Accord d’Oslo I* et *Accord d’Oslo II*).

43. Dominique Perrin, *La Palestine, une terre deux peuples*, Villeneuve d’Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2000 à la p 61.

44. Johann Büssow, *The Hamidian Palestine: Politics and Society in the District of Jerusalem (1872–1908)*, Leiden, Brill, 2011, à la p 41. L’auteur rapporte que « when the District of Jerusalem received a new administrative status in 1872 [...] the local response to this event was considerably more enthusiastic than the change on the imperial throne four years later [...]. The entire country, which over the previous decades had been administered in the framework of three districts subordinated to Damascus—Jerusalem in the south and Nablus and Acre in the north—was to be united in a newly created imperial province (vilayet) with Jerusalem as its capital »; voir également, Vital Cuinet, *Syrie, Liban et Palestine : géographie administrative, statistique, descriptive et raisonnée*, Paris, Ernest Leroux, 1896 aux pp 513–694.

national pour les Juifs»<sup>45</sup>. Cette mention doit être comprise dans le contexte historique du début du XX<sup>e</sup> siècle, marqué par l'affaiblissement de l'Empire ottoman, devenu l'homme malade de l'Europe<sup>46</sup>, et par la volonté de séparation des différentes régences et territoires du pouvoir ottoman. La Palestine avait tous les éléments et caractéristiques lui permettant de se séparer de la Porte Sublime et devenir un État unitaire fonctionnel. Le Lord Balfour a été précis sur cet aspect. Dans sa missive, il a pris le soin de mentionner la « Palestine », alors qu'il aurait pu parler « d'un territoire appartenant à l'Empire ottoman ». Également, cette lettre reconnaît l'existence d'une population palestinienne qui a ses propres spécificités raciales, ethniques, religieuses et linguistiques « [...] étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte soit aux droits civiques et religieux des collectivités non juives existant en Palestine »<sup>47</sup>.

Certains iront, non sans raison, jusqu'à dire que cette phrase pourrait être assimilée à une certaine reconnaissance du droit du peuple palestinien à l'autodétermination<sup>48</sup>. À notre avis, le principe de droit à l'autodétermination ne s'oppose pas à la prédisposition étatique d'une entité politique. Ce sont parfois des considérations politiques et de relations internationales qui empêchent une entité politique de la pleine jouissance de ses capacités étatiques. L'exemple québécois à l'intérieur de la Confédération canadienne ne peut que confirmer nos propos. En effet, dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* [nous soulignons] – qui illustre cette réalité de non-opposition – nous pouvons lire :

le peuple québécois, majoritairement de langue française, possède des caractéristiques propres et témoigne d'une continuité historique enracinée dans son territoire sur lequel il exerce ses droits par l'entremise d'un État national moderne doté d'un gouvernement, d'une assemblée nationale et de tribunaux indépendants et impartiaux<sup>49</sup> [nous soulignons].

Nous ajoutons également, qu'il ne s'agit pas ici de transposer des instruments et principes juridiques qui ont été formalisés après la Deuxième

45. *Déclaration de Balfour*, *supra* note 22.

46. Cette expression est attribuée à l'Empereur Nicolas 1<sup>er</sup> qui désignait l'Empire ottoman lors d'entretiens avec l'Ambassadeur britannique Sir George Hamilton Seymour.

47. *Déclaration de Balfour*, *supra* note 22; voir aussi « The Palestine Mandate », en ligne: Lillian Goldman Law Library (The Avalon Project) <avalon.law.yale.edu> [[perma.cc/QMN5-W9M8](https://perma.cc/QMN5-W9M8)].

48. Watson, *supra* note 32.

49. *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLQ c E-20.2, préambule.

Guerre mondiale sur des situations antérieures (tels que le principe de droit des peuples de disposer d'eux-mêmes – les normes de *jus cogens* – la *Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États de 1933*)<sup>50</sup>, et cela même si les balbutiements de ces principes sont perceptibles dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. Cependant, la perdurance de ces situations et de leurs effets jusqu'à présent justifie une confrontation avec les nouvelles règles du droit international. La *Déclaration de Balfour*, avec toutes ces vicissitudes juridiques, ne met en doute ni l'existence d'une population palestinienne au sens sociologique du terme ni celle d'un territoire palestinien et – par ricochet – d'institutions politiques et administratives palestiniennes. Rappelons à cet égard, les correspondances qui ont eu lieu pendant les années 1915 et 1916, soit avant la *Déclaration de Balfour*, entre le Haut-Commissaire Britannique en Égypte, Sir McMahon et le Sherif Hussein, Émir de la Mecque, connus sous l'appellation « *McMahon-Hussein correspondence* » et dans lesquelles :

Le Chérif Hussein exigeait sans ambiguïté « l'indépendance des pays arabes », en précisant quelles seraient les frontières des territoires en question, et sir Mac Mahon confirmait que « la Grande-Bretagne était disposée à reconnaître et à favoriser l'indépendance des Arabes sur tous les territoires compris dans les limites proposées par le Chérif de La Mecque »<sup>51</sup>.

Cette reconnaissance, parfois implicite, de l'étatité de la Palestine est aussi perceptible dans le texte instaurant un régime de mandat britannique en Palestine en 1922.

## **II. Le Mandat britannique de 1922 et la question du caractère étatique de la Palestine**

Dans ce texte, dont le contenu soulève de nombreuses questions d'ordre juridique notamment en ce qui concerne sa conformité avec l'article 22.4 du *Pacte de la Société des Nations*<sup>52</sup>, il est fait mention que :

---

50. *Convention sur les droits et les devoirs des États*, 26 décembre 1933, 165 LNTS 19 [*Convention de Montevideo*].

51. *Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination*, CEIRPP NU, 1979, Doc NU ST/SG/SER.F/3 (1979) à la p 14 [CEIRPP].

52. Suivant cet article 22.4, « [c]ertaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules.

le Mandataire assumera la responsabilité [...] et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent<sup>53</sup>

et que « le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère »<sup>54</sup>. Ces deux articles, certes comme tout le régime du mandat, ne sont pas favorables aux Palestiniens, mais ils contiennent une reconnaissance de l'existence d'une population palestinienne permanente bien établie sur un territoire bien défini. Plus encore, ce texte parle d'une citoyenneté palestinienne qui sera accordée aux Juifs qui s'établiront en Palestine :

L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne<sup>55</sup>.

D'ailleurs, dans l'esprit des instigateurs de ce régime de mandat, l'objectif est de créer un « foyer national pour les juifs » en Palestine, sur une partie du territoire palestinien et non sur la totalité du territoire. Comme l'explique bien Sol M Linowitz : « *From the Churchill White Paper of 1922 until the Report of the Royal Commission in 1937, it was maintained that the use of the word 'in' signified an intention to establish a national home in a part rather than the whole of Palestine* »<sup>56</sup>.

Certes, la *Déclaration de Balfour*, le texte du mandat pour la Palestine ainsi que le *Pacte de la Société des Nations* illustrent ce qui est communément appelé la justice des vainqueurs. Cependant, – et en dépit de la philosophie hégémonique qui les sous-tendent et la faiblesse de leurs fondements juridiques – ces textes (leurs rédacteurs) étaient incapables de gommer l'existence d'une entité politique disposant d'un territoire défini et d'une population stable et, aussi, disposant de toutes les institutions politiques pour la concrétisation de son étaticité.

Le mouvement de résistance engagé par les Palestiniens contre le *Mandat britannique* et ses projets pour partager le territoire palestinien et pour faciliter l'occupation de ce territoire par des citoyens européens, américains et

---

Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire ». Voir *Pacte de la Société des Nations*, 28 juin 1919, 225 CTS 195, art 22.

53. *Mandat britannique*, *supra* note 24, art 2.

54. *Ibid*, art 5.

55. *Ibid*, art 7.

56. Linowitz, *supra* note 41 à la p 524.

autres, de confession juive, confirme nos propos<sup>57</sup>. D'ailleurs, cette résistance organisée a obligé le gouvernement britannique à publier, en 1939, un « livre blanc »<sup>58</sup> resté sans suite, dans lequel, il impose des restrictions rigoureuses au flux migratoire juif et à l'acquisition de terres palestiniennes par des Juifs tout en déclarant :

le Gouvernement de Sa Majesté déclare aujourd'hui sans équivoque qu'il n'est pas dans sa politique que la Palestine devienne un État juif. Il considérerait même que cela serait contraire à ses obligations à l'égard des Arabes, en vertu du Mandat, ainsi qu'aux assurances qui ont été données jadis à la population arabe, si les habitants arabes de la Palestine devaient devenir, contre leur gré, sujets d'un État juif<sup>59</sup>.

C'est dire que comme les critères, quoique discutables, de la *Convention de Montevideo* existaient à cette époque, il aurait été aisé de dire que la Palestine est un État. C'est dire aussi que des réponses auraient pu être trouvées dans les interstices du droit et du discours hégémonique des vainqueurs.

D'une « étaticité » en devenir au début du siècle, l'occupation militaire israélienne, et en dépit de toutes les injustices qu'elle comportait, fut le déclencheur de la reconnaissance de jure et de fait du caractère étatique de la Palestine.

### **III. La Palestine est un État reconnu par l'ONU depuis 1947**

L'année 1947 fut une année charnière et un tournant juridique dans l'histoire du conflit israélo-palestinien en raison de l'adoption par l'AG NU de la *Résolution 181 (A)*, mais aussi, parce que cette résolution va être au centre des péripéties territoriales et politiques de ce conflit durant toute la période entre 1948 et 1967 (B).

---

57. Dans son rapport d'enquête sur les perturbations causées par les Palestiniens (pour qualifier la résistance) la Commission Royale britannique dit ce qui suit – ce qui confirme nos propos – « Après avoir examiné ces faits, ainsi que d'autres, et étudié la suite des événements en Palestine depuis la guerre, nous n'avons plus aucun doute quant aux "causes profondes des troubles" de l'année dernière. Celles-ci étaient : i) L'aspiration des Arabes à l'indépendance nationale ; ii) Leur haine et leurs craintes à l'idée d'un foyer national juif qui serait créé » ; voir CEIRPP, *supra* note 51 à la p 25.

58. *Ibid* à la p 22.

59. *Ibid* à la p 27.

## A. La *Résolution 181* de l'Assemblée générale de l'ONU et l'étatité de la Palestine

Crée en 1945, à la suite de la Conférence de San Francisco, l'Organisation des Nations Unies (ONU) s'est retrouvée face à de nombreuses questions et revendications territoriales, humanitaires et politiques diverses et souvent contradictoires. Parmi les nombreuses questions soumises à l'ONU, la question palestinienne était et – est encore – la plus délicate et celle qui présente un haut degré de complexité. Il s'agit d'une question où s'entremêlent, certes, les considérations historiques, religieuses, politiques, économiques et géostratégiques, mais il nous semble également que la réalité de l'ONU en tant qu'institution créée – tout comme la SDN après la Première Guerre mondiale – par les vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale a rendu les choses encore plus complexes. Dès le début, soit en 1947, l'ONU s'est ralliée à la position britannique, et occidentale en général, en rejetant la requête des pays arabes voulant mettre fin au régime de Mandat en Palestine et la déclaration de l'indépendance de celle-ci. L'argument de l'ONU est que le mandat en question constitue un statut *sui generis*<sup>60</sup>, puisque l'indépendance de la Palestine, à l'instar des autres pays arabes, a été entravée (*impeded*) par les termes contradictoires du texte du mandat qui comporte, entre autres, un engagement de créer un foyer national pour les Juifs<sup>61</sup> ! Plus encore, l'ONU, sur recommandation du mandataire britannique, constitua l'UNSCOP (*United Nations Special Committee On Palestine*) comme Commission spéciale chargée « d'enquêter sur toutes les questions relatives au problème de la Palestine, et de préparer des propositions en vue de la solution de ce problème »<sup>62</sup>. Ladite commission opte pour le partage du territoire palestinien en accordant 43 % de sa superficie aux Arabes et 56 % aux Juifs. Jérusalem serait désormais soumise

60. John Quigley, *The Case for Palestine: An International Law Perspective*, 2<sup>e</sup> éd, Durham, Duke University Press, 2005 à la p 33.

61. United Nations, « The question of Palestine: The Origins and Evolution of the Palestine Problem: Part II (1947–1977) », *The Question of Palestine*, en ligne: <un.org> [[perma.cc/MCH9-H29K](https://perma.cc/MCH9-H29K)]. Critiquant cet argument qui s'apparente à la stratégie sudiste – connue dans le contexte de la guerre de sécession aux États-Unis – la professeure Noura Erakat écrit: « A *sui generis* framework maintains the veneer of legality while producing a violence that 'shed[s] every relation to law' ». Voir Noura Erakat, *Justice for Some: Law and the Question of Palestine*, Stanford, Stanford University Press, 2019 à la p 183.

62. *Résolution adoptée sur le rapport de la commission ad hoc chargée de la question palestinienne*, AG NU, 2<sup>e</sup> sess, Doc NU A/RES/181(II) (1947) à la p 131 [Rés AG 181 (II)].

à un régime international spécial (*corpus separatum*). Dans ce plan de partage, il est écrit noir sur blanc que :

Les États indépendants arabe et juif ainsi que le Régime international particulier prévu pour la Ville de Jérusalem dans la troisième partie de ce plan, commenceront d'exister en Palestine deux mois après que l'évacuation des forces armées de la Puissance mandataire aura été achevée et, en tout cas, le 1<sup>er</sup> octobre 1948 au plus tard. Les frontières de l'Etat arabe, de l'Etat juif et de la Ville de Jérusalem seront les frontières indiquées aux deuxième et troisième parties ci-dessous<sup>63</sup>.

Il est clair que ce plan proposé par les 11 membres de l'ONU, y compris le Canada, à l'époque représenté par l'ancien juge de la Cour suprême Ivan Rand<sup>64</sup>, reconnaît l'existence d'un État palestinien. Avant même cette Commission, d'autres Commissions royales créées par le Mandataire britannique notamment celle présidée par Lord Robert Peel en 1936, ont d'ores et déjà, proposé des plans de partage, certes en faveur des populations juives minoritaires, mais reconnaissant l'existence de la Palestine comme entité étatique.

En date du 29 novembre 1947, l'AGNU adopte la *Résolution 181* qui entérine le plan de partage proposé par l'UNSCOP en recommandant « au Royaume-Uni, en tant que Puissance mandataire pour la Palestine, ainsi qu'à tous les autres États membres de l'ONU, l'adoption et la mise à exécution, du plan de partage

63. *Ibid* à la p 133.

64. Voir Canadians for Justice and Peace in the Middle East, « The 1947 UN Partition Plan for Palestine » (2013), en ligne : <cjpme.org> [[perma.cc/25LG-TVRG](https://perma.cc/25LG-TVRG)] :

*when Canada was named one of the eleven states on the UNSCOP, it could no longer avoid taking a position. Canada's UNSCOP representative was Supreme Court Justice Ivan Rand, who was initially undecided on the issue of partition, but was persuaded to support the Plan after talking with Rev. William Hull, a Canadian missionary working in Jerusalem. Rand's vote ultimately helped cement partition as the majority opinion within the Commission. Unsurprisingly, given Rand's involvement, on November 29, 1947 Canada voted along with the majority of the UN General Assembly to approve the partition of Palestine into Jewish and Arab states;*

Voir également Shae De Pass, « Canada and the origins of Israel's settler-colonial project », *Spring Magazine* (29 juin 2021), en ligne : <springmag.ca> [[perma.cc/5KWQ-ZNFU](https://perma.cc/5KWQ-ZNFU)].

*Ivan Rand was a defining member in the ultimate colonial decisions that uprooted the lives of hundreds of thousands of Palestinians. He was generally considered a crucial delegate because of his tendency to ask for both Palestinian and Zionist matters to be taken into consideration, although he implicitly drove the committee to act in favour of the Jewish colonists. One such example is his interrogation of a Palestinian reverend regarding Christian shrines, which can be read as condescending and undermining as he questions the reverend about ownership of holy land and religious monuments.*

William Kaplan, *Canadian Maverick: The Life and Times of Ivan C. Rand*, Toronto, University of Toronto Press, 2009 à la p 242.



avec union économique»<sup>65</sup> en invitant « les habitants de la Palestine à prendre toutes les mesures qui pourraient être nécessaires de leur part, en vue d'assurer l'application de ce plan » et en faisant « appel à tous les gouvernements et tous les peuples pour qu'ils s'abstiennent de toute action qui risquerait d'entraver ou de retarder l'exécution de ces recommandations »<sup>66</sup>. Pour nous, cela veut dire qu'avant même l'adoption de ces résolutions (67/19 et ES-10/23), l'ONU a d'ores et déjà reconnu, par le biais de la *Résolution 181*, l'état de la Palestine. Il est utile de mentionner qu'à cette époque, la Palestine avait une population de 2 millions d'habitants, un territoire de 28 000 km<sup>2</sup><sup>67</sup> (le territoire est fixé par le plan de partage) et a été représentée politiquement et diplomatiquement pendant toute cette période par le Haut Comité arabe<sup>68</sup> de la Palestine, principale organisation politique représentant les Arabes en Palestine mandataire. Il s'agit, en effet, d'un organe politique fondé en 1936 par le Mufti de Jérusalem Haj Amin al-Husseini (1895–1974) et par de nombreux autres leaders politiques palestiniens à l'instar de Raghib Nashashibi (1881–1951), Ahmed Helmi Abdelbaki (1882–1963), Hussein al-Kahlidi (1895–1966) et le juriste palestinien Izzat Darawza (1888–1984). Ce Haut Comité a tissé beaucoup de liens avec les États arabes de l'époque et était reconnu comme le représentant de tous les Palestiniens arabes. Tout indique que nous sommes devant une entité politique remplissant tous les critères – encore une fois quoique discutables – de la *Convention de Montevideo*.

## B. La Palestine entre 1948 et 1967

Quatre mois après l'adoption de la *Résolution 181* de l'AG NU qui confère aux Palestiniens une portion de 42 % du territoire palestinien (pour une population de 818 000 individus) et aux juifs une portion de 56 % de ce même territoire (pour une population de 499 000) et, à peine quelques heures après la proclamation d'indépendance d'Israël, une guerre éclate entre les 12 500 combattants palestiniens<sup>69</sup> soutenus par d'importants contingents militaires

65. Rés AG 181 (II), *supra* note 62.

66. *Ibid*; voir aussi Alain Gresh et Dominique Vidal, *Palestine 47: un partage avorté*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1994.

67. Sergio DellaPergola, « Israel et la Palestine: démographie et identité de deux nations » (2009) 3:95 Cahiers de l'Orient 59 à la p 62.

68. Taysir Nashif, « Palestinian Arab and Jewish Leadership in the Mandate Period » (1977) 6:4 J Palestine Stud 113 à la p 113.

69. Nabih Amin Faris et Kathleen Mary Kenyon, « Palestine and the Palestinians (1948–67) » dans Jason Tuohey, dir, *Encyclopaedia Britannica*, 15<sup>e</sup> éd, Chicago, Encyclopaedia Britannica, 2025.

arabes (Égyptiens, Syriens, Irakiens, Transjordanien) et les forces militaires israéliennes. L'implication militaire des différents pays arabes a fait que le conflit soit qualifié de guerre israélo-arabe, et cela même si cette intervention avait pour objectif de soutenir les Palestiniens et d'empêcher Israël de conquérir tout le territoire palestinien. Cette intervention arabe représentait en fait l'exercice d'une forme de sécurité collective justifiée implicitement par la *Charte de la Ligue des États arabes*<sup>70</sup> qui, faut-il le mentionner, a été créée le 22 mars 1945 (soit avant la fin du régime de mandat britannique et avant la proclamation d'indépendance d'Israël). En effet, cette *Charte* reconnaît dans son Annexe I sur la Palestine qu'à la suite de la dislocation de l'Empire ottoman, la Palestine, tout comme les autres pays arabes, est devenue un pays indépendant, autonome et sans subordination à un quelconque autre État et que :

*Her international existence and independence in the legal sense cannot, therefore, be questioned, any more than could the independence of the other Arab countries. Although the outward manifestations of this independence have remained obscured for reasons beyond her control, this should not be allowed to interfere with her participation in the work of the Council of the League*<sup>71</sup>.

C'est dire que dans l'esprit des fondateurs de la Ligue des États arabes, il ne fait aucun doute que la Palestine dispose de toutes les qualités d'un État. Qualifier le conflit comme étant un conflit arabo-israélien n'occulte pas la réalité selon laquelle l'entité étatique de la Palestine est au centre de ce conflit. Les archives de cette organisation régionale montrent que cette intervention arabe était le sujet de discussions depuis 1946<sup>72</sup>. L'historien israélien Yohav Gelber rapporte à cet égard que :

*[e]arly in October 1947, the League Council appointed a committee to examine the military situation in Palestine. Six weeks later, its chairman, the Iraqi general Isma'il Safwat, reported that to compete at all the Palestinians would need massive assistance from the Arab states in manpower, war material and experienced command. Frustrating partition, Safwat warned, required the intervention of the Arab regular armies which were unprepared for a task of this magnitude. Safwat urged the League member-states to start preparing their armies for the forthcoming war*<sup>73</sup>.

70. *Charte de la Ligue des États arabes*, 22 mars 1945, 70 RTNU 237, art 6.

71. League of Arab States, « The Charter of the Arab League », Annex Regarding Palestine, en ligne : Refworld (Global law and policy database) <refworld.org> [[perma.cc/8DF5-AH9G](https://refworld.org/docid/3a68699f.html)].

72. Yoav Gelber, « Israel Studies An Anthology: The Israeli-Arab war of 1948 » (2009), en ligne : <jewishvirtuallibrary.org> [[perma.cc/KJ43-6NNF](https://www.jewishvirtuallibrary.org/israel-studies-an-anthology-the-israeli-arab-war-of-1948)].

73. *Ibid.*

Sur le plan militaire, cet affrontement, qui a eu lieu en plusieurs étapes puisqu'il fut entrecoupé par de nombreux cessez-le-feu, a causé la mort de 895 militaires israéliens et 408 civils<sup>74</sup>, et 3 700 combattants arabes dont 1953 Palestiniens et près de 11 047 civils<sup>75</sup>. Une première intervention de l'ONU va donc imposer, une première trêve sur les belligérants. Lors de sa réunion du 14 mai 1948 l'AG NU décide de « de soutenir les efforts du Conseil de sécurité tendant à la conclusion d'une trêve en Palestine »<sup>76</sup> et de charger un médiateur, pour, entre autres :

[e]mployer ses bons offices auprès des autorités locales et communautaires de Palestine pour : 1° Organiser le fonctionnement de services communs nécessaires à la sécurité et au bien-être de la population de la Palestine ; 2° Assurer la protection des Lieux saints et des édifices et sites religieux de la Palestine ; 3° Favoriser un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine. b. Coopérer avec la commission de trêve pour la Palestine établie par la résolution du Conseil de sécurité en date du 23 avril 1948<sup>77</sup>.

À cet effet, il nous paraît tout à fait clair que l'approche onusienne consiste à qualifier ce qui se passe en Palestine comme étant un conflit armé international, c'est-à-dire interétatique. D'ailleurs, cette médiation trouve son fondement, comme le précise un auteur, dans l'article 4 du titre II de la *Convention de La Haye* de 1907 (entrée en vigueur en 1911) sur le règlement pacifique des conflits internationaux<sup>78</sup>. Rappelons à cet égard, que cette *Convention* vise à « prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les États »<sup>79</sup>. Certes, l'intervention des autres États arabes justifie une telle qualification, mais celle-ci – cette qualification – ne peut se réduire à cette intervention. Elle se justifie également par la *Résolution 181* entérinant le partage de la Palestine et par la proclamation d'indépendance d'Israël.

Plus encore, cette proclamation unilatérale d'Israël est fondée sur la *Résolution 181* entérinant le plan de partage :

74. Henry Laurens, *La question de la Palestine : 1947–1967 l'accomplissement des prophéties*, Paris, Fayard, 2007 à la p 194.

75. *Ibid* à la p 194.

76. Noël Boyer, « L'expérience d'une médiation : l'intervention des Nations unies en Palestine » (1949) 14:4 Pol étrangère 365 aux pp 365–66.

77. *Ibid* à la p 366.

78. *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, 18 octobre 1907, 205 CTS 71, art 4 [*Convention de La Haye*].

79. *Ibid*, art 1.

En conséquence, nous, membres du Conseil national représentant la communauté juive de Palestine et le mouvement sioniste, nous nous sommes rassemblés ici, en ce jour où prend fin le mandat britannique, et en vertu du droit naturel et historique du Peuple juif et conformément à la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, nous proclamons la création d'un État juif en terre d'Israël qui portera le nom d'ÉTAT D'ISRAËL<sup>80</sup>.

Il est tentant de dire que cette *Résolution* et son plan de partage parle d'État arabe et non d'État palestinien pour nier toute légitimité étatique à la Palestine. Mais, de quel État arabe s'agit-il alors ? De l'Égypte ? Du Liban ? De la Transjordanie (Jordanie) ? De l'Irak ? De la Syrie ? Cette interrogation apparaît d'autant plus légitime puisque tous ces États étaient derrière la fondation, en 1945, de la Ligue des États arabes à titre d'États indépendants ! Comme le dit bien l'historien Rashid Khalidi :

le cas de la Palestine est une anomalie frappante parmi les mandats de catégorie A de la SDN [puisque] ce processus [...] (de mandat et d'assistance post mandat) s'achève en 1932 pour l'Irak [...] alors que le Liban et la Syrie obtienne leur indépendance en 1943, la Transjordanie en 1946 et Israël en 1948<sup>81</sup> [Notre traduction].

Donc, la *Résolution 181* de 1947 ne saurait viser ces territoires et l'État arabe ne peut être que l'État de Palestine. D'ailleurs, cette *Résolution 181* ne parle pas d'État d'Israël, mais d'État juif et personne ne songerait à contester le fait que l'appellation<sup>82</sup> « État juif » est utilisée comme première appellation de l'État d'Israël.

Les accords d'armistices conclus en 1949 entre Israël et les États arabes limitrophes qui sont intervenus pour soutenir l'État palestinien à savoir l'Égypte (24 février 1949), le Liban (23 mars 1949), la Jordanie (3 avril 1949) et la Syrie (20 juillet 1949) ont eu pour effet d'élargir le territoire d'Israël et de l'étendre au-delà des frontières prévues dans le plan de partage de 1947 (*Résolution 181* (II)) et d'établir une ligne « artificielle »<sup>83</sup>, « loin de toute perfection »<sup>84</sup>

80. « La Déclaration d'indépendance de l'État d'Israël » (1995) 1:72 Pouvoirs 121 à la p 122 [Déclaration d'indépendance] ; voir aussi l'intégralité de la déclaration d'indépendance d'Israël, en anglais, dans le site officiel du gouvernement israélien. Provisional Government of Israel « Declaration of Independence », en ligne : <main.knesset.gov.il> [[perma.cc/TM4M-UQ93](https://perma.cc/TM4M-UQ93)].

81. Rashid Khalidi, *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*, Boston, Beacon Press, 2007 aux pp 37–38.

82. *Ibid* à la p 37.

83. David Newman, « La frontière Israël-Palestine. Changements et continuité » (2004) 9:4 Outre-Terre 131 à la p 134.

84. *Ibid* à la p 133.

dite « la ligne verte » séparant les forces armées israéliennes des forces armées des pays signataires. Conséquemment, Israël occupera alors 78 % du territoire palestinien, alors que les 22 % restant seront soumis au contrôle de l'Égypte (Bande de Gaza) et de la Jordanie (Cisjordanie et Jérusalem-Est). Ces accords méritent les réflexions suivantes afin de démontrer que la Palestine a, pendant cette période, gardé les attributs de son étaticité :

Premièrement, ces accords étaient considérés par les pays arabes signataires non pas comme une reconnaissance de jure des frontières permanentes de l'État d'Israël, mais comme des accords d'aménagements militaires, des formes de redéploiements militaires pour faciliter les futures négociations comme le prouvent, non seulement les déclarations politiques des gouvernements arabes, mais aussi certaines dispositions de ces accords<sup>85</sup>.

Deuxièmement, l'annexion par la Transjordanie (la Jordanie) de la Cisjordanie et sa déclaration de Jérusalem comme étant la deuxième capitale du Royaume Hachémite n'ont jamais été acceptées, ni par les Palestiniens ni par la Ligue arabe<sup>86</sup>. Cette dernière a qualifié la présence transjordanienne d'illégale et s'est opposée fermement aux désirs expansionnistes du Roi Abdallah B El-Husseïn. L'ONU pour sa part n'a reconnu « ni la souveraineté d'Israël ni celle de la Transjordanie sur Jérusalem »<sup>87</sup>. En 1988, sous la pression des Palestiniens et des pays arabes, la Jordanie a finalement renoncé à ses visées sur la Cisjordanie qui fera désormais partie intégrante de l'État palestinien proclamé à Alger en 1988.

Troisièmement, l'occupation de Gaza par l'Égypte n'a jamais été synonyme d'annexion de ce territoire au territoire égyptien. Loin de là, il était gouverné par le Gouvernement de toute la Palestine. Ce gouvernement fut créé le 22 septembre 1949 lors du Congrès des leaders palestiniens tenu à Gaza. Comme le rapporte l'historien Henry Laurens « le jour dit, le congrès proclame, au nom

---

85. Il en est par exemple des articles II para 2 et VI para 8 de l'*Accord d'armistice entre la Jordanie et Israël*. L'article II para 2 prévoit que « It is also recognized that no provision of this Agreement shall in any way prejudice the rights, claims and positions of either Party hereto in the ultimate peaceful settlement of the Palestine question, the provisions of this Agreement being dictated exclusively by military considerations », alors que l'article VI para 8 énonce que « The provisions of this article shall not be interpreted as prejudicing, in any sense, an ultimate political settlement between the Parties to this Agreement »; Yale Law School, « Jordanian-Israeli General Armistice Agreement » Lillian Goldman Law Library (1949), en ligne : <avalon.law.yale.edu> [[perma.cc/5248-9N57](https://perma.cc/5248-9N57)].

86. Delphine Froment, « La Cisjordanie au XX<sup>e</sup> siècle (1/2) : De la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à 1967 » *Les clés du Moyen-Orient* (9 avril 2013), en ligne : <lesclesdumoyenorient.com> [[perma.cc/7J68-Z7SC](https://perma.cc/7J68-Z7SC)].

87. Olivier Danino, « Le statut de Jérusalem de 1949 à 1967 » (2013) 1:86 *Cahiers Méditerranée* 207 au para 2.

du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'indépendance de la Palestine et la formation d'un gouvernement de toute la Palestine avec l'approbation de la Ligue arabe»<sup>88</sup>, et donc de l'Égypte. Quelques jours plus tard, soit le 30 septembre 1949, une Assemblée constituante palestinienne (Parlement) de 83 membres s'est réunie quant à elle à Gaza pour investir le nouveau gouvernement et pour déclarer la guerre contre Israël<sup>89</sup> en dépit de l'opposition britannique et aussi jordanienne. Certes, ce gouvernement ne disposait pas de grands moyens pour remplir sa mission et était tributaire en grande partie de l'aide égyptienne, mais il n'en demeure pas moins vrai qu'il a agi comme un organe politique représentant le peuple palestinien<sup>90</sup> et qu'il s'est doté de structures et d'instances pour gouverner les Palestiniens à Gaza et pour aider ceux qui ont été forcés à l'exil dans les pays arabes à la suite de la guerre de 1948. Dans son livre, *Hûkûmet Ûmûm Filastîne* (Gouvernement de toute la Palestine), l'historien Khalid Al-Azghar a bien décrit les différents rôles joués par ce gouvernement pour subvenir aux besoins des Palestiniens dans tous les domaines (santé, éducation, culture, militaire) et dont nous pouvons citer à titre d'exemple l'émission d'un passeport pour les Palestiniens pour leur permettre de voyager et de se déplacer dans les pays arabes. Cela dit, sans occulter son rôle politique comme représentant du peuple palestinien<sup>91</sup>. C'est d'ailleurs pour cette raison que les Britanniques vont utiliser tous les moyens de pression pour « s'opposer à cette vague de reconnaissance internationale (de ce gouvernement) en mettant de la pression sur les États arabes intéressés »<sup>92</sup>. Le décès du Président Ahmed Hilmi Pacha, a cependant annoncé la fin de ce gouvernement dont les rôles vont être assumés deux années plus tard, soit en 1964, par l'Organisation de libération de la Palestine. La guerre de 1967 va confirmer l'importance de l'OLP comme représentant légitime du peuple palestinien, mais elle — cette guerre — va aussi créer de nouvelles réalités territoriales et démographiques sur le terrain.

---

88. Laurens, *supra* note 74.

89. *Ibid.*

90. M Khalid Al-Azghar, *Hukûmet, Ûmûm Filastîne* [Gouvernement de toute la Palestine], Le Caire, Imprimeries Dar Echourouk, 1998 à la p 11 [en arabe].

91. *Ibid.*

92. Laurens, *supra* note 74 à la p 168.

#### IV. La guerre de 1967 et l'état de fait suspendue de la Palestine

À vrai dire, le vocable « suspendu » a été choisi pour mieux caractériser la situation de la Palestine à la suite de la guerre de 1967. Il s'agit d'un concept peu développé par la doctrine juridique, mais que nous pouvons le déduire, ne serait-ce qu'indirectement, de la lecture de la jurisprudence internationale<sup>93</sup> et de certains écrits, notamment ceux du professeur Alain Pellet surtout lorsqu'il écrit que « la population de l'Etat vaincu cesse d'accepter passivement de changer de maître en fonction du sort des armes »<sup>94</sup> et que « l'occupation n'est pas translatrice de souveraineté »<sup>95</sup> puisque « [l]e dialogue de la puissance occupante et du territoire occupé n'est pas celui de Créon et d'Antigone, il est celui de deux peuples en guerre, ennemis, également souverains, celui d'Ulysse et d'Hector, mais dans Troie dévastée »<sup>96</sup>.

L'état de fait de la Palestine est suspendu de fait, puisque la guerre préemptive menée par Israël, le 5 juin 1967<sup>97</sup>, a permis l'extension rapide du territoire israélien au-delà des lignes tracées par la *Résolution 181* de 1947 entérinant le plan de partage de la Palestine. En six jours, l'armée israélienne a non seulement occupé les territoires palestiniens, mais elle s'est emparée de la péninsule du Sinaï (Égypte), de la Cisjordanie et du Golan syrien<sup>98</sup>. Par conséquent, la population palestinienne et le territoire palestinien, auparavant disposant d'une certaine autonomie, se sont retrouvés sous l'occupation israélienne. D'ailleurs, c'est à partir de cet événement que la notion de « territoires occupés »<sup>99</sup>

93. Dans sa soumission auprès de la Cour pénale internationale intitulée « Les effets de la reconnaissance par la Palestine de la compétence de la CPI », le professeur Pellet donne l'exemple de « la Sentence arbitrale d'Eugène Borel dans l'affaire de la Dette publique ottomane ». Il cite également l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI), dans l'affaire franco-hellénique; voir *Affaire franco-hellénique des phares (France c Grèce)* (1934), CPJI (sér A/B) n° 62 aux pp 19, 25; voir aussi Alain Pellet, « La destruction de Troie n'aura pas lieu » (1988) 4:1 *Palestinian YB Intl L* 44.

94. Pellet, *supra* note 93 à la p 46.

95. *Ibid* à la p 51.

96. *Ibid* à la p 50.

97. John Quigley, *The Six-Day War and Israeli Self-Defense: Questioning the Legal Basis for Preventive War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; voir aussi Anne-Lucie Chaigne-Oudin, « Guerre de Juin 1967 ou guerre des six Jours », *Les Clés du Moyen-Orient* (9 mars 2010), en ligne: <lescledumoyenorient.com> [[perma.cc/K6UN-7U7Z](https://perma.cc/K6UN-7U7Z)]; voir également Gideon Gera, « Israel and the June 1967 War: 25 years later » (1992) 46:2 *Middle Eastern J* 229 à la p 233.

98. Chaigne-Oudin, *supra* note 97.

99. L'expression territoires occupés fut utilisée pour la première fois dans la *Résolution 242* du Conseil de sécurité en 1967, après la guerre des six jours. Voir *La Situation Au Moyen-Orient*, CS NU, 22<sup>e</sup> année, Doc NU S/RES/242 (1967) à la p 8 [Rés CS 242].

va faire son apparition dans les différents instruments et sources du droit international. Israël devient une puissance occupante et son occupation est déclarée illégale par le Conseil de sécurité (CSNU) et l'AG NU<sup>100</sup>. Dans sa *Résolution 242* en date du 22 novembre 1967 (cinq mois après la guerre de 1967), le CSNU souligne notamment : « [...] l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre et la nécessité d'œuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque État de la région de vivre en sécurité »<sup>101</sup>. Tout en affirmant :

que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants :

i) Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit ;

ii) Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force<sup>102</sup>.

L'AG NU va être plus catégorique et moins laconique que le CSNU, si on accepte les critiques adressées à la rédaction de la *Résolution 242* et les querelles interprétatives qu'elle a suscitées<sup>103</sup> notamment celles portant sur l'ambiguïté du texte en anglais et la différence subtile du langage utilisé en français<sup>104</sup> concernant la délimitation du « territoire occupé »<sup>105</sup>. Pour Hugh Foot, un des architectes de la *Résolution* en question, la formulation anglaise « *from territories occupied in the recent conflict* »<sup>106</sup>, qui omettait d'inclure « les ter-

---

100. *Ibid.*

101. *Ibid.* à la p 8.

102. *Ibid.*

103. Paul Giniewski, « Les négociations israélo-arabes et la résolution 242 : l'évacuation de quels territoires ? » (2000) 67:2 *Rivista di Studi Politici Internazionali* 211 aux pp 211–12 ; voir aussi « Understanding UN Security Council Resolution 242 », Jerusalem Center for Security and Foreign Affairs, en ligne : <jcpa.org> [[perma.cc/PQD4-4S24](https://perma.cc/PQD4-4S24)].

104. Bien qu'il existe six langues officielles utilisées par l'ONU, les deux langues de « travail », en 1967 (ou « working languages ») du Conseil de Sécurité étaient le français et l'anglais ; voir Nations Unies, « What are the official languages of the United Nations ? », en ligne : <ask.un.org> [[perma.cc/6KF8-9X3X](https://perma.cc/6KF8-9X3X)].

105. Jerusalem Center for Public Affairs, *supra* note 103.

106. Lord Caradon, « An Interview with Lord Caradon » (1976) 5:3/4 *J Palestine Stud* 142 aux pp 142–45.



ritoires occupés», comme dans la version française était volontaire<sup>107</sup>. Il en est de même pour le Secrétaire d'État britannique aux affaires étrangères, Michael Stewart pour qui «l'omission du mot “tous” dans le texte en anglais avait été “délibérée”»<sup>108</sup>.

Dans sa *Résolution 2535* en date du 10 décembre 1969, sur les réfugiés palestiniens (dont 300 000 ont été forcés à l'exil à la suite de la guerre de 1967) l'Assemblée va reconnaître que ce problème de réfugiés est dû au non-respect des droits inaliénables des Palestiniens conformément à la *Charte de l'ONU*, tout en confirmant ce droit inaliénable du peuple palestinien<sup>109</sup>. Cette reconnaissance est devenue plus claire et plus explicite dans sa *Résolution* de 1970 puisqu'elle reconnaît au peuple palestinien son droit à l'autodétermination<sup>110</sup>. D'autres résolutions s'inscrivant dans la même position furent adoptées par l'Assemblée générale dont notamment la *Résolution 3236* du 22 novembre 1974 qui :

---

107. *Ibid.*

108. AFP, «Il y a 50 ans, la résolution 242 de l'ONU, un habile compromis», *L'Express* (22 novembre 2017), en ligne: <lexpress.fr> [[perma.cc/3XX6-79HH](https://perma.cc/3XX6-79HH)]. D'autres aspects des débats entourant cette *Résolution* ont été relatés par Henry Laurens dans son ouvrage *Paix et guerre au Moyen-Orient* où il consacre tout un chapitre à la *Résolution 242*. Selon lui, celle-ci [...] est un habile compromis entre les demandes des uns et des autres»: le principe du retrait est mis sur le même plan que celui du droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues; la liberté de navigation se trouve placée à côté du juste règlement du problème des réfugiés; la nomination d'un médiateur de l'ONU est à mi-chemin entre les deux positions extrêmes annoncées officiellement, le refus de négocier et l'exigence de rapports strictement bilatéraux; voir Henry Laurens, *Paix et guerre au Moyen-Orient: l'Orient arabe et le monde de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2005 à la p 250.

109. *Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, AG NU, 24<sup>e</sup> sess, Doc NU A/RES/2535(XXIV)[B] (1969) à la p 26.

110. *Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, AG NU, 25<sup>e</sup> sess, Doc NU A/RES/2672(XXV)[C] (1970) à la p 40. «Reconnaissant que le problème des réfugiés arabes de Palestine provient du fait que leurs droits inaliénables, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, leur sont déniés, Rappelant sa résolution 2535 B (XXIV) du 10 décembre 1969, dans laquelle elle a réaffirmé les droits inaliénables du peuple de Palestine, Ayant présent à l'esprit le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes consacré aux Articles 1<sup>er</sup> et 55 de la Charte et réaffirmé plus récemment dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, 1. Reconnaît que le peuple de Palestine doit pouvoir jouir de l'égalité de droits et exercer son droit à disposer de lui-même, conformément à la Charte des Nations Unies; 2. Déclare que le respect intégral des droits inaliénables du peuple de Palestine est un élément indispensable à l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient.»; voir aussi CEIRPP, *supra* note 51 au ch 5.

1. *Réaffirme* les droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine, y compris: a) Le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure; b) Le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales; 2. *Réaffirme également* le droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés, et demande leur retour<sup>111</sup>.

Certes, le territoire et la population palestiniens se sont retrouvés, suite à la guerre de 1967, sous occupation israélienne et que cette occupation a « amputé » l'État palestinien de l'un de ses éléments constitutifs à savoir le territoire défini et indépendant, mais cette occupation n'a pas « effacé » complètement l'état de fait de la Palestine puisque des centaines de milliers de Palestiniens sont restés sur leur territoire tout en reconnaissant l'autorité légitime de l'OLP et puisque comme le dit bien le professeur Pellet :

d'une part, cette situation est provisoire et, d'autre part, qu'aussi longtemps qu'elle se poursuit, l'Etat occupé ne cesse pas d'exister en droit. Les articles 2, 6 et 47 de la Convention IV de Genève, quoiqu'indirectement, vont dans le même sens; et, en disposant que: « Ni l'occupation d'un territoire ni l'application des conventions et du présent *protocole n'affecteront le statut juridique du territoire en question* », l'article 4 du Protocole I de 1977 montre, on ne peut plus clairement, que l'occupation n'opère aucun transfert de souveraineté<sup>112</sup>.

Faut-il rappeler que les travaux préparatoires des conférences diplomatiques tenues entre 1974 et 1977, montrent que c'est sous l'impulsion des pays arabes et d'autres pays alliés que les guerres de libération seront désormais considérées comme faisant partie des conflits armés internationaux au même titre que les conflits interétatiques, et ce en dépit de l'opposition des Américains et de la majorité des pays occidentaux<sup>113</sup>. Le cas palestinien – et son mouvement de libération nationale – ne nous semble pas loin de l'introduction et de l'adoption du paragraphe 4 de l'article 1 du *Protocole additionnel I* de 1977. Selon cet article :

1.4) Dans les situations visées au paragraphe précédent sont compris les conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale

111. *Question de Palestine*, AG NU, 29<sup>e</sup> sess, Doc NU A/RES/3236 (XXIX) (1974) à la p 4.

112. Pellet, *supra* note 93 à la p 53.

113. Henri Meyrowitz, « Les guerres de libération et les conventions de Genève » (1974) 36:9 Pol étrangère 607. Utile de rappeler qu'avant la tenue de ces conférences, soit en 1973, une guerre s'est éclatée entre une coalition de forces armées arabes et l'armée israélienne (appelée guerre du passage (Oubour) par les arabes et guerre de Kipour par les israéliens) et qui s'est soldée par une victoire arabe (Égypto-syrienne). Le Conseil de sécurité a adopté la *Résolution 338* qui, entre autres, confirme la *Résolution 242*; voir Rés CS 242, *supra* note 99.

et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies<sup>114</sup>.

Plus encore, la fondation de l'OLP, en 1964, et sa reconnaissance par de nombreux États arabes et non arabes<sup>115</sup> comme étant le représentant légitime du peuple palestinien montrent que, durant toute cette période, la population palestinienne n'a pas connu un *vacuum* politique et une absence totale d'une instance politique dirigeante.

C'est dire enfin que l'existence « de droit » de l'État palestinien, durant cette période d'occupation totale, est confirmée par la conjonction de deux principes fondamentaux du droit international, à savoir le droit à l'autodétermination, considéré comme étant « le plus important principe généralement admis du droit international contemporain »<sup>116</sup>, et le caractère provisoire de l'occupation<sup>117</sup>. Forts de ces acquis juridiques, les Palestiniens vont non seulement faire une déclaration solennelle de l'indépendance de leur État, mais ils vont également entrer dans des négociations et conclure des traités avec l'État d'Israël.

114. *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, 1125 RTNU 3 [Protocole I]. Faut-il ajouter que lors de ces conférences diplomatiques, la Guinée-Bissau – encore sous occupation portugaise – dont la situation ressemblait à certains égards à la Palestine et dont le problème « n'était pas encore réglé, puisque le Parti africain de l'indépendance de la Guinée-Bissau et des îles du Cap-Vert (PAIGC) avait proclamé l'indépendance de la République de Guinée-Bissau le 26 septembre 1973, reconnue par une quarantaine d'États socialistes et du Tiers Monde et par l'A.G. de l'O.N.U., en dépit des réserves de la plupart des occidentaux » fut invitée à la CDDH en tant qu'État. Cette participation a permis à la Guinée-Bissau « "d'améliorer" son statut international encore contesté », Philippe Bretton, « Remarques générales sur les travaux de la Conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du Droit humanitaire applicable dans les conflits armés » (1977) 23 AFDI 197 aux pp 200–01.

115. C'est-à-dire, le Venezuela et Cuba.

116. GI Tunkin, *Droit international public. Problèmes théoriques*, Paris, Pedone, 1965 à la p 42.

117. « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer » Voir *Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, 18 octobre 1907, 205 CTS 277, art 42.

## V. La déclaration solennelle de l'indépendance de la Palestine (1988) et les traités avec Israël

Rassemblant sous ses ailes la majorité des associations et factions politiques et religieuses palestiniennes et forte d'une légitimité palestinienne – renforcée par l'Intifada (soulèvement) de 1987 – arabe et internationale, l'OLP décida, lors de son 88<sup>e</sup> Congrès tenu à Alger le 15 novembre 1988, de proclamer solennellement, par le biais de son chef historique Yasser Arafat (1929–2004), « l'établissement de l'État de Palestine sur notre terre palestinienne, avec pour capitale Jérusalem »<sup>118</sup>. L'OLP a vu dans cet événement et dans la décision jordanienne « de rompre ses liens juridiques et administratifs avec la Cisjordanie »<sup>119</sup> une occasion idoine pour revendiquer de nouveau son statut comme représentant politique – en d'autres termes en tant que gouvernement – de tous les Palestiniens. En effet, selon cette déclaration, la volonté nationale du peuple palestinien :

s'est incarnée dans le cadre politique, l'Organisation de libération de la Palestine, son unique représentant légitime, reconnue par la communauté internationale représentée par l'Organisation des Nations unies et ses instances, ainsi que par les organisations régionales et internationales. Se fondant sur les droits inaliénables du peuple arabe palestinien, sur le consensus arabe, ainsi que sur la légalité internationale, l'OLP a conduit les combats de son peuple, galvanisé par une unité nationale exemplaire et une résistance sans failles aux massacres et à l'état de siège, à l'intérieur comme à l'extérieur de sa patrie<sup>120</sup>.

Dans cette déclaration d'indépendance, trois aspects méritent, à notre avis, une attention particulière, puisqu'ils confirment nos propos sur la reconnaissance de l'étatité de la Palestine depuis la *Déclaration de Balfour*. Le premier aspect concerne la volonté de l'OLP de fonder son action sur le droit international. En effet, aussi paradoxal que cela puisse paraître, les rédacteurs de la déclaration en question ont trouvé dans certaines résolutions et traités internationaux défavorables aux Palestiniens, des fondements à leur proclamation d'indépendance. Il en est par exemple du *Traité de Lausanne*<sup>121</sup> ou de la *Résolution 181* de 1947. Ainsi pouvons-nous lire qu' :

118. Digithèque MJP, *Déclaration d'indépendance de l'État de Palestine* (15 novembre 1988) <mjp.univ-perp.fr> [[perma.cc/MNV2-FAAN](https://perma.cc/MNV2-FAAN)] [*Déclaration d'Alger*].

119. Jean Salmon, « Proclamation de l'État palestinien » (1988) 34 AFDI 37 à la p 37.

120. *Déclaration d'Alger*, *supra* note 118.

121. *Traité de paix avec la Turquie*, signé à Lausanne, 24 juillet 1923, 28 RTS 11.

À la blessure infligée au corps palestinien, privé de son indépendance et soumis à une occupation d'un type nouveau, vint s'ajouter la tentative d'accréditer la fiction selon laquelle la Palestine était une « terre sans peuple ». Malgré cette falsification historique, la communauté internationale, par l'article 22 de la Charte de la Société des Nations adoptée en 1919, et par le traité de Lausanne signé en 1923, reconnaissait implicitement que le peuple arabe palestinien, à l'instar des autres peuples arabes détachés de l'Empire ottoman, était un peuple libre et indépendant<sup>122</sup>.

Et aussi :

En dépit de l'injustice historique imposée au peuple arabe palestinien, qui a abouti à sa dispersion et l'a privé de son droit à l'autodétermination au lendemain de la résolution 181(1947) de l'Assemblée générale des Nations unies, recommandant le partage de la Palestine en deux États, l'un arabe et l'autre juif, il n'en demeure pas moins que c'est cette résolution qui assure, aujourd'hui encore, les conditions de légitimité internationale qui garantissent également le droit du peuple arabe palestinien à la souveraineté et à l'indépendance<sup>123</sup>.

Le deuxième aspect concerne l'engagement du nouvel État d'adhérer « aux principes et aux objectifs de l'Organisation des Nations unies, à la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux principes et à la politique du non-alignement »<sup>124</sup>. Ce faisant, les rédacteurs de la proclamation semblent envoyer un message de paix à la communauté internationale tout en ajoutant une nouvelle « brique » à leur projet étatique. Cette « brique », consiste en leur « remplissement » des exigences de l'article 4 de la *Charte de l'ONU* qui prévoit que :

1. Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.
2. L'admission comme Membres des Nations Unies de tout État remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité<sup>125</sup>.

Il est clair que dans l'esprit des rédacteurs de cette proclamation, il est temps que la Palestine devienne un membre à part entière de l'organisation onusienne.

122. *Déclaration d'Alger*, *supra* note 118.

123. *Ibid.*

124. *Ibid.*

125. *Charte de l'ONU*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7, art 4.

Le troisième aspect concerne la reconnaissance de l'État d'Israël. Si cette reconnaissance est la conséquence logique et normale de l'acceptation des résolutions 181 et 242, elle est aussi pour les Palestiniens un autre moyen pour confirmer l'existence de droit de leur État. Il s'agit d'une reconnaissance qui fonctionne dans les deux sens : un État israélien versus un État palestinien et vice versa. D'ailleurs, sans qu'elle soit considérée et respectée à sa juste valeur/mesure, cette reconnaissance contenue dans la proclamation d'indépendance va à la fois faciliter « l'offensive diplomatique »<sup>126</sup> de l'OLP à l'échelle internationale – qui lui a permis d'ouvrir de nombreuses ambassades à travers le monde et d'obtenir le statut d'observateur auprès de l'ONU – et aussi ouvrir la porte à un bal de négociations entre Israéliens et Palestiniens.

Ces négociations ont été réellement amorcées dès la fin des années 1980, mais elles avaient un caractère secret et non officiel. C'est à partir de 1991, lors des conférences multipartites de Madrid, que ces négociations seront suivies par les médias internationaux. C'est le début de ce qui est communément appelé le processus de paix au Moyen-Orient. Parallèlement, à ce processus multilatéral de Madrid, d'autres négociations directes entre Israéliens et Palestiniens ont eu lieu à Oslo et ont permis, pour la première fois dans l'histoire de ce conflit<sup>127</sup>, aux deux adversaires, d'adopter une *Déclaration de principe* ayant pour objectif :

d'établir une autorité palestinienne de l'autonomie pour le peuple palestinien de Cisjordanie et de la Bande de Gaza, pendant une période transitoire n'excédant pas cinq ans et devant aboutir à un arrangement permanent mettant en œuvre les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité<sup>128</sup>.

Cette *Déclaration (Accord)* de principes sera suivie par d'autres accords dont notamment l'*Accord Jéricho-Gaza* qui vise à « mettre en application la Déclaration de principes relative aux arrangements intérimaires sur le gouvernement autonome »<sup>129</sup> en déterminant « les compétences de l'Autorité palestinienne autonome intérimaire »<sup>130</sup> et en mettant en œuvre « un plan de retrait accéléré des forces militaires israéliennes de la bande de Gaza et de la

126. Diana Buttu, « Review: The statehood of Palestine: International Law in the Middle East Conflict by John Quigley » (2011) 40:4 J Palestine Stud 98 à la p 99.

127. N K Calvo-Goller, « L'Accord du 13 septembre 1993 entre Israël et l'O.L.P. : le régime d'autonomie prévu par la Déclaration Israël/O.L.P. » (1993) 39 AFDI 435 à la p 437.

128. *Ibid* à la p 436.

129. Digithèque MJP, « Accord Gaza-Jéricho » (4 mai 1994), en ligne : <mjp.univ-perp.fr> [[perma.cc/7GUH-UA9Y](https://perma.cc/7GUH-UA9Y)].

130. *Ibid*.

zone de Jéricho»<sup>131</sup> et l'*Accord intérimaire sur l'autonomie (Oslo II)*<sup>132</sup> prévoyant – entre autres – l'organisation des élections palestiniennes sur les parties du territoire accordé aux Palestiniens.

La question que nous nous posons et qui a un lien avec notre analyse sur l'étatité de la Palestine concerne la nature de ces accords. Autrement dit, est-ce que ces accords peuvent être considérés comme des traités entre deux États ?

Cette question fut posée par d'autres juristes notamment par le professeur Geoffrey R Watson dans son livre *The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*<sup>133</sup> dont la qualification des différents accords nous semble pertinente et bien fondée. Pour Watson, s'il est vrai, à certains égards, que la *Déclaration de principes* ainsi que l'*Accord Jéricho-Gaza* pourraient ne pas être qualifiés de traités internationaux suivant la conception étroite des traités telle qu'elle découle du texte final de la *Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités*, en raison de l'absence de territoire réellement contrôlé par l'OLP, il n'en demeure pas moins vrai que ces accords peuvent être considérés comme des accords obligatoires suivant le droit international coutumier qui a la spécificité d'être plus large que le droit codifié dans la *Convention de Vienne*. Plus précisément, pour ce juriste :

*In sum, the Oslo Accords are probably not treaties under traditional treaty law, as embodied in the Vienna Convention on the Law of Treaties. That counter-intuitive conclusion says something about the narrow scope of the Vienna Convention and, more generally, about the formalism that pervades international law. As we shall see, the modern customary law of international agreements is broader than the Vienna Convention; under customary law, the Oslo Accords probably are legally binding international agreements between subjects of international law. But first we turn to some more exotic theories about the juridical nature of the Accords*<sup>134</sup>.

Cela dit, nous pensons que les accords signés par l'autorité palestinienne (l'entité gouvernementale qui a remplacé l'OLP depuis les élections de 1996)<sup>135</sup>, depuis le désengagement militaire israélien de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, constituent des traités au sens étroit de la *Convention de Vienne* qui ont été conclus entre des États. John Quigley, dont nous partageons l'analyse,

131. *Ibid.*

132. *Accord d'Oslo II*, *supra* note 23.

133. Geoffrey R Watson, *The Oslo Accords: International Law and the Israeli-Palestinian Peace Agreements*, Oxford University Press, New York, 2000.

134. *Ibid* à la p 74.

135. Voir As'ad Ghanem, « Founding Elections in a Transitional Period: The First Palestinian General Elections » (1996) 50:4 Middle East J 513 à la p 514.

abonde dans le même sens en disant que ces accords ne pouvaient être autre chose que des traités classiques. D'abord, selon cet auteur :

*The Israel-PLO agreements are regarded by the two parties, and by the international community, as binding. Each side charges the other with violations, thereby manifesting its view that the agreements are binding. Since the agreements are not governed by the legal system of any state, the only other body of law that could govern them is international law*<sup>136</sup>.

Plus encore, pour Quigley ces accords sont des traités au sens étroit de la *Convention de Vienne*, car :

*The PLO possesses international subjectivity on any one of three bases: (1) under the generally accepted criteria for being a state, because it controls a population within a territory and has the capacity to engage in treaty relation; (2) as the authority representing the population of territory under belligerent occupation; (3) as a national liberation movement representing a people entitled to self-determination*<sup>137</sup>.

À notre avis, ces accords obligatoires pour les parties confirment notre argument selon lequel la Palestine jouit d'une grande capacité d'entretenir des relations internationales et qu'elle peut légitimement assumer les fonctions et les compétences inhérentes à un État souverain.



Cet article ne vise pas à minimiser ou à réfuter les caractères hégémoniques et de domination subsumés dans les textes étudiés. Il vise plutôt à démontrer qu'au-delà de leurs caractères injustes à l'égard des populations palestiniennes et arabes en général, ces documents n'ont pas réussi à effacer la réalité juridico-historique confirmant l'étatité de la Palestine. Nous pensons, tout comme d'autres auteurs, que :

136. John Quigley, « The Israel-PLO Interim Agreements: Are They Treaties ? » (1997) 30:3 Cornell Intl L J 717 à la p 740 ; voir également les analyses faites par Kretzmer et Ronen et à certains, égards, par Geoffrey R Watson. Pour Kretzmer et Ronen, ces accords sont des traités dans le sens qu'ils constituent des instruments obligatoires gouvernés par le droit international et que cette position semble être celle de la Cour suprême d'Israël. Plus précisément, ils écrivent que : « *this is certainly the view adopted by the Supreme Court, which has repeatedly held that the Oslo Accords and subsequent agreement, 'being agreements in the international plane, are not part of internal law'* » ; voir David Kretzmer et Yaël Ronen, *The occupation of Justice: The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*, 2<sup>e</sup> éd, New York, Oxford University Press, 2021 aux pp 120–21.

137. Quigley, *supra* note 136 à la p 740.



*in the interdependent UN Charter era, where a multiplicity of actors increasingly engage with one another in infinite ways, international law has come to represent something potentially more than a politics of domination by other means. For subaltern groups, negotiating the state-centric international order has sometimes entailed using the very legal principles that underpin it to challenge that order on its own terms*<sup>138</sup>.

C'est d'ailleurs ce que les auteurs de ce texte ont tenté de faire en mobilisant des documents savamment cousus par les puissances occidentales pour montrer que ces textes qui ont favorisé la colonisation de la Palestine, n'ont pas pour autant réussi à mettre en doute ou à gommer la prédisposition étatique (*Staatlichkeit*) *de jure* et *de facto* de cette entité politique.

Plus encore, la diversité et la multiplicité de ces textes ont permis aux Palestiniens d'avoir de nouveaux outils pour défendre leurs droits et consolider leur place sur l'échiquier international. L'adhésion au *Statut de la Cour pénale internationale*<sup>139</sup> et l'invocation de la Palestine « [d]es articles 13-a et 14 du Statut pour déférer au Procureur la situation en Palestine depuis le 13 juin 2014, sans précision de date d'échéance »<sup>140</sup> n'en est qu'un exemple. Faut-il rappeler que cette adhésion a permis l'ouverture d'une enquête sur les crimes relevant de la compétence de la Cour qui auraient été commis sur le territoire palestinien depuis le 13 juin 2014 et de déclarer « à la majorité des juges, que la compétence territoriale de la Cour s'étendait à Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est »<sup>141</sup>. La procédure engagée par le Procureur Karim Khan ainsi que les mandats d'arrêt délivrés par la Chambre préliminaire de la Cour à « l'encontre de deux personnes [...] pour des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre commis depuis le 8 octobre 2023 jusqu'au 20 mai 2024 »<sup>142</sup> dans ce que la Cour a qualifié de conflit armé international est une confirmation d'on ne peut plus clair de cette étaticité.

Il va sans dire que ces recours soutenus par la quasi-majorité des membres de la communauté internationale y compris, fort heureusement, certains pays européens est un appel à certaines puissances occidentales d'arrêter leurs

138. Ardi Imseis, *The United Nations and the Question of Palestine: A Study in International Legal Subalternity*, dissertation de doctorat, University of Cambridge, 2018 à la p 7 [non publiée].

139. *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, 2187 RNU 90.

140. Cour pénale internationale, communiqué, « Situation dans l'État de Palestine : La Chambre préliminaire I de la CPI rejette les exceptions d'incompétence soulevées par l'État d'Israël et délivre des mandats d'arrêt à l'encontre de MM. Benyamin Nétanyahou et Yoav Gallant » (21 novembre 2024), en ligne : <icc-cpi.int> [[perma.cc/7RZM-6NXH](https://perma.cc/7RZM-6NXH)].

141. *Ibid.*

142. *Ibid.*

politiques d'aveuglement volontaire et de « de deux poids, deux mesures » à l'égard de ce qui se passe en Palestine et de soutenir les Palestiniens contre les politiques d'occupation et de nettoyage ethnique dont ils font l'objet depuis 1948.

Il s'agit d'un appel pour que ces puissances occidentales reconnaissent pleinement l'État de Palestine<sup>143</sup> et interviennent en l'affaire relative à l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c Israël)*<sup>144</sup>. C'est une question de justice, de droit et d'humanité.

---

143. C'est le cas des pays suivants : les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Japon, la Corée du Sud et le Danemark.

144. Faut-il rappeler que la Cour internationale de justice (CIJ) a ordonné, en date du 26 janvier 2024, dans le cadre de l'affaire portée par l'Afrique du Sud qu'Israël doit « conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir la commission, à l'encontre des Palestiniens de Gaza, de tout acte entrant dans le champ d'application de l'article II de la convention », qu'il doit « doit prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir et punir l'incitation directe et publique à commettre le génocide à l'encontre des membres du groupe des Palestiniens de la bande de Gaza » et qu'il doit « doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza ». Voir *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c Israël)*, Ordonnance du 24 mai 2024, [2024] CIJ Rec 649 à la p 651.