



Qu'est-ce que la résolution 2803 du Conseil de sécurité, et quelles sont ses conséquences pour le plan Trump concernant Gaza ?

Pourquoi les États-Unis ont-ils sollicité une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, comment y sont-ils parvenus et quelle autorité confère-t-elle aux États-Unis et à leurs partenaires ?

EXPLICATION

PUBLIÉ LE 21 NOVEMBRE 2025 — 8 MINUTES DE LECTURE



Professeur Marc Weller

Directeur du programme de droit international.

Le 17 novembre, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 2803, approuvant le « Plan global pour mettre fin au conflit de Gaza » soutenu par les États-Unis – également connu sous le nom de plan en 20 points du président Donald Trump pour Gaza.

La résolution salue la création du Conseil de la paix proposé par le plan Trump et autorise ce Conseil et les États membres de l'ONU à établir une Force internationale de stabilisation temporaire à Gaza. Le processus d'élaboration du texte de la résolution a été rapide. Cependant, sa formulation est aussi ambiguë qu'elle est explicite. En réalité, le récit de son adoption révèle les tensions sous-jacentes.

Les États-Unis cherchaient à obtenir une légitimité internationale maximale de la part de l'ONU, tout en essayant de limiter au maximum l'influence et le contrôle de l'ONU sur l'opération.

La plupart des autres membres du Conseil hésitaient à confier une autorité sans restriction aux États-Unis et à leurs partenaires de mise en œuvre. Mais il semble que les États-Unis aient obtenu une grande partie de ce qu'ils souhaitaient.

Comment les États-Unis sont-ils parvenus à obtenir une résolution au sein d'un Conseil de sécurité paralysé ?

Les États-Unis ont eu recours à une stratégie de pression intense pour limiter l'influence des autres acteurs sur leur projet de résolution, en raccourcissant la période de consultation. Washington estimait que peu de personnes souhaiteraient mettre en péril un cessez-le-feu qui, du moins pour l'instant, a largement mis fin aux souffrances considérables à Gaza, en retardant, voire en bloquant, l'adoption du texte.



Le Qatar, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Arabie saoudite, l'Indonésie, le Pakistan, la Jordanie et la Turquie ont apporté leur soutien au projet de résolution américain dans une déclaration conjointe officielle.

La délégation russe a présenté un projet de résolution alternatif qui reflétait les préoccupations de nombreux autres membres du Conseil. Mais les États-Unis ont riposté en convoquant à New York, en septembre dernier, les premiers soutiens du plan Trump, depuis son élaboration.

Le Qatar, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Arabie saoudite, l'Indonésie, le Pakistan, la Jordanie et la Turquie ont apporté leur soutien au projet de résolution américain dans une déclaration conjointe officielle. Ce communiqué a été salué à son tour dans une déclaration séparée de l'Autorité palestinienne (AP).

Cette manœuvre a permis aux membres les plus hésitants du Conseil de sécurité de voter pour le texte américain, malgré leurs réticences, arguant qu'ils ne souhaitent pas compromettre une initiative soutenue par les États de la région les plus concernés. La Russie, tout comme la Chine, a abandonné son contre-projet, tout en exprimant de vives inquiétudes. Toutes deux se sont abstenues lors du vote, tandis que les treize autres membres du Conseil ont voté en faveur de la résolution.

Pourquoi les États-Unis ont-ils cherché à obtenir une résolution de l'ONU ?

L'administration Trump s'est montrée hostile aux institutions multilatérales, et notamment à l'ONU. Il a donc fallu déployer des efforts de persuasion pour que la question soit portée devant le Conseil de sécurité.

Toutefois, sans cette résolution, le plan Trump pour Gaza n'aurait pas pu être mis en œuvre. Nombre des États sollicités pour fournir des troupes à la Force internationale de stabilisation insistaient sur un mandat de l'ONU, et ce pour plusieurs raisons importantes.

Il y avait tout d'abord le risque lié à la perception : que, sans mandat de l'ONU, la mission soit perçue comme une tentative néo-impérialiste plaçant le plus grand allié d'Israël, le président Trump, personnellement impliqué dans ce qui pourrait être considéré comme une occupation continue de Gaza par procuration – niant de manière permanente le droit à l'autodétermination du peuple palestinien.

Un mandat de l'ONU lui confère une légitimité. Même menée par les États-Unis, l'opération peut être présentée comme une initiative de la communauté internationale, entreprise dans l'intérêt du peuple de Gaza et de la paix régionale.

Deuxièmement, sans mandat formel de l'ONU en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la présence d'une force étrangère exerçant un contrôle sur le territoire pourrait être considérée comme une occupation armée.

En vertu du droit des conflits armés, une puissance occupante ne serait pas en droit de rechercher la transformation massive prévue par le plan Trump en matière de gouvernance, de reconstruction et de développement économique.

De plus, l'autorité du « Conseil de la paix » proposé par le plan Trump, censé exercer la fonction d'autorité suprême à Gaza pendant au moins deux ans, doit reposer sur un fondement juridique – afin de satisfaire aux exigences légales et d'éviter toute apparence d'imposition coloniale. Un mandat au titre du Chapitre VII de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'homme fournit l'autorité légale requise, comme ce fut le cas pour l'administration par l'ONU du Timor oriental et du Kosovo.

À défaut, la Palestine, par la voix de son président, Mahmoud Abbas, aurait théoriquement pu inviter formellement la mission. C'était d'ailleurs le souhait de nombreux Palestiniens. Si l'État souverain y consent, cela confère une autorité juridique suffisante pour la présence et les activités d'une mission de gouvernance internationale – même si cette invitation est souvent appuyée par un mandat au titre du Chapitre VII.

Cependant, Israël refuse de reconnaître que l'Autorité palestinienne représente la Palestine. Les États-Unis ont jugé politiquement avantageux que l'Autorité palestinienne « accueille favorablement » le soutien des autres États arabes et islamiques à la résolution. Mais l'Autorité palestinienne n'a pas invité les autres États arabes et islamiques à se prononcer en faveur de cette résolution.

Cette déclaration ne mentionne pas de mission, et la résolution n'y fait pas référence non plus. Elle n'a pas été délibérément présentée comme un acte juridique de consentement émanant d'une autorité représentant un État souverain.

Fonder l'autorité de la mission sur le consentement donné par l'Autorité palestinienne aurait impliqué la reconnaissance de la Palestine comme État souverain, ce qui est inacceptable pour les États-Unis et Israël, qui ont tous deux très fermement résisté à la récente vague de



TRAVAUX CONNEXES

Le plan de paix de Trump pour Gaza peut-il réussir ?

“

Les États-Unis ont jugé politiquement avantageux que l'Autorité palestinienne « accueille favorablement » le soutien des autres États arabes et islamiques à la résolution, mais l'Autorité palestinienne n'a pas invité la mission.

Reconnaissance de la souveraineté étatique. (Il est intéressant de noter que le Royaume-Uni a évoqué la « souveraineté » palestinienne lors du débat du Conseil sur la résolution, conformément à sa récente reconnaissance de la Palestine comme État).

Enfin, le consentement à une mission de maintien de la paix sans mandat au titre du Chapitre VII peut être donné , mais il peut également être retiré. L'Égypte, par exemple, a retiré son consentement à la présence d'une force tampon de l'ONU à sa frontière avec Israël, lorsqu'elle s'est préparée à la guerre de 1967. Les troupes de l'ONU ont été dûment retirées, ouvrant la voie à la guerre des Six Jours qui a suivi.

La résolution est-elle fondée sur le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ?

Seul le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies autorise le Conseil de sécurité à autoriser le recours à la force ou à mener des opérations de gouvernance sur un territoire sans, voire contre, le consentement du souverain.

Dans ce cas précis, un pays de la région semble avoir résisté à une résolution et à un précédent qui accordaient au Chapitre VII une autorité claire et sans ambiguïté sur la question de Gaza, et donc également sur la question palestinienne de manière plus générale.

Finalement, un compromis a émergé, éludant la question. Le premier paragraphe du texte de la résolution conclut que la situation constitue « une menace pour la paix et la sécurité régionales ». Une telle conclusion donne carte blanche au Conseil lorsqu'il entend agir en vertu du Chapitre VII. L'emploi du terme « régionales » plutôt que de la référence traditionnelle à la paix et à la sécurité « internationales » suffit à peine à constituer une introduction au Chapitre VII.

Le contenu de la résolution renvoie clairement au Chapitre VII. La Force internationale de stabilisation est autorisée à « utiliser toutes les mesures nécessaires » pour s'acquitter de son mandat très étendu. Il s'agit là d'une autorisation implicite d'utiliser la force. Or, une telle autorisation ne peut être conférée que par une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII.



En définitive, l'interprétation de la résolution confirme globalement l'idée qu'un mandat au titre du Chapitre VII a effectivement été accordé.

Toutefois, depuis la résolution 688 de 1991, la pratique du Conseil de sécurité suggère un élément supplémentaire pour communiquer que l'autorité du Chapitre VII est envisagée.

Cette résolution, rédigée en vertu du Chapitre VII, autorisait les États de la coalition à assurer l'acheminement de l'aide humanitaire vers le nord de l'Irak en l'absence de consentement du gouvernement de Saddam Hussein. Toutefois, il est apparu clairement que la Chine opposerait son veto à une telle opération humanitaire si elle était présentée en vertu du Chapitre VII.

La solution retenue fut d'adopter le texte de la résolution tel quel, mais de supprimer le paragraphe habituel suivant le préambule, qui stipulait clairement que le Conseil « agit en vertu du Chapitre VII » ou en vertu d'un article précis du Chapitre VII. L'objectif était de faire comprendre que, même si la résolution pouvait ressembler au Chapitre VII à tous autres égards, elle n'en constituait pas pour autant le Chapitre VII.

Depuis lors, l'absence de ce paragraphe habituel est considérée, selon une pratique courante, comme indiquant qu'un texte n'est pas adopté au titre du chapitre VII. Ce paragraphe est absent du texte de la résolution 2803.

Ce cas illustre clairement une ambiguïté délibérée visant à satisfaire un pays qui ne souhaite pas voir une action claire au titre du Chapitre VII dans son voisinage immédiat.

Toutefois, tout bien considéré, l'interprétation de la résolution confirme qu'un mandat au titre du Chapitre VII a bien été accordé : nonobstant la pratique récente, la Charte des Nations Unies n'exige pas l'inclusion du paragraphe invoquant formellement le Chapitre VII. Par ailleurs, autoriser le recours à « toutes les mesures nécessaires », possible uniquement en vertu du Chapitre VII, n'aurait eu aucun sens si la résolution n'avait pas été une résolution relevant du Chapitre VII.

Quel degré de pouvoir la résolution accorde-t-elle au Conseil de la paix (BoP) et à la Force internationale de stabilisation (FIS) ?

Un autre thème récurrent des débats du Conseil sur la résolution était le manque de clarté concernant l'étendue des pouvoirs accordés à la BoP et à l'ISF.

La résolution exige que la FSI exerce son mandat conformément au droit international, y compris au droit humanitaire.

Mais les limitations sont peu nombreuses, et la résolution n'octroie pas au Conseil de sécurité de pouvoirs de surveillance allant au-delà de l'autorité déjà établie par la Charte des Nations Unies. Les pouvoirs potentiellement étendus de la mission ne sont pas contrebalancés par des mécanismes de protection des droits des populations locales.

La longue liste des tâches confiées à la BoP et aux ISF opérant sous son autorité comprend l'exercice et la supervision de la gouvernance intérimaire, la reconstruction, les services publics et humanitaires, ainsi que la gestion des mouvements de personnes à destination et en provenance de Gaza. Cette liste se termine par une clause générale incluant « toute tâche supplémentaire nécessaire à la mise en œuvre du Plan global ».

Au sein du Conseil, certains estimaient que la mission risquait d'être excessive. Par exemple, la résolution stipule que les forces de sécurité israéliennes ont pour mission de détruire « l'infrastructure militaire, terroriste et offensive, ainsi que de procéder au démantèlement définitif des armes des groupes armés non étatiques ».

Cela inclurait le vaste réseau de tunnels et autres installations qui ont abrité le Hamas durant le conflit. Cette tâche a échappé aux puissantes Forces de défense israéliennes pendant deux ans. L'entreprendre pourrait entraîner un affrontement armé entre les FDI et le Hamas.

En réalité, le Hamas affirme n'avoir pas consenti à son propre désarmement, si ce n'est peut-être à mettre hors d'usage les armes lourdes. Il revendique un « droit de résister » à l'occupation étrangère (israélienne), arguant que ses membres doivent conserver au moins des armes légères (les omniprésents fusils d'assaut Kalachnikov).

Que dit la résolution 2803 sur l'implication israélienne et palestinienne ?

Au-delà du maintien du cessez-le-feu, la résolution 2803 n'impose pas d'obligations claires à Israël. Le calendrier du retrait complet des troupes israéliennes reste à définir et est subordonné à la réalisation de conditions floues à Gaza.

Bien que le Conseil de paix et la Force internationale de stabilisation soient chargés de soutenir l'acheminement de l'aide humanitaire, aucune obligation n'est spécifiquement adressée à Israël pour faciliter l'accès humanitaire et cesser de l'entraver.

Seul le plan en 20 points de Trump, qui est au moins joint à la résolution, prévoit des livraisons d'aide immédiates et complètes sans ingérence. Les États-Unis, vraisemblablement sous l'influence d'Israël, refusaient d'inclure cette référence dans le texte même de la résolution. Un compromis fut trouvé : annexer le plan à la résolution.

Toutefois, bien que la résolution salue le plan, elle ne précise pas que l'annexe doit être lue comme faisant partie intégrante de la résolution, ce qui serait normalement attendu.

Abonnez-vous à notre newsletter hebdomadaire

Notre courriel phare propose un récapitulatif du contenu, ainsi que les dernières informations sur les événements et sur la manière de contacter l'institut.

Saisissez votre adresse e-mail

S'abonner

D'autres obligations mentionnées dans le plan Trump ne figurent pas dans la résolution elle-même, notamment l'interdiction des déplacements forcés.

Les représentants palestiniens avaient plaidé pour un mandat davantage axé sur la protection de la population civile que sur son contrôle, compte tenu de la présence continue, pour le moment, des forces israéliennes, du Hamas et d'autres groupes armés.

“
Il n'y a eu aucune implication palestinienne significative dans l'élaboration du plan Trump ni dans la résolution.

En ce qui concerne la gouvernance, aucun critère n'est prévu pour la sélection des membres du Conseil de la paix. Ce pouvoir semble entièrement laissé à la discrétion du président américain. De fait, les Palestiniens n'ont pas été impliqués de manière significative dans l'élaboration du plan Trump.

la résolution. Par conséquent, il est probable que le sentiment d'appropriation locale soit faible et que l'ensemble du dispositif soit perçu comme une imposition extérieure.

Néanmoins, le texte de la résolution prend en compte l'exigence arabe que le comité technocratique chargé de la gouvernance locale à Gaza soit composé exclusivement de Palestiniens, et non d'experts internationaux comme le prévoit le plan Trump. Cette disposition est cependant réservée aux Palestiniens de Gaza, ce qui vise peut-être à exclure les responsables de l'Autorité palestinienne originaires de Cisjordanie.

Les critères et le mécanisme permettant de juger de la « réalisation satisfaisante » de la réforme de l'Autorité palestinienne avant qu'elle ne soit autorisée à jouer un rôle dans la gouvernance de Gaza semblent reposer uniquement entre les mains des États-Unis, du Conseil de la paix et, dans une certaine mesure, d'Israël.

Il est fait référence à un document américain de 2020 qui inclut des exigences inhabituelles pour l'Autorité palestinienne, telles que l'engagement d'abandonner toute action en justice contre Israël devant les instances internationales.

Toutefois, la Palestine ne contrôle pas la procédure engagée par l' Afrique du Sud devant la CIJ, ni les procédures ultérieures devant la Cour pénale internationale de La Haye.

En revanche, le plan en 20 points prévoit une « amnistie » et la possibilité pour les membres du Hamas de déposer les armes de quitter Gaza sans entrave. De manière controversée, et probablement illégale, cette amnistie proposée pourrait concerner les responsables du massacre du 7 octobre.



TRAVAUX CONNEXES

Le plan de paix pour Gaza nécessite une diplomatie à plusieurs volets menée par les « conseillers de Trump » du Golfe et d'Europe.

Enfin, se pose la question d'un futur processus de paix. La résolution exige la constatation que la réforme de l'Autorité palestinienne a été « fidèlement mise en œuvre » comme condition préalable à une « voie crédible vers l'autodétermination et la création d'un État palestinien ».

Cette référence à la création d'un État palestinien constitue une concession de la part des États-Unis. Cependant, de nombreuses délégations ont déploré l'absence de mention des garanties onusiennes classiques relatives aux droits des Palestiniens, à commencer par les résolutions 242 et 338.

Même si l'Autorité palestinienne parvient à remplir les conditions, plutôt floues, d'une évolution vers un processus de paix, dans la résolution, les États-Unis promettent seulement d'établir un dialogue sur un « horizon politique » pour une coexistence pacifique avec Israël.

Dans quelle mesure la résolution 2803 est-elle une réussite ?

Les États-Unis ont obtenu l'adoption d'une résolution qui conserve tous les éléments clés de sa version initiale et reste fidèle au plan en 20 points de Trump. Ce faisant, ils ont respecté les lignes rouges d'Israël tout en accordant aux États arabes une partie de leurs demandes, notamment un mandat au titre du Chapitre VII, même si celui-ci était présenté de manière détournée.

La Maison Blanche est parvenue à exercer une pression suffisante sur tous les membres du Conseil pour imposer l'adoption de son projet, malgré d'importantes réticences.

“

Lors de missions similaires par le passé, comme au Timor oriental et au Kosovo, une forte pression locale en faveur d'un rôle local plus significatif dans la gouvernance est rapidement apparue.

De cette manière, le président Trump a obtenu une légitimation internationale pour la mise en œuvre de son plan sans avoir à accepter une implication ou un contrôle significatif de la part de l'ONU. Les rapports semestriels du Conseil de la paix au Conseil de sécurité ne changent rien à cela.

La participation palestinienne à la gouvernance et à la définition de l'avenir du territoire est très limitée et largement reportée à une date indéterminée. Lors de missions similaires par le passé, comme au Timor oriental et au Kosovo, une forte pression locale en faveur d'un rôle plus significatif des Palestiniens dans la gouvernance s'est rapidement manifestée, ainsi que la revendication d'un processus de statut final menant à un État indépendant.

À la fin de la session du Conseil, le délégué russe a fait remarquer que les États-Unis avaient insisté sur un contrôle absolu de cette opération et avaient obtenu gain de cause. Or, ce contrôle absolu implique également une responsabilité exclusive en cas d'échec grave de la mission, comme beaucoup, y compris apparemment le représentant russe, le craignent.

Travaux connexes

COMMENTAIRE D'EXPERT

Le plan de Trump pour Gaza ne constitue toujours pas un accord de paix complet.

Le sommet de Charm el-Cheikh n'a pas abouti à un accord détaillé. Cette situation crée un danger qui exige une réponse urgente, notamment la mise en place d'un Conseil consultatif palestinien pour la paix.

17 OCTOBRE 2025 — 4 MINUTES DE LECTURE



EXPLICATION

Le plan de paix de Trump pour Gaza peut-il réussir ?

Alors que le monde attend la réponse du Hamas, quelles opportunités et quels écueils le plan américain présente-t-il pour Israël, la Palestine et la région ?

2 OCTOBRE 2025 — 8 MINUTES DE LECTURE



Chatham House est un institut de recherche de renommée mondiale dont la mission est d'aider les gouvernements et les sociétés à bâtir un monde durablement sûr, prospère et juste.