

Reconnaissance de l'Etat de Palestine par la Suisse: la neutralité commande aussi d'agir

Le Temps, Marcelo Kohen, 23 septembre 2025

Si le Conseil fédéral se fie à ses propres principes quant à la reconnaissance d'un Etat, et si on compare la situation de la Palestine à celle du Kosovo, la Suisse doit bien sûr reconnaître l'Etat de Palestine, écrit Marcelo Kohen, professeur émérite de droit international au Geneva Graduate Institute



Le 18 avril 2024, une large majorité des pays du Conseil de sécurité avaient voté en faveur d'une accession de la Palestine à l'ONU, mais pas la Suisse, au premier plan. — © SARAH YENESEL / keystone-sda.ch



Marcelo Kohen

professeur émérite de droit international, Graduate Institute, Genève

La question de la reconnaissance de l'Etat de Palestine fait l'objet de débats sur le plan international et interne. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral, à qui incombe la tâche, n'a pas pris de décision. La reconnaissance d'Etats est un choix politique, donc discrétionnaire.

La décision repose sur des éléments juridiques et politiques. S'il n'existe pas d'obligation de reconnaître, il y a en revanche des situations dans lesquelles il existe une obligation de ne pas reconnaître. L'idée a fait son chemin lors de la création artificielle de l'«Etat de Mandchoukouo» par le Japon en 1932. Par exemple, la «République de Somaliland» n'est reconnue par personne et la «République turque de Chypre du Nord» l'est seulement par la Turquie. La création d'Etats ou l'annexion territoriale par la force ou en violation de l'intégrité territoriale d'un autre Etat sont des exemples dans lesquels l'obligation de non-reconnaissance s'impose.

Quatre conditions: un territoire, une population, un gouvernement et la capacité d'entrer en relation avec d'autres Etats

Un premier argument à évaluer est l'existence même de l'Etat. Le droit à l'existence d'un Etat est une chose, son existence en est une autre. Quatre conditions y sont traditionnellement exigées: territoire, population, gouvernement et capacité d'entrer en relation avec d'autres Etats. Le territoire et la

population de l'Etat de Palestine sont ceux reconnus en droit international comme constituant le «territoire palestinien occupé». Le gouvernement se trouve à Ramallah et y exerce des fonctions étatiques, bien que limitées du fait de l'occupation israélienne. La Palestine bénéficie, aux Nations unies, du statut d'Etat observateur non membre, même qualité que celle de la Suisse avant son admission aux Nations unies en 2002. L'Etat de Palestine est membre et partie à de nombreuses organisations internationales et traités multilatéraux auxquels la Suisse est également membre et partie. Il est reconnu par environ trois quarts de la communauté internationale. C'est dire que le minimum d'effectivité requise est rempli.

Aux éléments factuels constitutifs s'ajoute le critère de légalité internationale. Le droit du peuple palestinien à avoir un Etat est aujourd'hui universellement reconnu. L'existence d'un Etat palestinien ne porte atteinte ni à l'unité nationale ni à l'intégrité territoriale d'aucun Etat. Proclamée comme comprenant la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza, elle ne porte atteinte ni à la souveraineté ni à l'intégrité territoriale d'Israël. Au contraire, c'est l'occupation israélienne de ces territoires qui est illicite, comme la Cour internationale de justice l'a établi. Le minimum d'effectivité, combiné à la condition de légalité, permet d'affirmer l'existence d'un Etat de Palestine.

Par le passé, la position du Conseil fédéral a été énoncée de la manière suivante: «La pratique de la Suisse en la matière est guidée par les trois critères définissant un Etat en droit international et elle est réglée pour l'essentiel par le principe de l'universalité (selon lequel la Suisse entretient dans la mesure du possible des relations avec tous les Etats) et le principe de l'effectivité (nécessité d'une souveraineté effective de l'Etat à reconnaître). Par ailleurs, face à la déclaration d'indépendance d'un nouvel Etat, la Suisse a coutume d'agir de concert avec les Etats partageant les mêmes valeurs, qui sont représentatifs de la communauté internationale [...] Figurent généralement au nombre de ceux-ci les Etats membres de l'UE, les pays de l'AELE, éventuellement les Etats-Unis et les principaux Etats de la région considérée» ([Avis du Conseil fédéral du 14 mai 2008](#)).

Pourquoi cet alignement sur la position ultra-minoritaire des Etats-Unis?

Un bon nombre des membres de l'UE, la Norvège et l'Islande au sein de l'AELE et d'autres pays occidentaux comme le Royaume-Uni (ancienne puissance mandataire) et le Canada ont reconnu l'Etat de Palestine. Dans le contexte actuel, il peut paraître pour le moins étrange de s'aligner derrière la position ultra-minoritaire des Etats-Unis.

La Suisse a été l'un des premiers Etats à reconnaître le Kosovo, alors que son territoire était reconnu comme faisant partie de la Serbie. Ses organes étaient constitués en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité toujours en vigueur qui a établi une Mission d'administration intérimaire du Kosovo (Minuk) et une force multinationale assurant la sécurité du territoire (KFOR). Moins d'une centaine d'Etats reconnaissent le Kosovo, qui ne bénéficie pas du statut d'Etat observateur aux Nations unies et est membre ou partie d'un nombre très limité d'organisations internationales ou traités multilatéraux. Le contraste est saisissant.

Politiquement, reconnaître l'Etat de Palestine n'est pas récompenser le Hamas, bien au contraire. C'est favoriser la solution à deux Etats. Seuls les extrémistes des deux côtés s'y opposent. Les plans et les actions du gouvernement suprémaciste de Netanyahu témoignent de l'actualité de cette reconnaissance. La meilleure manière d'asseoir la sécurité d'Israël, c'est un accord de paix des deux Etats dans un cadre régional. La neutralité commande aussi d'agir, mettant les deux parties du conflit sur un pied d'égalité au sujet de la reconnaissance. Il est donc temps que le Conseil fédéral prenne ses responsabilités et agisse avec la cohérence et l'urgence nécessaires.