



Assemblée générale

Distr. générale
8 mars 2013
Français
Original : anglais

Soixante-septième session
Point 37 de l'ordre du jour
Question de Palestine

Statut de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi conformément à la résolution 67/19, par laquelle l'Assemblée générale a décidé d'accorder à la Palestine le statut d'État non membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies, sans préjudice des droits et privilèges acquis et du rôle de l'Organisation de libération de la Palestine auprès des Nations Unies en sa qualité de représentante du peuple palestinien, conformément aux résolutions et à la pratique en la matière, a également réaffirmé le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, et a exprimé l'espoir que le Conseil de sécurité donnerait une suite favorable à la demande d'admission en tant que membre à part entière de l'Organisation des Nations Unies que l'État de Palestine a présentée le 23 septembre 2011. Dans cette résolution, l'Assemblée a également affirmé sa détermination à contribuer à un règlement pacifique de la question du Moyen-Orient qui mette fin à l'occupation remontant à 1967 et corresponde à la solution des deux États, avec un État palestinien indépendant, souverain, démocratique, d'un seul tenant et viable coexistant dans la paix et la sécurité avec Israël, sur la base des frontières d'avant 1967. Elle a considéré qu'il était urgent de reprendre et d'accélérer les négociations dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient et a exhorté tous les États, ainsi que les institutions spécialisées et les organismes du système des Nations Unies, à continuer de soutenir le peuple palestinien et de l'aider à réaliser rapidement son droit à l'autodétermination, à l'indépendance et à la liberté. Le présent rapport traite des mesures prises par l'ONU en conséquence du changement de statut de la Palestine, qui ne concerne pas les organisations et organes extérieurs au système des Nations Unies, ainsi que des progrès accomplis, si tant est qu'il y en ait eu, sur la voie de la reprise du processus de paix au Moyen-Orient. La Mission permanente d'Israël et la Mission permanente d'observation de l'État de Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies ont été consultées lors de l'élaboration du présent rapport.



II. Statut d'État non membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies

A. Désignation et statut de la Palestine

2. Conformément au paragraphe 2 de la résolution 67/19, le Secrétariat, depuis l'adoption de celle-ci, traite la Palestine comme un État non membre observateur auprès de l'Organisation. En conséquence, l'État de Palestine figure désormais dans la catégorie II de la liste des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies (« livre bleu »), établie par le Service du protocole et de la liaison, en tant qu'« État non membre auquel a été adressée une invitation permanente à participer en qualité d'observateur aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale et ayant une mission permanente d'observation au Siège de l'ONU ».

3. Le 12 décembre 2012, les autorités palestiniennes ont informé le Secrétaire général qu'elles souhaitaient que la désignation « État de Palestine » soit employée dans tous les documents de l'ONU et qu'elle figure sur la plaque nominative utilisée lors de toutes les réunions convoquées par l'Organisation. Elles l'ont également informé que le Chef de l'État était M. Mahmoud Abbas, Président de l'État de Palestine. Le 8 janvier 2013, elles ont communiqué au Secrétaire général les noms du Chef du Gouvernement, Premier Ministre de l'État de Palestine, M. Salam Fayyad et du Ministre des affaires étrangères de l'État de Palestine, M. Riad Malki. Comme il l'a demandé, l'État de Palestine est désormais désigné sous cette appellation dans tous les documents de l'ONU et sur les plaques nominatives utilisées lors des réunions convoquées par l'Organisation, et celle-ci s'adresse à MM. Abbas, Fayyad et Malki en tant, respectivement, que Président de l'État de Palestine, Premier Ministre de l'État de Palestine et Ministre des affaires étrangères de l'État de Palestine.

B. Participation aux travaux de l'Assemblée générale et des autres organes de l'ONU et aux conférences des Nations Unies

4. L'État de Palestine continue de jouir du droit de participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale et des conférences internationales tenues sous ses auspices ainsi qu'à ceux d'autres organes de l'ONU et aux autres conférences des Nations Unies, conformément aux résolutions 43/160 et 52/250 de l'Assemblée générale et selon les modalités prévues dans la note du Secrétaire général sur la participation de la Palestine aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, en date du 4 août 1998 (A/52/1002). La résolution 67/19 de l'Assemblée est sans effet sur ce droit.

5. L'État de Palestine n'a le droit ni de participer à un vote, y compris pour des élections, ni de se porter candidat ou de proposer des candidatures à une élection ou nomination, à une exception près, celle prévue par le Statut du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux; le Statut du Mécanisme dispose en effet que les États non membres observateurs auprès de l'Organisation des Nations Unies ont le droit de proposer des candidatures et de voter lors de l'élection des juges permanents et des juges *ad litem*.

6. Comme le prévoit le paragraphe 2 de l'Article 35 de la Charte des Nations Unies, l'État de Palestine peut également demander l'inscription de questions à l'ordre du jour provisoire du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

7. S'agissant des conférences tenues sous les auspices de l'Assemblée générale et des autres conférences des Nations Unies, l'État de Palestine peut, en sa qualité d'État non membre observateur auprès de l'ONU et membre de l'UNESCO, participer pleinement et sur un pied d'égalité avec les autres États aux conférences auxquelles sont invités les membres d'institutions spécialisées des Nations Unies ou qui sont ouvertes à tous les États. Des dispositions sont prises pour que l'État de Palestine puisse participer pleinement aux conférences ainsi convoquées.

III. Processus de paix au Moyen-Orient

8. Après l'adoption de la résolution 67/19, j'ai réaffirmé que les Palestiniens avaient le droit légitime de vivre dans un État de Palestine indépendant et qu'Israël avait, pour sa part, le droit de vivre en paix et en sécurité aux côtés de ses voisins. J'ai également souligné que la seule voie possible pour y parvenir était la négociation et que, comme le vote l'avait montré, il était urgent de reprendre des pourparlers dignes de ce nom. J'ai donc exhorté tous les intéressés à agir de manière responsable.

9. Les deux parties ont réaffirmé leur volonté d'aboutir à la solution des deux États. Dans son discours à l'Assemblée générale et dans d'autres déclarations faites depuis, le Président Abbas a affirmé qu'il souhaitait entamer un dialogue avec Israël dès que celui-ci aurait formé son nouveau gouvernement à l'issue des élections législatives du 22 janvier. Le 23 janvier 2013, devant le Conseil de sécurité, le Ministre des affaires étrangères de l'État de Palestine a réaffirmé l'attachement des Palestiniens à la paix et à la solution des deux États, et a fait observer que le vote massif en faveur de la résolution 67/19 avait clairement montré que la communauté internationale, notamment les pays arabes et le monde musulman, était favorable à la solution des deux États. Tout en critiquant vivement l'expansion des implantations israéliennes, le Ministre a redit qu'il importait de fixer des paramètres clairs et un calendrier pour parvenir à la paix. À la même réunion, l'écrasante majorité des États Membres ont demandé instamment la reprise de négociations véritables et nombre d'entre eux ont insisté sur l'importance historique du vote du 29 novembre à l'Assemblée générale.

10. Lors de conférences de presse tenues les 5 décembre 2012 et 19 février 2013, le Premier Ministre israélien a redit son attachement à la paix et à la solution des deux États. Toutefois, le 29 novembre 2012, devant l'Assemblée générale, puis le 23 janvier 2013 lors du débat public du Conseil de sécurité sur la situation au Moyen-Orient, le Représentant permanent d'Israël a déclaré que pour Israël, la résolution 67/19 de l'Assemblée ne pouvait pas servir de cadre de référence pour de futures négociations de paix et ne conférait nullement la qualité d'État à la Palestine, pas plus qu'elle ne portait reconnaissance d'un État palestinien. Il s'est de plus élevé contre toute tentative de modification du statut des Palestiniens hors du cadre convenu pour les négociations. Lors de ces deux réunions, les États-Unis et le Canada se sont associés à ces positions.

11. En dépit d'appels répétés à une paix négociée, les événements sur le terrain ont entamé encore davantage la confiance mutuelle. Après l'adoption de la résolution, le Gouvernement israélien a annoncé la construction de milliers de logements en Cisjordanie occupée, y compris à Jérusalem-Est, et, ce qui est le plus alarmant, de plusieurs milliers d'autres dans la zone E-1, à l'est de Jérusalem. Dans mes déclarations des 2 décembre 2012 et 14 janvier 2013, j'ai dit combien j'étais préoccupé par un tel projet, qui menace de couper Jérusalem-Est du reste de la Cisjordanie et, s'il se concrétisait, compromettrait sans doute irrémédiablement les chances restantes de parvenir à la solution des deux États; j'ai donc demandé l'abandon de tout projet d'implantation dans la zone E-1. Le nombre total de logements dont la construction dans des implantations israéliennes a été proposée ou approuvée depuis le 29 novembre 2012 est d'environ 11 500, dont quelque 3 500 dans la zone E-1, 5 000 à Jérusalem-Est et le reste dans diverses implantations de Cisjordanie. J'ai à maintes reprises souligné que toute activité d'implantation sur le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, est contraire au droit international.

12. De plus, après avoir bloqué une somme d'environ 115 millions de dollars représentant les droits de douane perçus en décembre et janvier, le Gouvernement israélien a remis en janvier à l'Autorité palestinienne les fonds collectés en décembre, conformément aux obligations qu'il a assumées en souscrivant au Protocole de Paris, toujours en vigueur. Les fonds retenus pour janvier devraient être débloqués fin février.

13. Ces événements ont pour contexte l'insécurité grandissante en Cisjordanie et, dans la bande de Gaza, le calme précaire qui a suivi la trêve annoncée le 21 novembre 2012, à l'issue d'une intense action diplomatique, dont ma visite dans la région.

14. En Cisjordanie, les forces de sécurité israéliennes, invoquant des risques sécuritaires, ont mené 969 opérations et procédé à 1 101 arrestations entre le 29 novembre 2012 et le 26 février 2013, au cours desquelles 7 Palestiniens ont été tués et 1 065 blessés. Les heurts entre Palestiniens et colons israéliens ont été quasi quotidiens. Les mesures liées à l'occupation ont continué d'entraver la circulation des Palestiniens, tandis que l'accélération des travaux de démolition dans la zone C provoquait de nouveaux déplacements de population. Un événement inquiétant s'est produit le 23 février 2013, la mort en détention d'un Palestinien que les Forces de défense israéliennes avaient arrêté quelques jours auparavant en Cisjordanie. Ce décès a provoqué une série de manifestations et des heurts entre Palestiniens et Forces de défense israéliennes. Avant cet incident, des manifestations de solidarité avec des détenus palestiniens ayant entrepris une grève de la faim avaient provoqué des accrochages avec les Forces de défense israéliennes au cours desquels plusieurs centaines de Palestiniens avaient été blessés, dont certains par inhalation de gaz lacrymogènes.

15. À Gaza, après la conclusion le 21 novembre 2012 de l'accord de cessez-le-feu négocié sous les auspices de l'Égypte, le calme s'est généralement maintenu, mais il a été sérieusement troublé le 26 février par le tir depuis Gaza d'une roquette qui a atterri dans une rue proche de la zone industrielle du port méridional d'Ashkelon. Deux tirs de roquette et huit incursions israéliennes ont été enregistrés depuis la conclusion de l'accord de cessez-le-feu. Lors de plusieurs incidents, deux civils palestiniens ont été tués par balle alors qu'ils tentaient de s'approcher de la barrière marquant la frontière. Les efforts de consolidation du cessez-le-feu se sont

poursuivis conformément à la résolution 1860 (2009) du Conseil. L'application intégrale de cette résolution implique qu'une étape importante soit franchie, à savoir que les Palestiniens mettent fin à leurs divisions politiques de manière à améliorer les chances de parvenir à la solution des deux États. À cet égard, l'Égypte a continué de jouer le rôle de facilitateur de la mise en œuvre des accords de réconciliation déjà conclus entre factions palestiniennes. La tenue d'élections est une condition essentielle de la réconciliation et la Commission électorale centrale, en février 2013, a entrepris une campagne d'inscription sur les listes électorales en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

16. Khaled Meshaal, dirigeant du Hamas, en visite à Gaza pour la première fois du 7 au 10 décembre 2012, a nié catégoriquement la légitimité d'Israël dans un discours prononcé à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la fondation du Hamas, et souligné que l'État palestinien serait issu de la résistance et non de négociations, rejetant ainsi clairement un règlement négocié aboutissant à la solution des deux États. Ces propos incendiaires ont été condamnés par plusieurs membres de la communauté internationale et par les Nations Unies.

17. Depuis l'adoption de la résolution, comme en témoignent les déclarations faites lors du débat public sur la situation au Moyen-Orient tenu par le Conseil de sécurité le 23 janvier 2013, les partenaires régionaux et internationaux s'alarment du risque que la prolongation de l'impasse dans laquelle se trouve le processus de paix et les événements sur le terrain, en particulier la poursuite par Israël de ses activités d'implantation, ne compromettent la viabilité de la solution des deux États. Nul ne conteste qu'il est urgent d'agir. Lors d'une réunion tenue à Doha le 9 décembre 2012, la Ligue des États arabes s'est montrée sceptique quant à l'efficacité du dispositif international encadrant le processus de paix, et a annoncé une concertation avec les membres concernés de la communauté internationale. Dans les conclusions qu'il a adoptées le 10 décembre 2012, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne a souligné qu'il fallait d'urgence, en 2013, prendre une nouvelle initiative de paix qui soit convenablement structurée et porte sur les questions fondamentales, et il a réaffirmé qu'il était essentiel de fixer clairement les paramètres de départ des négociations si l'on voulait que celles-ci aboutissent. Le 23 janvier 2013, la Représentante permanente des États-Unis auprès de l'Organisation a déclaré que son pays continuait de soutenir sans réserve le principe de négociations directes et de s'employer énergiquement à rendre possibles de telles négociations.

18. Les envoyés du Quatuor se sont réunis à Bruxelles le 12 décembre 2012, puis à Amman le 10 janvier 2013. Ils ont examiné les moyens d'aider à court terme les parties à éviter la surenchère, tant sur le plan diplomatique que sur le terrain, et de les inciter à reprendre les négociations. J'ai poursuivi mes échanges avec les parties et les principaux acteurs concernés de la région et de la communauté internationale, tant à New York qu'en marge de conférences et autres manifestations internationales, afin de favoriser une action concertée susceptible de déboucher sur des progrès.

19. La demande d'admission en tant que Membre à part entière de l'Organisation des Nations Unies présentée par l'État de Palestine reste en suspens devant le Conseil de sécurité.

IV. Appui aux institutions palestiniennes et droit à l'autodétermination

20. En dépit de la persistance de problèmes fondamentaux, le Gouvernement de l'État de Palestine reste résolu à mener à bien son programme d'édification de l'État, qui a notablement progressé au cours des deux dernières années, ce dont la communauté internationale a pleinement pris acte, en particulier lors des réunions tenues par le Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens en 2011 et 2012. À la suite de l'adoption de la résolution 67/19 par l'Assemblée générale le 29 novembre 2012, le Président Abbas a constitué un comité de responsables palestiniens chargé d'examiner diverses questions se rapportant au statut d'État. La société civile a également apporté sa contribution, des groupes de femmes ayant notamment organisé en décembre 2012 une importante conférence qui a débouché sur la présentation d'une liste de revendications fondamentales, dont l'incorporation d'une charte des droits de la femme à la constitution de l'État de Palestine, garantissant le respect des normes internationales de prévention de la discrimination à l'égard des femmes et fixant des quotas de représentation des femmes dans les institutions de l'État.

21. L'ONU a continué de fournir un appui dans les six domaines présentés comme essentiels dans le rapport intitulé « Palestinian State-building: a decisive period », présenté par le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (UNSCO) lors de la réunion tenue le 13 avril 2011 par le Comité spécial de liaison; ces domaines sont : la gouvernance; l'état de droit et les droits de l'homme; les moyens de subsistance et les secteurs productifs; l'éducation et la culture; la santé; la protection sociale; l'infrastructure et la gestion des ressources en eau. Dans chacun de ces domaines, les activités des pouvoirs publics ont été jugées satisfaisantes aux critères de bon fonctionnement du service public d'un État. L'ONU a continué d'aligner ses activités sur les priorités du Plan national palestinien et elle élabore actuellement le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour la période 2014-2016, en collaboration avec les autorités palestiniennes.

22. Un problème ayant trait aux recettes publiques fait gravement obstacle à l'exécution de ces activités. Pour que le Gouvernement de l'État de Palestine puisse remplir ses obligations financières, il est primordial qu'Israël transfère en totalité, ponctuellement et régulièrement, les recettes fiscales et douanières revenant aux Palestiniens, conformément aux dispositions du Protocole de Paris sur les relations économiques entre l'Autorité palestinienne et Israël. Il est indispensable, notamment, que les fonctionnaires soient payés; ils se sont d'ailleurs mis en grève pour protester contre les suspensions de paiement. Le Premier Ministre, M. Fayyad, continue de solliciter les donateurs arabes, faisant état de difficultés financières sans précédent et des conséquences graves qui pourraient en découler. À terme, la croissance résultant de l'activité du secteur privé fera décoller l'économie, ce qui améliorera le sort des Palestiniens et élargira suffisamment l'assiette fiscale pour que prenne fin la crise des finances publiques.

23. L'année dernière, le montant des contributions internationales au financement des dépenses ordinaires de l'Autorité palestinienne a atteint 600 millions de dollars, mais une aide supplémentaire, versée ponctuellement, reste indispensable. Lors de la réunion qu'elle a tenue à Doha le 9 décembre 2012, la Ligue des États arabes a voté une contribution mensuelle de 100 millions de dollars qui, pour l'Autorité

palestinienne, constituera un filet de sécurité financière et compensera la baisse des recettes résultant de la rétention annoncée par Israël des droits de douane qu'il percevait. En janvier 2013, l'Arabie saoudite a annoncé qu'elle apporterait mensuellement une somme supplémentaire de 20 millions de dollars et, le 21 janvier, lors du Sommet socioéconomique arabe tenue à Riyad, M. Fayyad et le Secrétaire général de la Ligue des États arabes ont invité un certain nombre de pays à contribuer à combler le déficit budgétaire. À sa première session, qui a eu lieu à Tokyo les 13 et 14 février 2013, la Conférence sur la coopération entre les pays d'Asie de l'Est pour le développement de la Palestine a examiné les moyens de soutenir l'action des autorités palestiniennes en matière d'édification de l'État.

V. Observations

24. En adoptant par 138 voix pour sa résolution 67/19 le 29 novembre 2012, alors que le processus politique était depuis longtemps bloqué, l'Assemblée a manifesté l'impatience grandissante de la communauté internationale face à l'occupation de longue date du territoire palestinien, et a clairement signifié le soutien de celle-ci aux aspirations des Palestiniens, qui veulent vivre librement et dignement dans un État de Palestine indépendant coexistant dans la paix et en sécurité avec Israël. Il est temps de mettre fin à une occupation et à un conflit qui n'ont que trop duré et de faire de la solution des deux États une réalité. Seul permettra d'y parvenir le règlement négocié de toutes les questions relatives au statut final.

25. L'année 2013 sera décisive pour le processus de paix. Comme je l'ai souligné dans mon intervention du 22 janvier 2013 devant l'Assemblée générale, j'ai défini à cet égard cinq priorités : premièrement, réaffirmer l'engagement solidaire de la communauté internationale; deuxièmement, reprendre des négociations véritables; troisièmement, maintenir la stabilité à Gaza; quatrièmement, faire progresser, sous la direction du Président Abbas, la réconciliation entre Palestiniens sur la base des engagements pris par l'Organisation de libération de la Palestine des positions arrêtées par le Quatuor; et, cinquièmement, empêcher l'effondrement des finances de l'Autorité palestinienne. Une action concertée s'impose pour préserver les chances de voir se concrétiser sur le terrain la solution des deux États.

26. La situation sur le terrain reste très préoccupante. La poursuite des activités d'implantation sur le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, est contraire au droit international et constitue de la part d'Israël un manquement aux obligations que lui impose la Feuille de route. Cette pratique, de plus, compromet la viabilité de la solution des deux États et les perspectives de paix. Israël devrait, comme la communauté internationale l'y a maintes fois engagé, mettre fin à ces activités.

27. Les parties ont l'une et l'autre intérêt à éviter l'escalade des tensions, et se partagent la responsabilité d'y parvenir. Les épisodes violents suscités récemment par la mort d'un détenu et le sort de prisonniers ayant entrepris une longue grève de la faim risquent de compromettre le calme indispensable à la reprise des pourparlers de paix. J'ai manifesté ma vive inquiétude à cet égard et demandé instamment qu'une solution soit trouvée sans délai de sorte que les prisonniers n'aient plus à se plaindre de leur sort et que le calme soit préservé. Les obligations qu'impose le droit international des droits de l'homme doivent être respectées à l'égard de tous les Palestiniens détenus par Israël.

28. Consolider à Gaza le cessez-le-feu négocié sous les auspices de l'Égypte reste une priorité de tout premier rang. L'attaque à la roquette lancée depuis Gaza contre Israël le 26 février relève d'une pratique inadmissible. Je continuerai de condamner tout tir aveugle de roquette à partir de Gaza.

29. Le conflit israélo-palestinien a causé de part et d'autre trop de souffrances et d'angoisse, trop de désillusions et de désarroi pour que les parties puissent, à elles seules, surmonter leurs craintes légitimes et dissiper les tensions qui existent entre elles; il leur faut donc notre soutien collectif pour créer des conditions propices à la reprise des négociations. Il incombe à la communauté internationale d'exploiter de façon synergique les diverses idées et initiatives qui ont été avancées, afin que des progrès décisifs soient accomplis vers la reprise des négociations. L'Initiative de paix arabe, qui reste une base importante du règlement du conflit israélo-palestinien et de l'instauration de la paix dans la région, mérite d'être encouragée et soutenue.

30. Toutefois, les efforts de la communauté internationale ne suffiront pas à faire progresser la situation si les parties elles-mêmes n'en ont pas la volonté. Les dirigeants israéliens et palestiniens ont affirmé leur conviction que la solution des deux États était l'unique voie vers une paix durable. Ils doivent prendre conscience que l'inaction qui résulte de leur réticence risque d'entraîner des conséquences graves pour tous les intéressés. Les parties doivent non seulement être prêtes à envisager de nouvelles initiatives afin de sortir de l'impasse, mais aussi démontrer leur détermination et s'abstenir de prendre des mesures ou de se livrer à des actes qui compromettraient la situation sur le terrain et rendraient malaisée la reprise de véritables négociations au cours de la période critique qui s'annonce.

31. En tant que Secrétaire général, je continuerai de faire tout ce qui est en mon pouvoir pour favoriser une solution négociée prévoyant deux États, conforme aux résolutions 242 (1967), 338 (1973), 1397 (2002), 1515 (2003) et 1860 (2009) du Conseil de sécurité, qui réglera les questions fondamentales du territoire, de la sécurité, de Jérusalem, des réfugiés, des implantations israéliennes et de l'eau, et mettra un terme au conflit israélo-palestinien et à toute revendication connexe. J'engage les parties et tous les autres acteurs concernés à agir résolument, à se montrer responsables et à voir loin. Sur le chemin de la paix, chaque étape sera rude, mais nous ne pouvons pas nous permettre de laisser passer une année encore sans agir courageusement pour faire aboutir la solution des deux États réaffirmée dans la résolution 67/19 de l'Assemblée générale.