

EXPOSE ECRIT DU GOUVERNEMENT DE L'ETAT D'ISRAËL

[Traduction]

EXPOSE LIMINAIRE

0.1. Israël vit actuellement sous une menace terroriste constante qui atteint les proportions les plus graves. Il doit faire face chaque semaine à une cinquantaine d'alertes de sécurité importantes, dont chacune représente la menace d'un attentat semblable à celui commis à l'hôtel Park, situé dans la ville côtière de Netanya, le 27 mars 2002, dans lequel trente personnes ont été tuées, la plupart des septuagénaires et des octogénaires, et cent quarante-cinq autres blessées, attentat-suicide dont l'auteur était originaire de Tulkarem. Le même mois, en mars 2002, cent trente-cinq personnes ont été tuées et plus de sept cent vingt et une blessées lors de trente-sept incidents distincts, attentats-suicide à la bombe et autres. Au cours des douze derniers mois, grâce à des mesures de sécurité renforcées, le nombre de victimes a commencé à diminuer. Pourtant, des attentats terroristes ont causé la mort de deux cent dix-huit personnes et en ont blessé environ huit cent cinquante au cours de cette période. Dans l'un des plus horribles de ces attentats, commis au restaurant Maxim's de Haïfa le 4 octobre 2003, deux familles ont perdu chacune cinq membres, de trois générations, lorsque l'auteur de l'attentat-suicide s'est fait exploser.

0.2. Le 8 décembre 2003, lors de sa dixième session extraordinaire d'urgence, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les conséquences qui découlent, en droit, de l'édification par Israël d'un «mur» dans le «Territoire palestinien occupé». La résolution dans laquelle est demandé l'avis consultatif ne dit rien des raisons pour lesquelles une telle barrière est nécessaire. Les vingt paragraphes du texte qui précède la demande d'avis ne disent rien — pas un seul mot — sur le terrorisme palestinien dirigé contre les civils israéliens et sur le caractère continu de ces attentats, qui ont causé la mort de neuf cent seize personnes et en ont blessé plus de cinq mille, souvent grièvement, au cours des quarante derniers mois marqués par la violence. Le volumineux dossier de quatre-vingt-huit documents communiqué à la Cour par le Secrétariat des Nations Unies pour l'assister dans son travail reste également silencieux sur la question. Ce dossier est censé contenir toutes les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Il est cependant remarquable que n'y figure aucune mention de la résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil a réaffirmé que les attaques terroristes, comme celles qui sont devenues le *modus operandi* palestinien contre les civils israéliens, constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales. A l'instar d'autres résolutions tant du Conseil de sécurité que de l'Assemblée générale qui ne figurent pas dans le dossier, la résolution 1373 (2001) réaffirme également le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de terrorisme, d'y aider ou d'y participer.

0.3. Israël est appelé devant la Cour par une résolution qui a été élaborée et soutenue par les soins de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). L'OLP, sous l'appellation «Palestine», a été invitée à participer à la procédure de la Cour et à attaquer Israël sur des questions de droit qui mettent en cause le droit d'Israël de défendre ses citoyens contre les attentats. C'est pourtant l'OLP, par l'intermédiaire du Fatah, des brigades des martyrs d'Al-Aqsa et de son autorité en Cisjordanie et à Gaza, qui est à l'origine d'un grand nombre des attentats les plus meurtriers dirigés contre des civils israéliens. Lors du plus récent de ces attentats, le 14 janvier 2004, une jeune femme de Gaza, invoquant la maladie et un membre artificiel, a réussi à contourner la sécurité

israélienne et à faire exploser sa bombe de manière à causer le plus grand nombre de victimes possible. Quatre Israéliens ont été tués dans l'explosion. Les brigades des martyrs d'Al-Aqsa, très proches du Fatah, le parti de Yasser Arafat, étaient impliquées dans cet attentat.

0.4. Ces actes de terrorisme violent toutes les règles établies du droit international coutumier et conventionnel. En dépit de ce fait, la responsabilité et les conséquences juridiques de ces attentats ne font pas partie de la requête d'avis présentée à la Cour. Ceux qui portent la plus grande responsabilité dans ces attentats ont, de fait, toute liberté en l'espèce. Ce déséquilibre fait de l'exercice dans lequel la Cour est présentement engagée un simulacre.

0.5. Dans son exposé écrit, Israël examine la compétence de la Cour et l'opportunité pour elle de répondre au fond de la requête. Il ne porte pas sur la licéité de la clôture, ses conséquences juridiques, ni d'autres aspects relatifs à la question de fond qui est soumise à la Cour. Israël considère que la Cour n'a pas compétence pour connaître de cette requête et que, même si elle avait compétence, elle ne devrait pas répondre à la demande d'avis.

0.6. La requête d'avis outrepassa la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale aux termes même des règles en vertu desquelles cette session a été convoquée. En vertu de la résolution d'union pour le maintien de la paix, la session extraordinaire d'urgence n'est compétente pour agir que dans les circonstances où le Conseil de sécurité n'est pas intervenu dans la question en cause. Or, le Conseil de sécurité est intervenu, en adoptant, à l'unanimité, la résolution 1515 (2003) dans laquelle il a approuvé la feuille de route parrainée par le Quatuor, dix-neuf jours seulement avant que l'avis consultatif ne soit demandé. En outre, tout avis de la Cour portant sur le fond de la requête perturbera sans aucun doute l'équilibre de la feuille de route et rendra toute reprise véritable des négociations plus difficile.

0.7. La Cour est libre d'apprécier si elle doit donner l'avis qui lui est demandé. Par le passé, elle a souligné qu'elle s'abstiendrait de donner un avis lorsque cela serait incompatible avec ses fonctions judiciaires. C'est exactement le cas en l'espèce. La «Palestine» ne se présente pas devant la Cour avec des mains propres. Le processus est vicié. Il constitue un abus de la procédure d'avis consultatif. La question est tendancieuse. Le Conseil de sécurité est intervenu dans un sens différent. De surcroît, toute réponse portant sur le fond de la requête contrecarrerait immanquablement l'initiative de la feuille de route. Israël estime que la Cour doit refuser de répondre à la demande d'avis.

*

* *

TABLE DES MATIERES

	page
PREMIÈRE PARTIE — QUESTIONS PRELIMINAIRES.....	6
CHAPITRE I INTRODUCTION.....	6
CHAPITRE 2 QUESTIONS D’EQUITE ET DE JUSTICE NATURELLE.....	11
A. Le titre donné à la procédure	12
B. Fixation des délais	13
C. La participation de la «Palestine» à la procédure	14
D. L’application du paragraphe 2 de l’article 17 du Statut.....	15
E. Le rapport du Secrétaire général et le dossier du Secrétariat.....	17
CHAPITRE 3 ELEMENTS ESSENTIELS RELATIFS AUX CIRCONSTANCES.....	19
A. Pertinence des circonstances de l’affaire	19
B. Le conflit israélo-palestinien et les efforts de règlement.....	19
i) Initiatives prises dans le cadre des Nations Unies.....	19
ii) Le processus de Madrid	19
iii) Echange de lettres entre le premier ministre d’Israël et le président de l’OLP les 9 et 10 septembre 1993.....	20
iv) Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d’autonomie en date du 13 septembre 1993.....	21
v) Accords et engagements entre Israël et l’OLP, 1994-1999.....	21
vi) Le rapport de la commission Mitchell	24
vii) La feuille de route et les événements connexes	24
a) <i>Toile de fond et rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies</i>	24
b) <i>La feuille de route et la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité</i>	27
c) <i>Suite des événements lors de la dixième session extraordinaire d’urgence</i>	31
C. Les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement selon les accords entre Israël et l’OLP et la feuille de route.....	35
D. La menace terroriste palestinienne à l’encontre d’Israël	37
i) Les responsables de la terreur	37
ii) Les méthodes et moyens de la terreur et ses victimes.....	40
iii) La menace de «méga-attentats»	43
iv) La responsabilité de la «Palestine» dans le terrorisme palestinien	44

DEUXIÈME PARTIE — EXCEPTIONS À LA COMPÉTENCE.....	48
CHAPITRE 4 LA DEMANDE D’AVIS CONSULTATIF DÉPASSE LA COMPÉTENCE DE LA DIXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE D’URGENCE ET DE L’ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	48
A. Introduction.....	48
B. Historique	49
i) La convocation de la dixième session extraordinaire d’urgence de l’Assemblée générale	49
ii) La résolution de l’union pour le maintien de la paix.....	51
C. Le Conseil de sécurité s’est acquitté de sa responsabilité principale à l’égard du conflit israélo-palestinien après la convocation de la dixième session extraordinaire d’urgence	54
D. La demande d’avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d’urgence et de l’Assemblée générale	61
i) La demande d’avis consultatif dépasse la compétence de la session extraordinaire d’urgence aux termes de la résolution de l’union pour le maintien de la paix	61
ii) La demande d’avis consultatif aurait dépassé la compétence de l’Assemblée générale réunie en session ordinaire	65
CHAPITRE 5 LA REQUÊTE NE PORTE PAS SUR UNE QUESTION JURIDIQUE RELEVANT DU PARAGRAPHE 1 DE L’ARTICLE 96 DE LA CHARTE NI DU PARAGRAPHE 1 DE L’ARTICLE 65 DU STATUT.....	69
A. La requête doit porter sur une question juridique	69
B. La question est incertaine et il est impossible d’y répondre selon les termes dans lesquels elle est libellée.....	70
i) L’hypothèse sous-jacente d’illicéité.....	70
ii) Conséquences juridiques pour qui ?.....	72
C. Conclusions.....	73
TROISIÈME PARTIE — L’OPPORTUNITÉ ET L’EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE.....	74
CHAPITRE 6 LES PRINCIPES PERTINENTS EN MATIÈRE D’OPPORTUNITÉ ET L’EXERCICE, PAR LA COUR, DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE CONFORMEMENT AU PARAGRAPHE 1 DE L’ARTICLE 65 DU STATUT	74
A. En vertu de son pouvoir discrétionnaire, la Cour peut refuser de répondre à la question.....	74
i) L’obligation qu’a la Cour de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire.....	75
a) <i>Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsqu’il existe un différend juridique</i>	76
b) <i>Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsque la Cour ne dispose pas de preuves suffisantes pour parvenir à des conclusions de fait</i>	78

ii) Les autres «circonstances de l'espèce» susceptibles de conduire la Cour à refuser de répondre à la demande.....	79
iii) L'opportunité judiciaire dans les circonstances de la présente espèce.....	80
CHAPITRE 7 LA REQUETE CONCERNE UNE QUESTION LITIGIEUSE A L'EGARD DE LAQUELLE ISRAËL N'A PAS CONSENTI A LA COMPETENCE DE LA COUR.....	81
A. Les principes juridiques applicables	81
B. Le différend non résolu.....	81
C. Le défaut de consentement	83
D. Conclusions.....	86
CHAPITRE 8 POUR REpondre A LA QUESTION, LA COUR EN SERAIT REDUITE A DES CONJECTURES SUR DES FAITS ESSENTIELS ET A DES HYPOTHESES SUR LES ARGUMENTS DE DROIT	87
A. Pour répondre à la question, la Cour en serait réduite à des conjectures sur des faits essentiels et très complexes dont elle n'est pas saisie.....	87
B. Pour répondre à la question, la Cour devrait formuler des hypothèses sur des arguments de droit qui ne lui ont pas été présentés	89
C. Conclusions.....	90
CHAPITRE 9 AUTRES RAISONS DECISIVES POUR LESQUELLES LA COUR, DANS L'EXERCICE DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE, DEVRAIT REFUSER DE REpondre A LA QUESTION.....	91
A. L'équité exige que la Cour refuse de rendre un avis.....	91
B. Un avis viendrait contrecarrer le plan de la feuille de route	92
CHAPITRE 10 RESUME ET CONCLUSIONS	95

PREMIERE PARTIE

QUESTIONS PRELIMINAIRES

CHAPITRE I

INTRODUCTION

1.1. Le 8 décembre 2003, lors de sa dixième session extraordinaire d'urgence, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution A/RES/ES-10/14, dans laquelle elle demande à la Cour internationale de Justice «de rendre d'urgence un avis consultatif». La question soumise à la Cour est la suivante:

«Quelles sont en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le Territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, selon ce qui est exposé dans le rapport du Secrétaire général, compte tenu des règles et des principes du droit international, notamment la quatrième convention de Genève de 1949, et les résolutions consacrées à la question par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ?»

1.2. Dans le présent exposé écrit, le Gouvernement d'Israël («Israël») n'examine que les questions de compétence et d'opportunité ayant une incidence sur la suite que donnera la Cour à la demande d'avis consultatif. Israël ne traite pas, et n'a pas l'intention de traiter, la question de fond soumise à la Cour, que celle-ci, de l'avis d'Israël, n'a pas compétence pour examiner. De plus, et quoi qu'il en soit, la Cour doit exercer la liberté qui est indubitablement la sienne de refuser de rendre un avis consultatif sur une question qui l'amène à s'engager profondément dans le domaine politique.

1.3. Dans les chapitres qui suivent, Israël exposera un certain nombre d'exceptions qu'elle soulève, en droit, à l'égard de la compétence et de l'opportunité. Des précisions sur la teneur de cet exposé sont données ci-après. Ces exceptions ont en commun un certain nombre de points. Premièrement, la demande d'avis consultatif entre en conflit avec la démarche adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour résoudre l'actuel conflit israélo-palestinien. En tant que membre du Quatuor qu'elle forme avec l'Union européenne, la Fédération de Russie et les Etats-Unis d'Amérique, l'Organisation des Nations Unies est l'un des garants de la «feuille de route» (titre abrégé de la proposition intitulée *feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats*). La feuille de route a été expressément approuvée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1515 (2003) du 19 novembre 2003, moins de trois semaines avant l'adoption de la requête d'avis consultatif par la dixième session extraordinaire d'urgence. La feuille de route a été acceptée par les deux parties. Elle représente un effort concerté de la communauté internationale, approuvée par le Conseil de sécurité, en vue de revenir à des négociations effectives. L'objectif de la feuille de route est d'apporter au conflit israélo-palestinien une solution prévoyant deux Etats. Le premier pas dans cette direction — selon les termes mêmes de la feuille de route — est de mettre fin à la violence et au terrorisme.

1.4. Il est difficile, voire impossible, de comprendre comment une réponse de la Cour portant sur le fond de la requête pourrait éviter de contrecarrer le programme de la feuille de route. Des éléments pertinents pour cette appréciation sont présentés dans l'ensemble du présent exposé, mais plus particulièrement aux chapitres 3, 4 et 9. La feuille de route énumère une suite d'actions et de négociations ayant fait l'objet d'un accord. Il y est reconnu que dans une première étape, les Palestiniens doivent mettre fin aux actes de terrorisme à l'encontre d'Israël et à l'incitation à de tels actes. Israël affirme son engagement en faveur de la vision de deux Etats, un Etat palestinien souverain, indépendant et viable vivant en paix et en sécurité à côté d'Israël. Il a été convenu que des négociations sur les frontières, les colonies de peuplement, le statut de Jérusalem et les autres questions relatives au «statut définitif» se tiendront au cours de la phase III de la feuille de route, lorsque les fondations de la paix auront été établies. Que la Cour traite de telles questions — fût-ce de manière incidente — serait source de problèmes et ne ferait pas avancer la question.

1.5. La feuille de route est le fruit de soigneuses discussions entre les parrains de l'accord et les deux parties. Elle représente les meilleurs efforts de la communauté internationale en vue de relancer le dialogue entre Israéliens et Palestiniens. Un avis de la Cour sur le fond de la question dont elle a été saisie envenimerait les relations entre les deux parties plutôt que de les faciliter.

1.6. Deuxièmement, Israël estime que du point de vue du droit, la requête d'avis consultatif outrepassa la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale. La session extraordinaire d'urgence a été convoquée en avril 1997 aux termes de la résolution «L'union pour le maintien de la paix». Aux termes de cette résolution, l'Assemblée générale a compétence pour intervenir lorsque «du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales». Or, le Conseil de sécurité n'a pas manqué d'agir. Au contraire. Le Conseil a agi, dix-neuf jours à peine avant l'adoption de la requête d'avis consultatif. Il se peut que l'action du Conseil de sécurité ne corresponde pas aux objectifs des coauteurs de la requête d'avis consultatif, mais le Conseil n'a pas manqué à s'acquitter de sa responsabilité en l'espèce. Il n'appartient pas à la session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale de s'engager dans une voie qui contrecarrerait sans aucun doute l'initiative du Conseil de sécurité.

1.7. Troisièmement, les exceptions soulevées par Israël s'inscrivent dans un cadre factuel plus large d'une importance considérable. La requête d'avis consultatif néglige la moitié de la réalité du conflit israélo-palestinien. Il est frappant que, dans les vingt paragraphes du préambule de la résolution précédant la demande d'avis consultatif, aucune mention ne soit faite du terrorisme palestinien actuellement dirigé contre Israël et sa population. Ces attaques, qui prennent la forme d'attentats-suicide à la bombe et d'autres attaques aveugles contre des civils israéliens, ont causé la mort de 916 Israéliens au cours des 40 derniers mois de violence et en ont blessé et mutilé beaucoup d'autres. L'Autorité palestinienne et l'Organisation de libération de la Palestine («OLP») n'ont rien fait pour maîtriser les groupes qui perpètrent ces attentats. En fait, certains de ces groupes agissent conformément aux indications et aux commandes des cadres politiques palestiniens. Ces actes, selon les principes établis d'attribution et de responsabilité, engagent la responsabilité de la «Palestine», principal instigateur et coauteur de la requête présentée à la Cour. Pour cette raison, cette requête d'avis consultatif est un acte de dérision, qui met en cause le droit d'Israël à se défendre contre des attaques continues mais ne dit pas un mot sur les auteurs de la violence terroriste.

1.8. Israël a dit à de nombreuses reprises que la clôture est uniquement une mesure défensive temporaire et non violente destinée à le protéger contre les attentats-suicide et autres attaques dirigées contre Israël et les Israéliens. Cette clôture ne restreint pas et ne vise pas à restreindre l'issue des négociations politiques sur les frontières, Jérusalem, les colonies de peuplement ni aucune autre question. Israël prévoit que le moment venu, lorsque la menace terroriste n'existera plus, la clôture sera déplacée en fonction des accords qui auront été conclus entre les deux parties. Israël s'y engage pleinement. Il a déjà déplacé de telles clôtures auparavant — à ses frontières avec l'Égypte, la Jordanie et le Liban, dans le cadre d'accords de paix ou d'autres arrangements.

1.9. Ces questions, ainsi que d'autres, sont exposées en détail dans le présent document. Les questions de fait n'y sont abordées que dans la mesure où elles concernent les questions de compétence et d'opportunité. Le présent exposé ne traite pas de questions de détail relatives à la clôture, qu'il s'agisse de tracé, de nécessité militaire, de préoccupations liées aux conditions de vie ou d'autres éléments. Ce ne sont pas des questions qui sont soumises en bonne et due forme à la Cour ou sur lesquelles la Cour devrait donner un avis.

1.10. L'exposé se divise comme suit. Le chapitre 2 porte sur les questions d'équité et de justice naturelle pour ce qui a trait à la requête d'avis consultatif et à l'ordonnance de la Cour du 19 décembre 2003. Le chapitre 3 présente certains éléments essentiels relatifs aux circonstances pertinentes pour l'examen par la Cour des conclusions d'Israël sur la compétence et l'opportunité. Il s'agit en particulier d'éléments relatifs aux efforts de paix concernant le conflit israélo-palestinien, notamment le programme de la feuille de route, et à la nature et à l'ampleur de la menace terroriste que représentent pour Israël et les Israéliens les attentats-suicide à la bombe et autres attentats commis par des Palestiniens. Israël estime que le fait qu'il s'agisse d'attaques dont la «Palestine» porte la responsabilité est une question que la Cour doit prendre pleinement en compte lorsqu'elle exercera le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut.

1.11. Dans les chapitres 4 à 9, Israël expose ses exceptions relatives à la compétence de la Cour et à l'opportunité pour celle-ci de donner une réponse quelconque au fond de la requête, sous les rubriques suivantes :

- la requête outrepassa la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence et/ou de l'Assemblée générale (chapitre 4);
- la requête ne porte pas sur une question juridique relevant du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, car elle est incertaine et il ne peut y être répondu selon les termes dans lesquels elle est posée (chapitre 5);
- les considérations pertinentes à l'égard de l'opportunité et de l'exercice par la Cour du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut excluent que la requête soit examinée (chapitre 6);
- la requête concerne une question litigieuse à l'égard de laquelle Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour (chapitre 7);
- répondre à la question amènerait nécessairement la Cour à faire des conjectures sur des faits essentiels et à émettre sur des arguments de droit des hypothèses qu'elle n'est pas fondée à formuler dans le cadre d'une procédure consultative (chapitre 8);

— d'autres raisons décisives pour lesquelles la Cour, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, devrait refuser d'examiner la question (chapitre 9).

1.12. Ces chapitres sont suivis d'un bref résumé de l'argumentation et d'un exposé des conclusions (chapitre 10), ainsi que d'une liste d'annexes.

1.13. Avant d'aborder ces questions, il convient, dans un exposé liminaire comme celui-ci, de dresser un tableau d'ensemble à l'intention de la Cour. Plus qu'aucun autre pays au monde, Israël fait face aujourd'hui à une menace de terrorisme distincte, déclarée et continue dirigée contre toutes les parties de sa société. Selon les intentions déclarées de ses auteurs, cette menace vise l'existence même d'Israël. Elle atteint le cœur de la société israélienne. Les Israéliens vivent chaque jour dans des conditions de vie contraignantes, allant des fouilles personnelles dans les lieux publics jusqu'à la perspective du prochain attentat-suicide dans la salle communautaire, la cantine universitaire ou la discothèque fréquentée par des adolescents, attentat qui leur enlèvera leurs enfants, leurs parents ou leurs grands-parents.

1.14. Un visiteur de passage observant la société israélienne aujourd'hui a l'impression d'une société solide, normale et sûre d'elle-même. Cette fausse impression cache cependant une réalité plus profonde. Cette réalité, c'est l'état d'esprit d'un père ou d'une mère qui, n'arrivant pas à joindre sa fille sortie avec des amis, pense immédiatement au Dolphinarium de Tel-Aviv où, en juin 2001, vingt et un jeunes, pour la plupart âgés de quinze et seize ans, furent tués et cent vingt blessés par un auteur d'attentat-suicide qui fit exploser une bombe tard un vendredi soir. Ce sont des personnes âgées réunies pour célébrer le festival de la Passover, qui pensent à leurs amis de Netanya, dont trente, pour la plupart septuagénaires et octogénaires, furent tués en mars 2002 par un attentat-suicide à l'hôtel Park. C'est le fait que, lorsque l'on s'arrête pour prendre un repas léger dans un restaurant de Haïfa, l'on s'expose à une attaque comme celle qui, en mars 2002, a tué quinze personnes au restaurant Matza de cette ville. C'est le fait, également, de se demander à chaque fois que l'on monte dans un autobus si l'on reverra sa famille le soir, ce que n'ont pu faire les dix-sept passagers de l'autobus de Tel-Aviv à Tiberiade qui ont perdu la vie lors de l'attentat-suicide à la bombe perpétré en juin 2002, ni un nombre incalculable d'autres passagers de trajets semblables. La liste serait longue. Elle touche le cœur même de la société israélienne. Personne n'y échappe, quelle que soit son allégeance politique.

1.15. Les dates des attaques de Netanya et de Haïfa ont une signification particulière. En mars 2002, par suite en grande partie d'attentats-suicide à la bombe dirigés sans distinction contre des civils israéliens, cent trente-cinq Israéliens ont été tués et sept cent vingt et un blessés, dont un grand nombre grièvement. En proportion de la population, ces attaques terroristes auraient tué en un seul mois plus de vingt-cinq mille personnes en Chine, quelque cinq mille sept cents personnes aux Etats-Unis, deux mille neuf cents en Russie, ou mille deux cents en France ou au Royaume-Uni.

1.16. En réaction directe à cet assaut meurtrier, le Gouvernement d'Israël a approuvé, en avril 2002, les plans d'édification de la clôture, comme mesure non violente et temporaire de dernier recours. A l'heure de la rédaction du présent exposé, Israël doit faire face à quarante à cinquante alertes de sécurité chaque semaine, dont un grand nombre représente la menace d'un autre Dolphinarium, hôtel Park, restaurant de Haïfa ou autobus de Tel Aviv. Malgré toutes la controverse et les difficultés qu'elle suscite, la clôture contribue à cette lutte contre le terrorisme. Personne en Israël, quels que soient ses allégeances politiques et son point de vue sur la clôture, ne pense autrement.

1.17. Les considérations relatives aux conditions de vie préoccupent grandement Israël. Israël examine continuellement les questions de nécessité et d'acheminement. La Cour suprême d'Israël, appelée la Haute Cour («Haute Cour»), a été saisie de pétitions nombreuses concernant différents aspects de la clôture. Israël, qui est un Etat de droit, respecte scrupuleusement les décisions de ses tribunaux.

1.18. La requête dont est saisie la Cour revêt également une dimension plus large afférente aux questions de compétence et d'opportunité. Après cette requête, si la Cour répond sur le fond, où cela s'arrêtera-t-il ? Armés d'un avis consultatif en réponse à leur requête, la «Palestine» et les autres vont-ils convoquer de nouveau la dixième session extraordinaire d'urgence en cours pour demander encore d'autres avis ? La Cour sera-t-elle saisie du règlement du litige du Moyen-Orient au coup par coup, par le biais de requêtes d'avis consultatif expéditives envoyées tous les six mois ? Et qu'en est-il des autres conflits, la clôture de sécurité que l'Inde construit actuellement le long de la ligne de contrôle au Cachemire, l'engagement de la Russie en Géorgie ou en Tchétchénie, ou celui de la Chine au Tibet ? La voie dans laquelle la Cour est invitée à s'engager selon la présente requête est semée de risques importants.

*

* *

CHAPITRE 2

QUESTIONS D'EQUITE ET DE JUSTICE NATURELLE

2.1. Le présent chapitre expose un certain nombre d'aspects du traitement que la Cour a déjà accordé à la requête qui soulèvent de graves questions quant au caractère équitable de la démarche adoptée par la Cour et à la conformité de cette démarche avec les exigences de la justice naturelle. Il porte également sur des questions relatives au rapport du Secrétaire général annexé à la requête et au dossier soumis à la Cour par le Secrétariat dans la présente affaire.

2.2. La résolution A/RES/ES-10/14 a été communiquée au président de la Cour par le Secrétaire général dans une lettre qui lui a été adressée le jour de l'adoption de la résolution, le 8 décembre 2003. Le 11 décembre 2003, Israël, par le truchement de son ambassadeur à La Haye, a écrit au greffier de la Cour. Une copie de cette lettre est jointe au présent exposé¹. Dans cette lettre, Israël réservait sa position à l'égard de l'instance, mais soulevait un certain nombre de questions qu'il invitait la Cour à examiner dès le début. Israël y énonçait sa position selon laquelle la Cour ne devait pas accueillir la requête d'avis consultatif pour des motifs de compétence et de recevabilité. Israël notait également qu'il faudrait accorder un délai suffisant pour permettre la préparation et la communication d'exposés écrits ainsi que d'observations à leur sujet. Compte tenu de la gravité des questions soulevées par la requête, Israël faisait observer que la phase écrite de la procédure «ne saurait être accomplie de manière adéquate, ou juste, en quelques semaines, mais qu'il faudrait allouer plusieurs mois au moins».

2.3. Dans ces conditions, conscient de l'effet potentiellement préjudiciable que pourrait avoir une procédure imminente sur les efforts visant à relancer le processus de négociation politique, Israël a proposé que la Cour scinde la procédure de façon à ce qu'une réponse soit apportée rapidement à la question de savoir si la Cour devait connaître de la requête d'avis consultatif. Israël a également appelé l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut et sur l'article 34 du Règlement de la Cour, qui prévoient les circonstances dans lesquelles les membres de la Cour qui ont eu un lien quelconque avec une question à l'examen doivent se retirer de la procédure.

2.4. Il ne fut pas tenu compte de la demande d'Israël. Le 19 décembre 2003, la Cour a publié une ordonnance concernant la présente procédure. On peut relever quatre aspects de cette ordonnance. Premièrement, la Cour a donné à la procédure le titre de *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*. Ce faisant, elle a adopté les termes utilisés dans la question, moyennant certes quelques modifications. Deuxièmement, la Cour a fixé un délai exceptionnellement court de six semaines pour le dépôt d'exposés écrits et a fixé au 23 février 2004 la date d'ouverture des audiences. Troisièmement, la Cour, «compte tenu du fait que l'Assemblée générale a accordé à la Palestine un statut spécial d'observateur et que celle-ci est coauteur du projet de résolution demandant l'avis consultatif», a autorisé la «Palestine» à présenter un exposé écrit et à participer à la procédure orale. Quatrièmement, la décision de la Cour a été adoptée par la Cour plénière après délibéré de tous ses membres.

¹ Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 11 décembre 2003, annexe 1.

2.5. En réponse à l'ordonnance de la Cour, Israël a adressé une lettre au greffier de la Cour le 31 décembre 2003. Une copie de cette lettre est annexée au présent exposé². Dans cette lettre, et compte tenu expressément de l'ordonnance de la Cour, Israël a de nouveau réservé sa position. L'objet de la lettre était qu'il soit pris acte de l'inquiétude d'Israël au sujet des quatre éléments de l'ordonnance mentionnés dans le paragraphe précédent. Les motifs de cette inquiétude sont exposés ci-après.

A. Le titre donné à la procédure

2.6. Dans la question, la Cour est invitée à examiner les conséquences qui découlent, en droit, de l'édification, par Israël, du «mur». Dans le rapport qu'il a présenté comme suite à la résolution ES-10/13 de l'Assemblée générale dont référence est faite dans la résolution contenant la demande, le Secrétaire général parle de la décision d'Israël «de construire un système de clôtures, de murs, de fossés et de barrières en Cisjordanie («la barrière»)». Une note de bas de page se rapportant à ce paragraphe précise que «ce système est fréquemment appelé «mur de séparation» par les Palestiniens et les Israéliens emploient le terme «clôture de sécurité». Le terme plus général «barrière» a été retenu aux fins du présent rapport»³.

2.7. Ce n'est pas par hasard ni par inadvertance que le terme «mur» est employé dans la résolution contenant la demande d'avis. L'emploi de ce terme correspond à une campagne médiatique calculée pour évoquer dans l'esprit de la Cour les connotations péjoratives liées aux grands ouvrages de séparation construits en béton, comme le mur de Berlin, visant à empêcher les personnes de fuir la tyrannie. La réalité, cependant, est tout autre. Sur les 180 kilomètres de la clôture construits à ce jour, 8,8 kilomètres, soit moins de 5%, sont constitués d'une barrière de béton, généralement située dans des lieux où les agglomérations palestiniennes sont contiguës à Israël⁴. Cette barrière, constituée essentiellement d'un système de clôtures de fil de fer, entrecoupées de portes d'accès et de points d'entrée et de sortie, vise à assurer la sécurité d'Israël tout en essayant de faciliter le plus possible l'accès. Ni l'un ni l'autre de ces objectifs n'est garanti, comme les récents attentats-suicide perpétrés en Israël en font la triste démonstration.

2.8. Etant donné l'emploi volontairement péjoratif du terme «mur» et le fait qu'il aurait été facile de recourir au terme neutre «barrière» utilisé par le Secrétaire général dans son rapport, Israël s'est élevé, dans sa lettre du 31 décembre 2003, à l'adoption par la Cour du terme «mur» dans le titre de l'affaire. Dans son exposé, Israël emploiera le terme «clôture» pour décrire la barrière de façon générale et les termes «clôture» ou «mur», selon le cas, pour décrire des éléments particuliers de la barrière.

2.9. Une autre question de terminologie soulève des préoccupations analogues. La question posée à la Cour parle du «Territoire palestinien occupé». L'emploi de cette expression semble présumer que la «Ligne verte» ou ligne de démarcation de l'armistice est présumée constituer la frontière immuable d'un Etat palestinien putatif. C'est là, cependant, préjuger de l'issue d'un règlement entre les parties d'une manière qui n'a jamais été acceptée auparavant, ni par les Nations Unies, ni par les parties elles-mêmes, ni encore par les parrains de la feuille de route⁵. Les auteurs de la requête cherchent à obtenir l'approbation de la Cour du seul fait que celle-ci accepte

² Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 31 décembre 2003, annexe 2.

³ Rapport du Secrétaire général établi en application de la résolution ES-10/13 de l'Assemblée générale, A/ES-10/248, 24 novembre 2003, par. 2, pièce n° 52 du dossier.

⁴ Voir le rapport du Secrétaire général, par. 11, pièce n° 52 du dossier.

⁵ Cette question est examinée plus avant au chapitre 3.

la validité de la question elle-même. Celle-ci ne correspond pas à la formulation de la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité. Elle ne correspond pas à la formulation de la déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie signée en 1993 par Israël et l'OLP, qui renvoie les discussions sur les frontières aux négociations sur le statut définitif⁶. Mais ce qui est peut-être le plus important aux fins de la présente affaire, cela ne correspond pas à la formulation de la feuille de route, que l'Organisation des Nations Unies a coparrainée⁷ et qui a été approuvée par le Conseil de sécurité dans la résolution 1515 (2003)⁸, qui envisage également des négociations sur les frontières dans le cadre de la phase III du plan. Que la Cour adopte maintenant, volontairement ou par défaut, un libellé semblable à celui de la demande d'avis consultatif est incompatible avec les formulations soigneusement élaborées dans le but de faciliter la recherche de la paix au cours de plus de trois décennies et demie de conflit. C'est élever en outre une résolution hautement litigieuse et politisée d'une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale au-dessus d'un plan que les Nations Unies ont coparrainé et que le Conseil de sécurité a approuvé en vue de régler un litige dont continue d'être saisi le Conseil de sécurité, dans l'exercice de la responsabilité principale qui lui incombe en vertu de l'article 24 de la Charte.

B. Fixation des délais

2.10. La Cour a fixé des délais d'une telle brièveté qu'il en est considérablement plus difficile pour Israël de faire valoir son point de vue. Des délais aussi courts que ceux qui ont été fixés en l'espèce sont l'exception plutôt que la règle, même dans les procédures relatives à des demandes d'avis consultatif prioritaires. Par exemple, dans la procédure consultative concernant le *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, la Cour a accordé huit semaines et demie pour le premier tour d'exposés écrits et trente jours supplémentaires pour un second tour d'observations écrites sur ces exposés⁹. La suite de la procédure avait été réservée pour décision ultérieure, lorsque seraient connus le nombre et le volume des exposés écrits.

2.11. Dans d'autres affaires prioritaires, comme la procédure consultative concernant la *Namibie*, les délais étaient sensiblement plus longs que ceux qui ont été fixés en l'espèce¹⁰. Pourtant, si la Cour décide de connaître de la présente affaire, elle examinera des questions qui sont beaucoup plus complexes que la plupart, sinon la totalité, des procédures consultatives engagées devant elle. Les questions sous-jacentes ont trait aux intérêts essentiels de sécurité et de défense d'Israël. De plus, dans la lettre qu'il a adressée à la Cour avant que celle-ci ne délibère sur les questions de procédure, Israël a explicitement noté que vu la gravité des problèmes soulevés par la question, il faudrait qu'un délai plus long soit fixé pour la préparation des exposés écrits initiaux.

⁶ Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie en date du 13 septembre 1993, art. V.3, pièce n° 65 du dossier.

⁷ Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats, S/2003/529, 7 mai 2003, pièce n° 70 du dossier.

⁸ S/RES/1515 du 19 novembre 2003, paragraphe 1 du dispositif, pièce n° 36 du dossier.

⁹ *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, ordonnance du 10 août 1998, C.I.J. Recueil 1998, p. 423.

¹⁰ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, ordonnances des 5 et 28 août 1970*, C.I.J. Recueil 1970, p. 359 et 362.

2.12. Les contraintes de temps péremptoires dans lesquelles la Cour a exigé que soient préparés les exposés écrits suscitent de graves préoccupations au sujet du caractère équitable des procédures suivies en l'instance. Même si Israël avait jugé approprié de traiter les questions de fond, la procédure adoptée par la Cour ne lui aurait pas permis de le faire comme il se doit. La même chose est vraie en ce qui concerne :

- a) l'exclusion d'une phase de répliques écrites et la fixation d'une date d'ouverture de la procédure orale ne tenant pas compte du nombre ou du volume d'exposés écrits présentés par d'autres;
- b) la possibilité offerte aux Etats membres, à la «Palestine» et aux organisations internationales de présenter des exposés et des observations oraux lors des audiences, qu'ils aient ou non déposé des exposés écrits. Cette procédure ne laisse à Israël qu'une possibilité limitée, voire nulle, de répondre à ces exposés et observations oraux sans aucun préavis.

2.13. Dans la présente affaire, la Cour est priée, parce que l'ont demandé avec insistance un grand nombre de membres de l'Assemblée générale qui sont prêts à nier à Israël le droit même d'exister, de rendre un avis sur des politiques israéliennes qui touchent directement les besoins de sécurité les plus fondamentaux d'Israël. Que la Cour ait fixé pour cette procédure un calendrier aussi rapide amène à se poser de graves questions sur le caractère équitable de cette procédure.

C. La participation de la «Palestine» à la procédure

2.14. La présence de la «Palestine» devant la Cour montre clairement le caractère contentieux de la procédure. Israël est néanmoins contraint de faire observer que la décision par laquelle la Cour a invité la «Palestine» à participer à la procédure n'a aucun fondement ni dans la Charte, ni dans le Statut ou le Règlement de la Cour. Au contraire, le paragraphe 1 de l'article 35 du Statut stipule que la Cour est ouverte «aux Etats parties au présent Statut». Le reste de l'article précise les conditions auxquelles la Cour est ouverte aux autres Etats — conditions sans objet dans le cas qui nous occupe. L'article 66 du Statut, qui concerne expressément la procédure consultative, fait référence à «tous les Etats admis à ester en justice devant la Cour» et aux organisations internationales.

2.15. Quel que soit le statut de la «Palestine», elle n'est ni un Etat admis à ester devant la Cour, ni une organisation internationale. De surcroît, il ressort très clairement des résolutions par lesquelles l'Assemblée générale a, selon les termes de l'ordonnance de la Cour, «accordé à la Palestine un statut spécial d'observateur», que ces résolutions ne sauraient en aucun cas servir de fondement à la participation directe de la «Palestine» à la procédure. Bien au contraire :

- a) dans sa résolution 3237 (XXIX) du 22 novembre 1974, l'Assemblée générale a invité «l'Organisation de libération de la Palestine à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur»¹¹;
- b) la résolution 43/160 A du 9 décembre 1988 a réglé certaines questions de détail administratives concernant la participation de l'OLP en qualité d'observateur aux travaux de l'Assemblée générale¹²;

¹¹ A/RES/3237 (XXIX) du 22 novembre 1974, par. 1 du dispositif, annexe 3; les italiques sont de nous.

¹² A/RES/43/160 A du 9 décembre 1988, annexe 4.

c) dans sa résolution 43/177 du 15 décembre 1988, l'Assemblée générale a décidé que

«la désignation de «Palestine» devrait être employée au sein du système des Nations Unies au lieu de la désignation «Organisation de libération de la Palestine», sans préjudice du statut et des fonctions d'observateur de l'Organisation de libération de la Palestine au sein du système des Nations Unies, conformément aux résolutions et à la pratique pertinentes de l'Organisation des Nations Unies»¹³;

d) enfin, dans sa résolution 52/250 du 7 juillet 1998, l'Assemblée générale a décidé «de conférer à la Palestine, en sa qualité d'observateur et comme indiqué dans l'annexe de la présente résolution, des droits et privilèges supplémentaires»¹⁴. On ne trouve cependant, dans l'annexe de la résolution, aucune indication que les droits et privilèges de la Palestine aient été étendus à l'égard de la Cour internationale de Justice, ce en quoi de toute manière l'Assemblée générale n'avait pas compétence.

2.16. Israël ne cherche pas à nier au peuple palestinien la possibilité de faire entendre sa voix. Il s'inquiète cependant de constater que dans une question aussi délicate que le conflit israélo-palestinien, la Cour, en passant et sans discussion, par une ordonnance de procédure, ait jugé approprié de prendre une décision qui accorde à la «Palestine» un statut qui fait l'objet d'une vive controverse parmi les Membres des Nations Unies depuis de nombreuses années. L'ordonnance de la Cour sur ce point accentue l'inquiétude plus générale d'Israël en ce qui concerne le caractère équitable du processus dans lequel la Cour est engagée et cette ordonnance elle-même est déjà considérée comme un facteur supplémentaire substantiel dans le débat politique concernant le statut d'Etat de la Palestine.

D. L'application du paragraphe 2 de l'article 17 du Statut

2.17. Dans sa lettre du 11 décembre 2003, Israël a appelé l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut de la Cour et sur l'article 34 de son Règlement concernant la participation aux décisions de la Cour dans la présente affaire de membres de la Cour qui ont antérieurement pris part au litige qui la sous-tend. L'ordonnance de la Cour en date du 19 décembre 2003 a été néanmoins adoptée par une décision de l'ensemble de la Cour après délibération de tous ses membres.

2.18. Israël s'est, avec réticence, senti obligé de faire valoir plus avant sa position en ce qui concerne la participation à la procédure d'un membre de la Cour dont l'intervention antérieure soulève manifestement des questions relatives à l'application du paragraphe 2 de l'article 17 du Statut. Dans sa lettre du 31 décembre 2003, Israël a fait observer qu'il était peu approprié qu'un membre de la Cour participe aux décisions de la Cour dans la présente espèce alors qu'il avait eu à jouer antérieurement un rôle de premier plan dans cette même session extraordinaire d'urgence dont émane la demande d'avis consultatif et qu'il avait également défendu, dans un rôle officiel, une cause qui se trouve en litige en l'espèce. Israël a ensuite adressé au président de la Cour une correspondance officielle sur cette question, en vertu du paragraphe 2 de l'article 34 du Règlement, pour contester la participation du juge Elaraby à la procédure.

2.19. La jurisprudence motivée de la Cour sur l'application de l'article 17 du Statut et de l'article 34 du Règlement est peu abondante. Par le passé, dans les affaires comme celle relative à la *Namibie*, la Cour s'est montrée réticente à reconnaître que le rôle politique joué antérieurement

¹³ A/RES/43/177 du 15 décembre 1988, par. 3 du dispositif, annexe 5.

¹⁴ A/RES/52/250 du 7 juillet 1998, par. 1 du dispositif, annexe 6.

par un membre de la Cour dans une affaire dont celle-ci était ensuite saisie constituait une raison qui puisse exiger le désistement de ce membre. Plus récemment, cependant, dans un certain nombre d'affaires, des membres de la Cour ont choisi de leur propre initiative, conformément au paragraphe 1 de l'article 24 du Statut, de ne pas siéger lorsqu'ils avaient antérieurement joué un rôle à l'égard de l'affaire en instance.

2.20. A défaut de pouvoir se reporter à des prononcés de la Cour faisant autorité en la matière, Israël est d'avis que le critère approprié doit être recherché dans la pratique et la jurisprudence d'autres cours et tribunaux, y compris de tribunaux internes, ayant eu à traiter de questions analogues. A l'examen, cette pratique et cette jurisprudence se révèlent remarquablement constantes.

2.21. Par exemple, après avoir examiné les décisions tant internationales que nationales sur cette question, la chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, formée en l'affaire *Le procureur contre Anto Furundzija*, a exprimé comme suit les principes généraux du droit applicable dans ce domaine :

«189. ... la Chambre d'appel conclut à l'existence de la règle générale suivante : d'un point de vue subjectif, le juge doit être dépourvu de préjugé, mais, de plus, d'un point de vue objectif, rien dans les circonstances ne doit créer une apparence de partialité. Sur cette base, la Chambre d'appel considère devoir s'inspirer des principes suivants pour interpréter et appliquer l'obligation d'impartialité énoncée dans le Statut :

A. Un juge n'est pas impartial si l'existence d'un parti pris réel est démontrée.

B. Il existe une apparence de partialité inacceptable :

- i) si un juge est partie à l'affaire, s'il a un intérêt financier ou patrimonial dans son issue ou si sa décision peut promouvoir une cause dans laquelle il est engagé aux côtés de l'une des parties. Dans ces circonstances, le juge est automatiquement récusé de l'affaire;
- ii) si les circonstances suscitent chez un observateur raisonnable et dûment informé une crainte légitime de partialité.»¹⁵

2.22. Ce principe trouve un écho dans un grand nombre d'autres affaires sur les plans national et international¹⁶.

2.23. Tant dans l'exercice de ses fonctions antérieures que dans des déclarations privées, le juge Elaraby a pris activement position contre Israël sur des questions qui touchent directement des aspects de la question dont est actuellement saisie la Cour. Israël soutient que la participation à

¹⁵ *Le procureur contre Anto Furundzija*, IT-95-17/1-T, jugement du 21 juillet 2000, par. 189. Voir également les par. 164-215.

¹⁶ Voir par exemple *In re Pinochet* (House of Lords), jugement du 15 janvier 1999, [2000] 1 AC 119; *In re Murchison et al.* (Cour suprême des Etats-Unis), 349 U.S. 133 (1955); *Liteky v. United States* (Cour suprême des Etats-Unis), 510 U.S. 540 (1994); *Miglin c. Miglin* (Cour suprême du Canada), 2003 SCC 24; *Webb v. R* (Haute Cour d'Australie), 122 A.L.R. 41 (1994). La jurisprudence internationale sur cette question, qui est de plus en plus abondante, est examinée dans Brown, C, «The Evolution and Application of Rules Concerning Independence of the «International Judiciary», in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2003, vol 2, p. 63-96.

l'affaire du juge Elaraby soulève une apparence de partialité inacceptable et, en toute déférence, que le juge ne devrait par conséquent pas prendre part à quelque aspect que ce soit de la présente procédure.

E. Le rapport du Secrétaire général et le dossier du Secrétariat

2.24. Israël se voit également obligé de faire état de sa préoccupation face tant au rapport du Secrétaire général annexé à la requête d'avis consultatif transmise à la Cour qu'au dossier préparé par le Secrétariat conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut. En ce qui concerne le rapport du Secrétaire général, Israël note que l'annexe 1 de ce rapport, présentée comme un «résumé de la position légale du Gouvernement israélien», pêche à la fois par des inexactitudes importantes et par le fait qu'elle ne tient pas compte de renseignements expressément fournis à l'envoyé du Secrétaire général dans la région. Ce document ne reflète pas la position d'Israël. En outre, son libellé, si on le compare à l'annexe 2 qui représente la position palestinienne, soulève des questions d'équilibre qui nuisent à la position d'Israël.

2.25. S'agissant du corps du rapport, Israël estime que le texte où il est reconnu, en passant, et non sans y apporter immédiatement une réserve, qu'Israël a le droit de protéger sa population¹⁷, n'accorde pas un poids suffisant à l'appréciation maintenant acceptée qui est au cœur de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions connexes en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Cette résolution réaffirme que les attaques terroristes du genre de celles auxquelles fait face Israël «constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales». Elle réaffirme «le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective» dans de telles circonstances. Elle réaffirme «la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme». La manière dont ces questions sont traitées dans le rapport manque tout à fait d'objectivité.

2.26. Le rapport est également fondamentalement tendancieux sur la question de la feuille de route. La position d'Israël y est condamnée sans que soit rappelée la principale exigence de la feuille de route, à savoir que «les Palestiniens entreprennent immédiatement de mettre fin à la violence sans condition», qui en constitue la phrase liminaire. Les «Observations» du rapport n'ont simplement aucune crédibilité au vu d'omissions aussi flagrantes.

2.27. En ce qui concerne le dossier du Secrétariat, Israël a adressé au Secrétaire général, le 26 janvier 2004, une lettre à ce sujet. Je cite intégralement les paragraphes de cette lettre énonçant notre position :

«Israël tient à faire part de sa consternation et de ses préoccupations à la lecture du dossier soumis par le Secrétariat à la Cour internationale de Justice, dans le cadre de la requête pour avis consultatif sur sa clôture de sécurité. Le dossier abonde en erreurs que nous espérons d'inadvertance, et on ne saurait nullement affirmer qu'il représente de façon équilibrée les documents pertinents des Nations Unies les plus importants en l'espèce.

Les circonstances dans lesquelles la clôture de sécurité a été édifée — à savoir l'exercice par Israël de son droit de légitime défense, conformément aux principes du droit international et à la Charte des Nations Unies — ont été entièrement passées sous silence. En fait, les résolutions des Nations Unies qui font état non seulement d'un

¹⁷ Rapport du Secrétaire général, par. 30, pièce n° 52 du dossier.

droit, mais plutôt d'une obligation, de combattre le terrorisme ne figurent pas dans le dossier. Les plus pertinentes d'entre elles sont sans aucun doute les résolutions 1269 et 1373 du Conseil de sécurité.

Par ailleurs, le dossier comporte divers documents dont la pertinence est pour le moins douteuse. Par exemple, l'inclusion de la résolution 194 de l'Assemblée générale et du statut de Rome portant création de la CPI ne peut être considérée comme «pertinente» que dans le cadre d'une campagne politique d'envergure menée contre Israël. L'absence d'équilibre du dossier confine parfois à l'absurdité. J'ai le plus grand mal à comprendre le bien-fondé de l'inclusion de rapports du rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation dans les territoires, alors qu'il n'est fait aucune mention des réponses circonstanciées d'Israël, qui ont elles-mêmes été diffusées en tant que documents des Nations Unies.

Je tiens à protester contre ces omissions dans les termes les plus catégoriques. L'inclusion de documents dénués de pertinence et l'exclusion de documents importants peuvent avoir une incidence sur les travaux de la Cour. Je demande donc qu'il soit remédié de toute urgence à ces omissions.»¹⁸

2.28. Israël ne considère pas que le rôle joué par le Secrétariat dans cette affaire jusqu'à ce jour est conforme aux meilleures traditions d'équité et d'impartialité. Il ne fait qu'ajouter aux préoccupations que suscite la conduite de la présente procédure du point de vue de la régularité et de la justice naturelle.

*

* *

¹⁸ Lettre en date du 26 janvier 2004 adressée au Secrétaire général des Nations Unies par l'ambassadeur Arye Mekel, chargé d'affaires par intérim d'Israël auprès des Nations Unies, annexe 7.

CHAPITRE 3

ELEMENTS ESSENTIELS RELATIFS AUX CIRCONSTANCES

A. Pertinence des circonstances de l'affaire

3.1. Il est indispensable de présenter un certain nombre de faits pour permettre à la Cour d'apprécier dans leur sens véritable les exceptions qu'Israël élève quant à la compétence et à l'opportunité de répondre à la question sur le fond. Ces faits ont trait en particulier aux efforts en cours pour trouver un règlement au conflit israélo-palestinien, notamment dans le cadre des Nations Unies, ainsi qu'à la réalité que représente la menace terroriste palestinienne à l'encontre d'Israël et des Israéliens. Ces questions ont une pertinence directe pour des questions préliminaires comme la force exécutoire de la requête d'avis consultatif, la nature controversée de la question soumise à la Cour par cette requête, les questions de fait et de droit dont n'est pas saisie la Cour mais qui seraient essentielles pour dûment apprécier le fond de la requête et l'exercice par la Cour de la faculté d'appréciation qui est la sienne en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut. Des éléments essentiels de ce contexte factuel sont examinés dans les différentes sections du présent chapitre.

B. Le conflit israélo-palestinien et les efforts de règlement

i) Initiatives prises dans le cadre des Nations Unies

3.2. La résolution dans laquelle est demandé l'avis consultatif situe clairement la requête dans le cadre général du différend arabo-israélien/israélo-palestinien. Il y est, par exemple, fait référence aux résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité, qui furent respectivement adoptées après les guerres de 1967 et de 1973 au Moyen-Orient. Ces résolutions, qui ont formé depuis lors la pierre angulaire de la recherche d'une paix au Moyen-Orient et qui ont été acceptées par les deux parties, appellent à un règlement négocié du conflit dans lequel les deux parties auront le «droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force»¹⁹. Il y est également fait référence à la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité du 12 mars 2002 qui, dans son préambule, affirme l'attachement «à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres». Dans le premier paragraphe de son dispositif, cette même résolution exige «la cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions»²⁰. La résolution 1397 (2002) est particulièrement importante, car elle établit l'ordre du jour de l'initiative du Quatuor qui a abouti à la feuille de route, que le Conseil de sécurité a approuvée dans sa résolution 1515 (2003).

ii) Le processus de Madrid

3.3. Une initiative concertée en vue de trouver un règlement global au conflit du Moyen-Orient fut lancée en octobre 1991 à la conférence de Madrid, coprésidée par les Etats-Unis et l'ancienne Union soviétique. Le but de la conférence était d'établir un cadre pour la reprise des négociations au Moyen-Orient, qui avaient relativement peu progressé depuis les accords de Camp David de 1978 et le traité de paix entre l'Egypte et Israël de 1979. Les accords conclus à

¹⁹ S/RES/242 (1967) du 22 novembre 1967, alinéa ii) du paragraphe 1 du dispositif, pièce n° 24 du dossier.

²⁰ S/RES/1397 (2002) du 12 mars 2002, pièce n° 35 du dossier.

Madrid prévoyaient des arrangements favorisant des négociations bilatérales distinctes entre Israël et chacun de ses voisins. Le traité de paix israélo-jordanien du 26 octobre 1994 est le fruit du volet israélo-jordanien des négociations de Madrid.

3.4. Dans le sillage immédiat de la conférence de Madrid, les négociations entre Israël et les Palestiniens se déroulèrent dans le cadre de négociations entre Israël et une commission mixte palestino-jordanienne. Ces entretiens furent remplacés ultérieurement par les négociations directes et secrètes tenues en Norvège entre Israël et des représentants de l'OLP. Ces négociations conduisirent à leur tour à une série d'accords entre Israël et l'OLP en tant que représentant reconnu du peuple palestinien. Ces accords sont habituellement désignés par l'appellation «accords d'Oslo».

iii) Echange de lettres entre le premier ministre d'Israël et le président de l'OLP les 9 et 10 septembre 1993

3.5 Une étape préliminaire importante des accords entre Israël et l'OLP fut l'échange de lettres entre Yasser Arafat, président de l'OLP, et Yitzhak Rabin, premier ministre d'Israël, les 9 et 10 septembre 1993. Le corps de la lettre du président Arafat mérite d'être cité intégralement :

«La signature de la déclaration de principes marque le début d'une nouvelle ère dans l'histoire du Moyen-Orient. Exprimant ma ferme conviction à cet égard, je tiens à confirmer les engagements suivants de l'OLP :

L'OLP reconnaît le droit de l'Etat d'Israël à vivre dans la paix et la sécurité.

L'OLP accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'OLP s'engage à œuvrer en faveur du processus de paix au Moyen-Orient et du règlement pacifique du conflit entre les deux parties, et *déclare que toutes les questions pendantes concernant le statut permanent seront résolues par la voie de la négociation.*

L'OLP considère que la signature de la déclaration de principes constitue un événement historique et inaugure une nouvelle période de coexistence pacifique, affranchie de toute violence et de tout autre acte de nature à compromettre la paix et la stabilité. Par conséquent, *l'OLP renonce à avoir recours au terrorisme ou à d'autres actes de violence, s'engage à veiller à ce que tous les membres et le personnel de l'OLP placés sous sa responsabilité respectent la déclaration, ainsi qu'à empêcher les violations et à prendre des sanctions contre ceux qui en commettraient.*²¹

3.6 Aux fins qui nous occupent, les points saillants de cette lettre sont la renonciation par l'OLP au terrorisme et aux autres actes de violence, son engagement à assumer la responsabilité à l'égard de tous les éléments et personnels de l'OLP en vue de garantir le respect par eux de cet engagement, de prévenir les violations et d'en punir les auteurs, et l'engagement de l'OLP de résoudre toutes les questions en suspens relatives au statut définitif par la voie des négociations. Ces engagements étaient et demeurent fondamentaux dans tout dialogue entre Israël et la direction palestinienne. Ce sont des engagements que l'OLP et les autorités palestiniennes n'ont honorés de façon systématique et constante qu'en les violant.

²¹ Lettre en date du 9 septembre 1993 adressée par Yasser Arafat, président de l'Organisation de libération de la Palestine, à Yitzhak Rabin, premier ministre d'Israël; les italiques sont de nous, annexe 8.

iv) Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie en date du 13 septembre 1993

3.7 L'échange de lettres fut suivi quelques jours plus tard par la *déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie*, signée à la Maison-Blanche à Washington le 13 septembre 1993 par les deux parties et signée comme témoins par les Etats-Unis et la Fédération de Russie en tant que coparrains du processus de Madrid. La déclaration prévoyait la création d'une autorité palestinienne de gouvernement autonome intérimaire pour la Cisjordanie et la bande de Gaza devant aboutir à un règlement permanent fondé sur les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité.

3.8 Aux termes de l'article V de la déclaration de principes, des «négociations sur le statut permanent» devaient commencer le plus tôt possible. Ces négociations, selon le paragraphe 3 de l'article V, devaient porter «sur les questions en suspens, notamment : Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements en matière de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec d'autres voisins, et d'autres questions d'intérêt commun»²².

v) Accords et engagements entre Israël et l'OLP, 1994-1999

3.9 Après la déclaration de principes, entre mai 1994 et septembre 1999, Israël et l'OLP conclurent une série d'accords et d'engagements visant à faciliter et à réaliser effectivement un accord sur le statut définitif. Les éléments principaux de ces textes ont une incidence sur les questions de compétence et d'opportunité que la Cour doit maintenant examiner.

3.10 Les principaux accords issus des négociations israélo-palestiniennes pendant cette période sont les suivants :

- a) accord relatif à la bande de Gaza et à la région de Jéricho du 4 mai 1994. Cet accord provisoire prévoyait «un retrait accéléré, selon un calendrier préétabli, des forces militaires israéliennes implantées dans la bande de Gaza et dans la région de Jéricho» conformément à des dispositions détaillées figurant à l'annexe I de cet accord²³. L'article IX et l'annexe I de l'accord portaient sur des questions de sécurité;
- b) accord sur le transfert préparatoire des pouvoirs et responsabilités du 29 août 1994²⁴;
- c) protocole relatif à la continuation du transfert des pouvoirs et responsabilités du 27 août 1995²⁵;
- d) accord intérimaire israélo-palestinien sur la rive occidentale et la bande de Gaza en date du 28 septembre 1995 («l'Accord intérimaire»)²⁶. Cet accord remplaçait l'accord Gaza-Jéricho du 4 mai 1994 et les accords antérieurs relatifs au transfert des pouvoirs. D'ici la conclusion d'un accord sur le statut définitif, l'accord intérimaire constitue l'accord principal qui régit les

²² Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, 13 septembre 1993, pièce n° 65 du dossier.

²³ Accord relatif à la bande de Gaza et à la région de Jéricho du 4 mai 1994, art. II, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q20>.

²⁴ Accord sur le transfert préparatoire des pouvoirs et responsabilités du 29 août 1994, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q90>.

²⁵ Protocole relatif à la continuation du transfert des pouvoirs et responsabilités du 27 août 1995, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00ru0>.

²⁶ Accord intérimaire israélo-palestinien sur la rive occidentale et la bande de Gaza en date du 28 septembre 1995, pièce n° 68 du dossier.

relations entre les deux parties. L'accord intérimaire traite de différentes questions allant du redéploiement des forces israéliennes et du transfert des pouvoirs à des engagements détaillés de la part de l'OLP sur la sécurité, l'incitation à la violence et des questions connexes;

e) protocole d'accord sur le redéploiement dans la ville de Hébron du 17 janvier 1997²⁷.

3.11. Ainsi que tous les participants du processus en sont profondément conscients, l'engagement par l'OLP, ou par toute autre partie agissant au nom des Palestiniens, de prendre des mesures efficaces de contrôle pour enrayer la violence est, a toujours été et continuera d'être une condition *sine qua non* de tout accord sur le statut définitif entre Israël et les Palestiniens.

3.12. Face à la persistance de la violence — dont des attentats-suicide horribles dans des autobus à Tel-Aviv et à Jérusalem — les Etats-Unis se sont efforcés de rapprocher les deux parties à différents moments du processus, afin de maintenir l'élan des négociations. Ces rencontres ont conduit à un certain nombre d'autres engagements et documents bilatéraux, notamment :

a) note pour mémoire du 15 janvier 1997²⁸. Au vu de la poursuite des attaques terroristes, la partie palestinienne a réaffirmé expressément ses engagements non encore remplis de :

«2. Combattre le terrorisme et éviter la violence

- a) renforcer la coopération en matière de sécurité;
- b) empêcher la provocation et la propagande hostile...;
- c) combattre systématiquement et efficacement les organisations terroristes et leurs infrastructures;
- d) arrêter, poursuivre et punir les terroristes;
- e);
- f) confiscation des armes à feu illégales.»;

b) mémorandum de Wye River du 23 octobre 1998²⁹. Ce document mettait l'accent sur les moyens à prendre pour, notamment, répondre aux préoccupations continues d'Israël face au non-respect par les Palestiniens des engagements de sécurité acceptés par eux dans les accords antérieurs. Par ce mémorandum, la partie palestinienne s'engageait à «rendr[e] publique sa tolérance zéro à l'égard du terrorisme et de la violence» et à prendre des mesures efficaces «pour garantir une lutte systématique et efficace contre les organisations terroristes et leurs infrastructures»³⁰;

²⁷ Protocole d'accord sur le redéploiement dans la ville de Hébron du 17 janvier 1997, http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q10_

²⁸ Note pour mémoire du 15 janvier 1997, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00qm0>.

²⁹ Mémorandum de Wye River du 23 octobre 1998, pièce n° 69 du dossier.

³⁰ *Ibid.*, sect. II.A.1, pièce n° 69 du dossier.

- c) mémorandum de Sharm El-Sheikh du 4 septembre 1999³¹. Face à l'inquiétude que continuait de susciter le non-respect par la partie palestinienne de ses engagements en matière de sécurité, celle-ci s'engageait une fois de plus, dans le mémorandum de Sharm El-Sheikh, «à assumer ses responsabilités en matière de sécurité, de coopération à la sécurité, et ses obligations courantes ainsi que d'autres questions découlant des accords antérieurs»³².

3.13. Nonobstant la poursuite de la violence et la réticence de l'autorité palestinienne à agir de façon décisive pour contrer les attaques, les deux parties s'engagèrent dans de vastes et sérieuses négociations en vue de régler les questions centrales du conflit et de parvenir à un accord sur le statut définitif. Ces efforts menèrent aux entretiens de Camp David, en juillet 2000, auxquels Israël participa en étant animé du désir sincère de conclure un accord sur le statut définitif, fût-ce au prix de concessions douloureuses. La partie palestinienne, toutefois, s'y présenta avec une attitude différente. Lorsqu'il devint apparent que le processus de négociation avait peu de chances d'aboutir à la réalisation de tous les objectifs politiques palestiniens, les entretiens s'enlisèrent. La violence s'ensuivit, dès la fin de septembre 2000. Au milieu de cette violence, des efforts furent néanmoins faits pour relancer l'initiative de paix à la fin de 2000 et au début de 2001. Ces efforts furent vains. D'autres tentatives pour reprendre le chemin du processus de paix furent faites par la communauté internationale, emmenée par les Etats-Unis. C'est ainsi que fut mise sur pied la commission d'établissement des faits issue de Sharm El-Sheikh, présidée par l'ancien sénateur des Etats-Unis George Mitchell. La commission présenta son rapport le 30 avril 2001³³. D'autres efforts furent déployés par la suite pour parvenir à un cessez-le-feu, notamment le plan de cessez-le-feu Tenet du 10 juin 2001 négocié par le directeur de la CIA George Tenet³⁴.

3.14. Avant d'en venir à ces initiatives, il convient de rappeler les principaux éléments des accords conclus par Israël et l'OLP entre 1993 et 1999.

Premièrement, la cessation du terrorisme par l'OLP et, à travers elle, par les groupes palestiniens associés, était la pierre angulaire des accords et une condition *sine qua non* de la participation d'Israël à ces accords.

Deuxièmement, par accord exprès des deux parties, les questions concernant les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement, entre autres, devaient être réglées uniquement dans le cadre des négociations relatives au statut définitif.

Troisièmement, les deux parties se sont expressément engagées à résoudre toutes les questions en suspens entre elles par la voie des négociations. C'est la démarche qui a été constamment adoptée dans les accords entre Israël et l'OLP et dans la feuille de route.

Quatrièmement, l'une des raisons essentielles de la rupture des accords conclus par les deux parties pendant cette période a été le non-respect par la partie palestinienne des engagements qu'elle avait souscrits de prendre des mesures efficaces pour prévenir et contrer la violence terroriste des groupes palestiniens à l'encontre d'Israël et des Israéliens. C'est en cela que consistait le marché. La direction

³¹ Mémorandum de Sharm El-Sheikh du 4 septembre 1999, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0fo30>.

³² *Ibid.*, par. 8 b).

³³ Rapport de la commission d'établissement des faits de Sharm El-Sheikh, 30 avril 2001, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jz50>

³⁴ Plan de cessez-le-feu Tenet, 10 juin 2001, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAJ0khz0>

palestinienne, cependant, a maintenant recours à la violence comme outil stratégique dans le processus de paix. Elle est coupable de violations des engagements qu'elle a pris dans les accords antérieurs.

vi) Le rapport de la commission Mitchell

3.15. Le 17 octobre 2000, après trois semaines de violence croissante, le président des Etats-Unis, M. Clinton, parlant au nom des participants du sommet de Sharm El-Sheikh — Israël, l'Autorité palestinienne, l'Egypte, la Jordanie, les Etats-Unis, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne — annonçait la mise sur pied d'une «commission d'établissement des faits relatifs aux événements des dernières semaines et à la manière d'empêcher leur répétition»³⁵. La commission, présidée par l'ancien sénateur des Etats-Unis, George J. Mitchell, était composée comme suit : Suleyman Demirel, ancien président de la République de Turquie, Thorbjørn Jagland, ministre des affaires étrangères de la Norvège, Warren B. Rudman, ancien sénateur des Etats-Unis et Javier Solana, Haut Représentant pour la politique extérieure et la sécurité commune de l'Union européenne.

3.16. Après avoir reçu des mémoires détaillés des deux parties, la commission déposa son rapport le 30 avril 2001. En tête de ses recommandations figurait la nécessité de mettre fin à la violence. Sous la rubrique «reconstruire la confiance», le comité recommandait ce qui suit :

«l'Autorité palestinienne a une responsabilité pour aider à reconstruire la confiance en précisant aux deux communautés que le terrorisme est répréhensible et inacceptable et en prenant toutes les mesures pour empêcher les opérations terroristes et punir les criminels. Cet effort doit inclure des mesures immédiates pour appréhender et incarcérer les terroristes fonctionnant sous la juridiction de l'Autorité palestinienne.»³⁶

3.17. Les deux parties ont accepté le rapport de la commission Mitchell. Israël n'a constaté aucun effort de la part de la partie palestinienne pour mettre en œuvre la recommandation précitée sur la violence terroriste. Au contraire, les attentats terroristes contre Israël et des civils israéliens se sont dramatiquement intensifiés dans la période qui s'est écoulée depuis le rapport de la commission Mitchell. C'est parce que la partie palestinienne n'a pris — ni même essayé de prendre — aucune mesure véritable pour arrêter ces attentats qu'Israël a recherché des moyens efficaces pour protéger sa population. La clôture en cause aujourd'hui est un moyen temporaire et non violent de parvenir à cette fin. Quoi que soutiennent ses détracteurs, elle a été efficace à cet égard. Quoi qu'en disent ses détracteurs, elle n'a pas pour objet, ni pour effet, de préjuger de l'issue des négociations sur le statut définitif en ce qui concerne des questions comme les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement, pas plus que de restreindre cette issue.

vii) La feuille de route et les événements connexes

a) Toile de fond et rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies

3.18. Face à l'escalade de la violence qui a suivi le rapport de la commission Mitchell et le plan de cessez-le-feu Tenet, le Conseil de sécurité est intervenu activement dans les efforts pour reprendre la route des négociations. Par sa résolution 1397 (2002) du 12 mars 2002, le Conseil de

³⁵ Déclaration du président américain Clinton au sommet de Sharm El-Sheikh, le 17 octobre 2000, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/mid022.htm>.

³⁶ Rapport de la commission d'établissement des faits de Sharm El-Sheikh, 30 avril 2001. Traduction non officielle figurant sur le site : <http://www.desinfos.com> et <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAHOjz50>.

sécurité affirmait son attachement «à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres»³⁷. Dans la suite du préambule, le Conseil de sécurité se félicitait «des efforts diplomatiques déployés par les envoyés spéciaux des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, de l'Union européenne et par le Coordonnateur spécial des Nations Unies et d'autres pour parvenir à une paix complète, juste et durable au Moyen-Orient, et les encourag[eait]»³⁸.

3.19. Dans le premier paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil de sécurité exigeait la «cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions». Dans le deuxième paragraphe, le Conseil demandait aux «parties israélienne et palestinienne ainsi qu'à leurs dirigeants de coopérer à la mise en œuvre du plan de travail Tenet et des recommandations du rapport Mitchell visant la reprise des négociations en vue d'un règlement politique».

3.20. La résolution 1397 (2002) fut suivie, dix-huit jours plus tard, par la résolution 1402 (2002) du 30 mars 2002, adoptée à la fin d'un mois marqué par les attentats terroristes palestiniens les plus meurtriers contre des civils israéliens. Dans le deuxième paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil de sécurité exigeait à nouveau «comme il l'avait fait dans sa résolution 1397 (2002) du 12 mars 2002, la cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions». Dans le troisième paragraphe du dispositif, le Conseil de sécurité exprimait son «soutien à l'action menée par le Secrétaire général de l'ONU et les envoyés spéciaux au Moyen-Orient pour aider les parties à mettre un terme à la violence et à reprendre le processus de paix». Dans le quatrième paragraphe du dispositif, le Conseil de sécurité décidait de rester saisi de la question.

3.21. Quelques jours plus tard, la résolution 1402 (2002) fut suivie par la résolution 1403 (2002) du 4 avril 2002, dans laquelle le Conseil de sécurité demandait que soit mise en œuvre sans retard la résolution 1402 (2002) et accueillait favorablement «la mission du secrétaire d'Etat des Etats-Unis dans la région, ainsi que les efforts déployés par d'autres personnalités, en particulier les envoyés spéciaux des Etats-Unis, de la Fédération de Russie et de l'Union européenne, et le Coordonnateur spécial des Nations Unies». Le Conseil restait saisi de la question.

3.22. Le 10 avril 2002, cette résolution fut suivie d'une déclaration du président du Conseil de sécurité, faisant état de l'appui du Conseil à la déclaration conjointe faite le même jour à Madrid par le Secrétaire général des Nations Unies, le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, le ministre des affaires étrangères de l'Espagne et le haut représentant pour la politique extérieure et la sécurité commune de l'Union européenne³⁹. La déclaration conjointe, annexée à la déclaration du président du Conseil de sécurité, se lit en partie comme suit :

«Nous demandons au président Arafat, en sa qualité de dirigeant reconnu et élu du peuple palestinien, d'entreprendre immédiatement les plus grands efforts possibles pour mettre fin aux attentats terroristes commis contre des Israéliens innocents. Nous demandons à l'Autorité palestinienne d'agir de manière décisive et de prendre toutes les mesures possibles dont elle est capable pour démanteler l'infrastructure terroriste, y compris le financement des terroristes, et de mettre fin aux incitations à la violence.

³⁷ S/RES/1397 (2002) du 12 mars 2002, deuxième considérant, pièce n° 35 du dossier.

³⁸ *Ibid.*, sixième considérant.

³⁹ S/PRST/2002/9 du 10 avril 2002, annexe 9.

Nous demandons au président Arafat d'utiliser tout le poids de son autorité politique pour persuader le peuple palestinien que tous les attentats terroristes commis contre les Israéliens devraient arrêter immédiatement, et d'autoriser ces représentants à reprendre immédiatement la coordination de la sécurité avec Israël.

Le terrorisme, y compris les attentats-suicide à la bombe, est illégal et immoral, a gravement nui aux aspirations légitimes du peuple palestinien et doit être condamné, comme il est demandé dans la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Nous demandons à Israël et à l'Autorité palestinienne de s'entendre sans autre délai sur la proposition de cessez-le-feu avancée par le général Zinni. Nous nous félicitons des efforts faits jusqu'ici par le général Zinni afin d'atteindre cet objectif.

Le Quatuor est prêt à aider les parties à appliquer leurs accords, en particulier le plan de travail Tenet sur la sécurité et les recommandations Mitchell, y compris par l'entremise de tiers, comme en sont convenues les parties.»⁴⁰

3.23. Le 24 juin 2002, le président américain George W. Bush énonça la politique des Etats-Unis en faveur d'une solution au conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats. Le 16 juillet 2002, le Quatuor — l'ONU, la Fédération de Russie, l'Union européenne et les Etats-Unis — publia une déclaration conjointe dans laquelle il appuyait cette vision d'une solution à deux Etats. Il exposait sa position comme suit :

«Le Quartet déplore profondément la mort tragique, ce jour, de civils israéliens et réitère sa condamnation ferme et sans équivoque du terrorisme, y compris des attentats-suicide à la bombe, qui sont moralement répugnants et ont causé un dommage considérable aux aspirations légitimes du peuple palestinien à un avenir meilleur. Il ne faut pas permettre aux terroristes de tuer l'espoir de toute une région et de la communauté internationale unie, de voir s'instaurer une paix authentique et la sécurité aussi bien pour les Palestiniens que pour les Israéliens. Le Quartet affirme une fois de plus qu'il déplore profondément la mort d'Israéliens et de Palestiniens innocents et exprime sa sympathie à tous ceux qui ont perdu l'un des leurs. Les membres du Quartet sont de plus en plus préoccupés par l'aggravation de la crise humanitaire dans les zones palestiniennes et sont déterminés à répondre aux besoins urgents des Palestiniens.

Conformément à la déclaration faite le 24 juin par le président Bush, les Nations Unies, l'Union européenne et la Russie expriment leur appui vigoureux à l'objectif d'un règlement définitif israélo-palestinien qui, moyennant un effort intensif en matière de sécurité et des réformes entreprises par tous, devrait pouvoir être atteint dans un délai de trois ans. L'ONU, l'Union européenne et la Russie se félicitent de l'attachement du président Bush à un rôle actif des Etats-Unis dans la poursuite de cet objectif. Le Quartet reste attaché à la mise en œuvre de la vision de deux Etats, Israël et une Palestine indépendante, viable et démocratique, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité comme l'affirme la résolution 1397 du Conseil de sécurité.»⁴¹

⁴⁰ Déclaration conjointe du Quatuor, 10 avril 2002, annexée au document S/PRST/2002/9 du 10 avril 2002, annexe 9.

⁴¹ Déclaration conjointe du Quatuor du 16 juillet 2002, annexe 10.

3.24. Cette déclaration conjointe du Quatuor fut suivie le 18 juillet 2002 par une déclaration du président du Conseil de sécurité, faisant état de l'appui du Conseil à la déclaration du Quatuor⁴². Le 24 septembre 2002, le Conseil de sécurité adopta la résolution 1435 (2002). Dans le premier paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil exigeait à nouveau la «cessation complète de tous les actes de violence, y compris de tous les actes de terreur, de provocation, d'incitation à la violence et de destruction». Dans le quatrième paragraphe du dispositif, le Conseil demandait «à l'Autorité palestinienne d'honorer l'engagement qu'elle a pris et de faire traduire en justice les auteurs d'actes terroristes». Dans le cinquième paragraphe du dispositif, le Conseil de sécurité indiquait qu'il «appu[yait] sans réserve les efforts déployés par le Quatuor». Le Conseil demeurait saisi de la question.

3.25. Le 20 décembre 2002, le Quatuor publiait une déclaration conjointe dans laquelle il indiquait notamment ce qui suit :

«Réaffirmant leurs déclarations antérieures, les membres du Quatuor ont examiné la tournure des événements depuis leur dernière réunion du 17 septembre 2002. Ils ont condamné les attaques terroristes sanglantes menées par des organisations extrémistes palestiniennes depuis lors, qui visent à diminuer les chances d'un règlement pacifique et qui ne font que nuire aux aspirations légitimes des Palestiniens à la création d'un Etat palestinien.⁴³

.....

Surtout, le Quatuor exige un cessez-le-feu immédiat et complet. *Tous les Palestiniens, individus et groupes, doivent faire cesser les actes de terrorisme contre des Israéliens, quel que soit l'endroit.*»

3.26. Cette déclaration fut suivie, le 20 février 2003, d'une autre déclaration dans laquelle le Quatuor se disait, notamment, «gravement préoccup[é] par la poursuite des actes de violence et de terreur organisés et dirigés contre les Israéliens»⁴⁴.

b) La feuille de route et la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité

3.27. La feuille de route fut présentée au Gouvernement d'Israël et à l'Autorité palestinienne le 30 avril 2003. Dans une lettre datée du 7 mai 2003 adressée au président du Conseil de sécurité, le Secrétaire général des Nations Unies transmet la feuille de route au Conseil⁴⁵.

3.28. Comme son nom l'indique, la feuille de route est une initiative axée sur les résultats visant à trouver au conflit israélo-palestinien une solution permanente prévoyant deux Etats. Son objectif est un règlement définitif et complet du conflit israélo-palestinien dans un délai de trois ans.

⁴² S/PRST/2002/20 du 18 juillet 2002, annexe 11.

⁴³ Déclaration conjointe du Quatuor du 20 décembre 2002, annexe 12; les italiques sont de nous.

⁴⁴ Déclaration conjointe du Quatuor du 20 février 2003, annexe 13.

⁴⁵ S/2003/529, 7 mai 2003, pièce n° 70 du dossier.

3.29. Le point de départ de la résolution du conflit selon la feuille de route est la cessation de la violence et du terrorisme. C'est ce qui ressort clairement des paragraphes liminaires de la feuille de route, où l'on peut lire ce qui suit :

«Un règlement du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats ne verra le jour que lorsque la violence et le terrorisme auront pris fin, que le peuple palestinien aura des dirigeants qui agiront de façon décisive contre le terrorisme et auront la volonté et la capacité de construire une véritable démocratie fondée sur la tolérance et la liberté...»⁴⁶

3.30. Après cet exposé de principes liminaire, le document indique les trois phases qui devront être réalisées pour atteindre l'objectif. La phase I est intitulée «Fin du terrorisme et de la violence, normalisation de la vie des Palestiniens et mise en place des institutions palestiniennes». La phase II est appelée «Transition», et la phase III, «Accord sur le statut définitif et fin du conflit israélo-palestinien». Le texte concernant la phase I commence par les mots suivants : «Pendant la phase I, les Palestiniens entreprennent immédiatement de mettre fin à la violence sans condition, conformément aux mesures indiquées ci-dessous; cette action doit s'accompagner de mesures de soutien de la part d'Israël.»

3.31. Dans la section «Sécurité» de la phase I, le premier point se lit comme suit :

«Les Palestiniens déclarent sans ambiguïté qu'ils mettent fin aux actes de violence et de terrorisme et ils font des efforts visibles sur le terrain pour arrêter les individus et groupes qui préparent ou commettent des attentats contre des Israéliens où que ce soit et pour les désorganiser et les empêcher d'agir.»

3.32. On lit encore dans cette même section que «[l]es Etats arabes cessent tout financement public et privé et toutes autres formes de soutien à des groupes qui encouragent ou commettent des actes de violence ou de terrorisme».

3.33. La phase II, «La transition», est centrée «sur l'objectif consistant à créer ... un Etat palestinien indépendant, doté de frontières provisoires et des attributs de la souveraineté». Les «principaux objectifs» de la phase II sont notamment «le maintien de résultats constants sur le plan de la sécurité globale [et] le maintien d'une coopération efficace en matière de sécurité». Parmi les éléments prévus dans cette phase figure la

«[c]réation d'un Etat palestinien indépendant doté de frontières provisoires grâce à un processus de négociations israélo-palestinien qui sera lancé par la conférence internationale. Dans le cadre de ce processus, les accords antérieurs visant à maximiser la continuité territoriale seront mis en œuvre, avec notamment l'adoption de nouvelles mesures concernant les colonies, en rapport avec la création d'un Etat palestinien doté de frontières provisoires.»

3.34. La phase III de la feuille de route est axée sur un accord sur le statut définitif. Elle vise à lancer «un processus qui, avec le soutien actif, soutenu et opérationnel du Quatuor, débouchera, en 2005, sur un règlement final de la question du statut définitif, y compris les frontières, Jérusalem, les réfugiés, les colonies».

⁴⁶ Pièce n° 70 du dossier.

3.35. Quatre éléments de la feuille de route méritent d'être soulignés :

Premièrement, dans l'immédiat, le document exige qu'il soit mis fin aux attentats terroristes palestiniens commis contre Israël et les Israéliens, où qu'ils se trouvent. En contrepartie, Israël mettrait fin à son action militaire destinée à répondre à ces attentats.

Deuxièmement, la feuille de route prévoit un processus en plusieurs phases dont le progrès dépend de la réalisation effective des objectifs de chacune des phases. Ainsi, pour passer de la phase I, axée sur la sécurité et sur la fin de la terreur, à la phase II, visant à créer un Etat palestinien indépendant doté de frontières provisoires, il faudra que des résultats et une coopération véritables et complets en matière de sécurité soient obtenus.

Troisièmement, la résolution des principaux problèmes — notamment les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement — constituera l'élément essentiel de la phase III de la feuille de route.

Quatrièmement, les membres du Quatuor qui ont coparrainé la feuille de route prévoient un processus de négociations entre les deux parties qui se déroulera «avec le soutien actif, soutenu et opérationnel du Quatuor».

3.36. Après avoir présenté la feuille de route et alors que la violence se poursuivait sur le terrain, le Quatuor se réunit de nouveau en juin 2003. Sa déclaration conjointe du 22 juin 2003 se lit en partie comme suit :

«Les membres du Quatuor déplorent et condamnent les attentats meurtriers commis contre des citoyens israéliens par le Hamas, le Jihad islamique palestinien et la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa depuis la présentation de la feuille de route. Le Quatuor demande l'arrêt immédiat et complet de toutes les violences et se félicite des efforts déployés par le Gouvernement égyptien et d'autres pour faire cesser sur-le-champ toute action armée des groupes palestiniens. Tous les Palestiniens et groupes palestiniens doivent renoncer à commettre des actes de terrorisme contre toutes les cibles israéliennes, et cela partout. Le Quatuor appelle les autorités palestiniennes à tout faire pour mettre immédiatement un terme aux activités des individus et des groupes qui préparent et commettent des attentats contre les Israéliens.»⁴⁷

3.37. De nouveau, le 26 septembre 2003, le Quatuor publia une autre déclaration, dont la teneur était en partie la suivante :

«[les membres du Quatuor] condamnent les brutales attaques terroristes menées en août et septembre par le Hamas, le Jihad islamique et la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa. Ils affirment une fois de plus que de telles actions sont moralement indéfendables et ne servent pas les intérêts du peuple palestinien. Ils exhortent les Palestiniens à prendre des mesures immédiates et décisives à l'encontre de ceux, individus et groupes, qui exécutent et préparent des attaques violentes. Ces mesures doivent être accompagnées par des mesures de soutien du côté israélien, y compris la reprise complète de la coopération en matière de sécurité. Ils invitent en outre tous les

⁴⁷ Déclaration conjointe du Quatuor du 22 juin 2003, annexe 14.

Etats à ne plus héberger ni soutenir, y compris par la levée de fonds et une aide financière, tous ceux — groupes et individus — qui recourent à la terreur et à la violence pour promouvoir leurs objectifs.

Les membres du Quatuor affirment que les services de sécurité de l'Autorité palestinienne doivent être renforcés sous le contrôle clair d'un premier ministre et d'un ministre de l'intérieur disposant des moyens nécessaires et que ces services doivent être la seule autorité armée en Cisjordanie et à Gaza. Relevant que le premier ministre palestinien a démissionné, ils invitent le nouveau premier ministre à former le plus rapidement possible un gouvernement et demandent que ce dernier prenne à nouveau l'engagement de respecter les obligations contractées dans la feuille de route et à Aqaba⁴⁸. L'Autorité palestinienne doit veiller à ce que «les services de sécurité restructurés et recentrés de l'Autorité palestinienne entreprennent des opérations suivies, ciblées et efficaces en vue de s'attaquer à tous ceux qui se livrent à des activités terroristes et de démanteler l'infrastructure et les moyens des terroristes».

Les membres du Quatuor reconnaissent le droit légitime d'Israël à se défendre contre les attaques terroristes visant ses citoyens. Dans ce contexte, et conformément au droit humanitaire international, ils exhortent le Gouvernement israélien à s'efforcer au maximum d'éviter les pertes civiles.»⁴⁹

3.38. La feuille de route, et les progrès pour la réaliser, ont fait l'objet de discussions détaillées lors de séances privées du Conseil de sécurité. Le 19 novembre 2003, à l'issue de délibérations privées, le Conseil de sécurité se réunit en session publique pour voter sur un projet de résolution présenté conjointement par l'Allemagne, la Bulgarie, le Chili, la Chine, l'Espagne, la Fédération de Russie, la France, la Guinée, le Mexique et le Royaume-Uni. Le projet de résolution fut adopté à l'unanimité par tous les Membres du Conseil, pour devenir la résolution 1515 (2003). Cette résolution, qui est brève, mérite d'être rappelée intégralement :

«Le Conseil de sécurité,

Rappelant toutes ses résolutions antérieures pertinentes, notamment les résolutions 242 (1967), 338 (1973) et 1397 (2002), ainsi que les principes de Madrid,

Profondément préoccupé par la poursuite des événements tragiques et violents au Moyen-Orient,

Exigeant de nouveau la cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terrorisme et toutes provocations, incitations et destructions,

Se déclarant de nouveau attaché à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières sûres et reconnues,

Soulignant la nécessité de parvenir à une paix complète, juste et durable au Moyen-Orient, y compris sur les volets israélo-syrien et israélo-libanais,

Se félicitant des efforts diplomatiques déployés par le Quatuor international et par d'autres, et les encourageant,

⁴⁸ Les déclarations des deux parties au sommet pour la paix au Moyen-Orient d'Aqaba tenu le 4 juin 2003 sont citées plus loin.

⁴⁹ Déclaration conjointe du Quatuor du 26 septembre 2003, annexe 15.

1. *Approuve* la feuille de route axée sur les résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats, établie par le Quatuor (S/2003/529);
2. *Demande* aux parties de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la feuille de route, en coopération avec le Quatuor, et de concrétiser la vision de deux Etats vivant côte à côte dans la paix et la sécurité;
3. *Décide* de rester saisi de la question.»

c) Suite des événements lors de la dixième session extraordinaire d'urgence

3.39. Dix-neuf jours après que le Conseil de sécurité eut approuvé la feuille de route par cette résolution, l'Assemblée générale, au cours de sa dixième session extraordinaire d'urgence, convoquée pour la première fois en avril 1997 aux termes de la résolution «l'union pour le maintien de la paix» pour examiner une question tout à fait différente, a adopté la résolution A/RES/ES-10/14 dans laquelle elle demandait à la Cour un avis consultatif. Cette résolution, bien qu'elle ait été adoptée par la majorité de voix requise, n'a pas obtenu l'appui d'une majorité des Membres des Nations Unies, puisqu'elle a été adoptée par quatre-vingt-dix votes pour, huit contre et soixante-quatorze abstentions. Il est frappant que les membres du Quatuor — l'Organisation des Nations Unies mise à part — y compris tous les membres de l'Union européenne, soit ont voté contre la résolution soit se sont abstenus.

3.40. La Cour examinera sans aucun doute de près le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la requête d'avis consultatif a été adoptée. Il n'en est pas moins utile d'extraire de ce procès-verbal quatre déclarations — deux faites avant le vote et deux explications de vote — afin de donner une idée du sentiment d'au moins une partie importante de l'Assemblée. Ces déclarations sont celles de l'Ouganda et des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de Singapour. Elles sont reproduites intégralement.

Ouganda (s'est abstenu de voter)

«Notre délégation a pris note du rapport du Secrétaire général publié sous la cote A/ES-10/248. L'Ouganda demeure un fervent sympathisant de la cause palestinienne et les mesures que nous proposons devraient être considérées sous cet angle. Nous recherchons des moyens de ramener les deux parties à la table des négociations.

L'Ouganda adhère au principe de deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte et dans la paix, à l'intérieur de frontières sûres et internationalement reconnues. C'est dans cette optique qu'il faut s'employer à résoudre le conflit au Moyen-Orient. Pour que l'on puisse avancer dans cette direction, *il faut continuer de soutenir l'initiative de paix lancée par le Quatuor avec la feuille de route. Le 19 novembre 2003, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1515 (2003) qui entérine la feuille de route. Donnons-lui une chance.*

La communauté internationale, en particulier l'ONU, devrait participer à la recherche d'une solution de paix au Moyen-Orient et être considérée comme une partie de la solution, non pas du problème. L'adoption de résolutions ne condamnant que l'une des parties contribue uniquement à durcir les positions, comme en

témoignent largement les déclarations faites ce matin par les principaux protagonistes. L'ONU devrait s'employer à ramener à la table des négociations les deux parties, Palestiniens et Israéliens, afin d'arriver à une solution à l'amiable.

Par ailleurs, les résolutions ne devraient pas être considérées comme des solutions en tant que telles, mais comme des moyens viables d'arriver à une solution. Sans vouloir minimiser l'importance des résolutions comme moyen de rallier un soutien international à une cause donnée, l'Ouganda considère que, dès lors que les résolutions adoptées n'ont pas produit les résultats escomptés à ce jour, il convient de recourir à un autre moyen. *La solution réside dans un règlement négocié entre les deux parties. C'est pourquoi nous pensons que porter l'affaire devant la Cour internationale de Justice ne servira guère la cause de la paix. Nous devons éviter de politiser la Cour, afin de ne pas entacher son impartialité et sa crédibilité. De plus, s'en remettre à la Cour internationale de Justice reviendrait à rechercher le forum le plus favorable, alors qu'il existe déjà un mécanisme dans le cadre de la feuille de route, conduite par le Quatuor, pour traiter cette question.*

L'Ouganda continuera d'appuyer tous les efforts internationaux visant à parvenir à un règlement juste et équitable du conflit et nous pensons que l'Assemblée générale, la plus représentative et la plus universelle de toutes les instances, peut jouer un rôle déterminant pour ramener les parties à la table de négociation. Nous appelons toutes les nations à appuyer ce processus.»⁵⁰

Etats-Unis d'Amérique (ont voté contre la résolution)

«Cette session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale, qui se poursuit depuis 1997, ne contribue pas à l'objectif commun de mise en oeuvre de la feuille de route. La voie de la paix est la feuille de route, document axé sur les résultats, qui préconise la solution permanente de deux Etats au conflit israélo-palestinien. La feuille de route, entérinée par la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité, fixe très clairement les obligations et les responsabilités des parties pour parvenir à la solution conçue par le président Bush de deux Etats, la Palestine et Israël, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.

La communauté internationale est depuis longtemps consciente que le règlement du conflit passe par une solution négociée, ainsi que le demandent les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité. Cela a été indiqué clairement aux parties dans les principes arrêtés par la conférence de paix de Madrid de 1991. Faire intervenir la Cour internationale de Justice dans ce conflit est incompatible avec cette approche et pourrait, en fait, retarder la solution des deux Etats et avoir une influence négative sur la mise en oeuvre de la feuille de route. En outre, saisir la Cour internationale de Justice de cette question risque d'entraîner une politisation de cet organe. Cela ne ferait pas progresser la capacité de la Cour de contribuer à la sécurité mondiale, ni les perspectives de paix.

La politique des Etats-Unis face à la construction de la clôture par Israël est claire et cohérente. Nous nous opposons aux activités des deux parties qui préjugent des négociations sur le statut définitif. Le président Bush a dit, le 19 novembre 2003, qu'«Israël devrait geler la construction des colonies de peuplement, démanteler les

⁵⁰ Déclaration de M. Wagaba, représentant de l'Ouganda aux Nations Unies, au cours de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 20, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

implantations avancées non autorisées, mettre un terme à l'humiliation quotidienne de la population palestinienne et ne pas préjuger des négociations finales en érigeant des murs et des clôtures».

Mais la séance d'aujourd'hui et le présent projet de résolution freinent plus qu'ils n'encouragent les négociations directes entre les parties afin de résoudre leurs différends. Ce n'est ni la manière ni le moment d'agir sur cette question. De plus, le projet de résolution lui-même est partial et très loin de maintenir l'équilibre. Le texte n'est pas conçu pour promouvoir un processus de paix. Il ne mentionne même pas le mot «terrorisme». Nous voterons donc contre cette résolution peu judicieuse et nous demandons instamment aux membres de l'Assemblée de ne pas l'appuyer.»⁵¹

Royaume-Uni (*s'est abstenu de voter*)

«Le Royaume-Uni demeure préoccupé par le tracé envisagé de la barrière en Cisjordanie occupée. Nous regrettons qu'Israël ne se soit pas conformé à l'exigence de l'Assemblée générale, exprimée dans la résolution ES-10/13, qu'il arrête la construction du mur dans le territoire palestinien occupé et revienne sur ce projet. Le Royaume-Uni a cependant choisi de s'abstenir de voter sur ce projet de résolution demandant un avis consultatif à la Cour internationale de Justice quant aux conséquences en droit de ce mur. Nous considérons que le fait de demander un avis consultatif à la Cour sans l'assentiment des deux parties est inapproprié. Il est en outre improbable que cet avis soit susceptible de régler le problème sur le terrain. *L'Assemblée générale n'a pas véritablement besoin d'un avis consultatif dans ce cas pour s'acquitter de ses fonctions. Elle a déjà déclaré que ce mur était illégal. Le Royaume-Uni a d'ailleurs voté en faveur de cette résolution. La question du mur ne pourra être réglée que par le biais de négociations directes entre les deux parties ainsi que de l'adoption de mesures constructives sur le terrain, dans le cadre d'un règlement global. Le fait de demander un avis consultatif n'aidera en aucun cas les deux parties à relancer le dialogue politique si nécessaire, et la mise en oeuvre de la feuille de route devrait constituer une priorité.*»⁵²

Singapour (*s'est abstenu de voter*)

«Singapour vote régulièrement en faveur de la position palestinienne à l'Assemblée générale. Pendant la cinquante-septième session, nous avons voté en faveur des dix-sept résolutions portant sur cette question. Nous avons également appuyé jusqu'à présent la position palestinienne sur toutes les résolutions pertinentes de la cinquante-huitième session de l'Assemblée générale et au cours des réunions récentes de la session extraordinaire d'urgence, notamment sur la résolution A/ES-10/13 qui concerne le mur.

Nous n'appuyons pas les mesures prises par Israël dans l'édification de ce mur. Nous avons cependant quelques réserves à propos de l'idée de demander un avis consultatif de la Cour internationale de Justice en ce qui concerne le mur israélien car cela risque d'avoir des répercussions qui nous préoccupent. En tant que petit Etat,

⁵¹ Déclaration de M. Cunningham, représentant des Etats-Unis d'Amérique aux Nations Unies, lors de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 21, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

⁵² Déclaration de sir Emyr Jones Parry, ambassadeur du Royaume-Uni aux Nations Unies, lors de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 24, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

nous nous en remettons à l'intégrité du droit international, dont la Cour internationale de Justice est l'un des piliers les plus importants. *Nous n'estimons pas qu'il soit approprié d'associer ainsi la Cour internationale de Justice au différend. Ce dernier porte sur des délimitations territoriales. Il doit être réglé par la voie de négociations entre les parties concernées ou à la suite d'une décision contraignante prise par un tribunal international approprié, comme la Cour internationale de Justice. Un avis consultatif n'aurait aucun effet contraignant sur les parties à ce différend ou sur l'Assemblée générale.*

Si l'on cherche à obtenir un avis consultatif de la Cour internationale de Justice, cela doit être pour faciliter les travaux de l'Assemblée générale. Au premier paragraphe du dispositif de la résolution A/ES-10/13, l'Assemblée générale a déjà elle-même établi que la construction du mur par Israël «s'écarte de la ligne d'armistice de 1949» et «est contraire aux dispositions pertinentes du droit international».

Cette évaluation a forcément été faite sur examen des obligations incombant à Israël. L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice n'est pas officiellement contraignant pour l'une ou l'autre partie, étant donné que cet avis est rendu en vertu de la compétence consultative de la Cour. Cela ne permettrait pas à l'Assemblée générale de prendre des mesures plus contraignantes que cela n'a déjà été le cas avec la résolution A/ES-10/13. Au contraire, le fait de poser une telle question est susceptible de créer l'impression que l'Assemblée générale n'est pas très sûre de la justesse de sa décision antérieure, dans la résolution A/ES-10/13, relative à la légalité des mesures prises par Israël. Nous nous sommes abstenus sur ce projet de résolution pour les raisons susmentionnées.»⁵³

3.41. Israël reconnaît, ainsi qu'il ressort clairement du procès-verbal de cette séance et d'autres déclarations faites au Conseil de sécurité, par le Quatuor et à d'autres occasions, que la clôture qui est maintenant en cause a soulevé des préoccupations particulières. La plupart du temps, ceux qui expriment ces préoccupations méconnaissent les faits et les principes de droit pertinents et applicables. Les faits pertinents pour juger véritablement de ces questions n'ont pas été soumis à la Cour. Les questions relatives au tracé de la clôture et à ses conséquences sur les conditions de vie préoccupent vivement Israël. Les observateurs d'Israël et ceux qui lisent la presse israélienne ne sont pas sans savoir que des décisions ont été prises au cours des derniers mois pour modifier le tracé de la clôture et apporter d'autres modifications importantes pour tenir compte des conditions de vie, lorsque cela était compatible avec les exigences de la sécurité. De nombreuses phases de la construction, y compris celles d'entre elles qui ont suscité le plus de commentaires, n'ont pas encore commencé ou n'ont pas encore été autorisées. Israël est en train de réexaminer ces questions. La Haute Cour est actuellement saisie d'un certain nombre de pétitions concernant la clôture. Israël, qui est une société fondée avant tout sur la règle de droit, respectera soigneusement les décisions de ses tribunaux⁵⁴.

3.42 La question qui se pose maintenant, toutefois, est de savoir s'il convient que la Cour réponde à une requête d'avis consultatif émanant de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale qui vient se mettre en travers d'une initiative expressément entérinée par le Conseil de sécurité et risquerait de la déstabiliser, et s'il est de la compétence de la Cour d'y

⁵³ Déclaration de M. Tan, représentant de Singapour aux Nations Unies, lors de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 25, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

⁵⁴ Voir plus loin à ce sujet la déclaration du premier ministre Sharon, au paragraphe 3.79.

répondre. De l'avis d'Israël, la Cour n'a pas compétence en l'espèce et même si elle l'avait, elle devrait, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui octroie le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, choisir de ne pas répondre au fond de la question qui lui a été soumise.

3.43 Résolutions, accords et déclarations indiquent tous que les deux parties, le Quatuor, le Conseil de sécurité et la communauté internationale conviennent d'un point fondamental, à savoir que le mécanisme approprié pour résoudre les différends entre les deux parties est la négociation dans le cadre de la feuille de route. Les initiatives unilatérales qui s'écartent de ce processus et visent à isoler une question pour qu'elle soit examinée au moyen d'un autre mécanisme contredisent directement ce principe essentiel et portent le risque de l'effritement du cadre qui pourrait permettre un règlement complet.

C. Les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement selon les accords entre Israël et l'OLP et la feuille de route

3.44 La question renvoyée à la Cour amènera celle-ci à examiner le tracé de la clôture. Elle postule que la Cour devrait utiliser à cette fin comme ligne de référence la ligne d'armistice de 1949. Il faut se demander s'il s'agit là d'une démarche acceptable, en particulier si l'on tient compte de ce qui est envisagé dans la feuille de route. Israël n'entre pas ici dans le fond du débat sur ces questions. Il est cependant nécessaire de faire quelques observations qui sont essentielles pour situer les conclusions d'Israël en matière de compétence et d'opportunité.

3.45 Le terme «Ligne verte» est celui qui est habituellement utilisé pour décrire la ligne de démarcation de l'armistice qui est décrite dans la convention d'armistice général signée par Israël et la Jordanie le 3 avril 1949. L'appellation «Ligne verte» est entrée dans le lexique courant des commentateurs non spécialistes du conflit israélo-palestinien pour désigner la frontière présumée et immuable entre Israël et un éventuel Etat palestinien. Ce point de vue est cependant problématique sur le fond et n'a aucun fondement en droit. Cet aspect est lié à l'un des risques importants que comporte la présente requête d'avis consultatif, à savoir le risque que la Cour, en intervenant à grands traits dans le paysage du conflit israélo-palestinien, ne complique les initiatives visant à parvenir à un règlement de paix durable entre les deux parties.

3.46 Le 16 novembre 1948, le Conseil de sécurité adopta la résolution 62 (1948). Dans le premier paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil de sécurité décida «qu'afin d'éliminer la menace contre la paix en Palestine et de faciliter le passage de la trêve actuelle à une paix permanente en Palestine, il sera conclu un armistice dans tous les secteurs de la Palestine». Au paragraphe 2 du dispositif, le Conseil invitait les parties directement impliquées dans le conflit à rechercher immédiatement, en tant que nouvelle mesure provisoire, aux termes de l'article 40 de la Charte, un armistice stipulant le tracé des lignes de démarcation que les forces armées des parties en présence ne devraient pas franchir pendant la période de transition qui devait mener à une paix permanente⁵⁵.

3.47 Le 3 avril 1949, Israël et la Jordanie signèrent une convention d'armistice général, dont le préambule faisait référence à la résolution 62 (1948) et à l'article 40 de la Charte⁵⁶. L'article II de la convention d'armistice stipule qu'aucune des clauses de la convention ne préjugera en aucune manière les droits, revendications et positions de l'une ou l'autre des parties lors du règlement pacifique définitif de la question palestinienne, les clauses de la convention étant exclusivement

⁵⁵ S/RES/62 du 16 novembre 1948, paragraphe 2 du dispositif, annexe 16.

⁵⁶ Convention d'armistice général entre le Royaume hachémite de Jordanie et Israël, 3 avril 1949, annexe 17.

dictées par des considérations d'ordre militaire⁵⁷. Le paragraphe 9 de l'article VI précise expressément que la ligne de démarcation de l'armistice «est acceptée sans préjudice de règlements territoriaux ultérieurs, du tracé des frontières ou des revendications de chacune des parties à ce sujet». La ligne de démarcation de l'armistice, qui était indiquée sur la carte en vert, était désignée par l'appellation «Ligne verte».

3.48 Aucun tracé de la ligne d'armistice qui fit autorité ne fut jamais établi. En outre, pendant la période qui suivit la convention d'armistice général et conformément aux termes de cette convention, un nombre considérable de modifications furent apportées au tracé de la ligne décrit dans la convention. Ces modifications furent apportées conjointement par les chefs des forces militaires des deux parties, conformément aux articles IX et XII de la convention. Les ajustements furent portés sur les cartes à grande échelle de chacune des parties, qui furent signées et habituellement soumises ensuite à la commission mixte d'armistice pour approbation.

3.49 Un autre aspect que la question posée à la Cour pourrait concerner est le statut des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie. C'est là une question dont les deux parties ont expressément convenu d'ajourner la résolution jusqu'aux négociations sur le statut définitif. C'est ce que prévoit la feuille de route. La question est de savoir si Israël a le droit de prendre des mesures pour protéger la vie des résidents de ces colonies face aux attaques constantes des terroristes palestiniens.

3.50. Les détracteurs d'Israël disent souvent, pour justifier les attentats-suicide et autres perpétrés par les Palestiniens, en particulier contre des résidents des colonies de peuplement israéliennes de Cisjordanie et de la bande de Gaza, que ces colonies sont illégales et qu'en conséquence les attentats sont légitimes et d'une certaine manière moralement acceptables. Le même raisonnement est à la base de commentaires semblables qui sont faits à propos des attentats commis à l'est de ce qu'il est convenu d'appeler la Ligne verte ou dans des parties de Jérusalem que de tels commentateurs rattachent à la «Palestine».

3.51. Ainsi que les extraits de déclarations du Quatuor et d'autres déclarations présentées ci-dessus l'indiquent, un grand nombre de ceux qui connaissent de près le conflit reconnaissent que le terrorisme palestinien contre Israël et les Israéliens est illégal, où qu'il frappe. Cela vaut pour le terrorisme visant les colonies israéliennes et leurs résidents en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, ou d'autres colonies situées à l'est de la Ligne verte, à Jérusalem ou ailleurs. Même les critiques les plus acerbes d'Israël ont été contraints de reconnaître que de telles attaques constituent une violation des normes du droit humanitaire international et du droit international général et ne sauraient être justifiées.

3.52. Comme il a déjà été dit, la question des colonies de peuplement doit être examinée dans le cadre des négociations sur le statut définitif. C'est ce que prévoit la feuille de route. Ce serait une source de problèmes énorme que la Cour entreprenne l'examen d'une question aussi complexe dans le cadre de la requête d'avis consultatif dont elle est saisie. De plus, il existe un risque important que toute décision de la Cour sur cette question puisse être considérée comme légitimant de telles attaques, et que cela entraîne une nouvelle vague d'attentats. La Cour doit, encore plus qu'à l'ordinaire, faire preuve de circonspection avant de s'engager dans cette voie.

⁵⁷ Convention d'armistice général, art. II.

Tout avis exprimé sur ces questions aurait presque inévitablement pour conséquence de déstabiliser encore davantage les relations entre les deux parties et de porter atteinte à l'initiative de la feuille de route.

D. La menace terroriste palestinienne à l'encontre d'Israël

3.53. La demande d'avis ne porte pas sur les conséquences juridiques des attentats terroristes illicites dirigés contre le droit naturel à la vie des citoyens israéliens, attentats qui sont si souvent commis par des terroristes palestiniens avec le soutien, actif ou passif, des autorités de la «Palestine». La question aurait dû porter sur cet aspect. Israël peut prouver qu'il est dans son droit, et n'hésiterait pas, dans d'autres circonstances, à le faire. La question n'invite pas non plus la Cour à se prononcer sur les conséquences de la violation des lois et coutumes de la guerre, et de principes coutumiers plus généraux du droit international relatifs aux droits de l'homme, par les terroristes palestiniens et l'Autorité palestinienne. Sur ce point également, Israël peut faire valoir des arguments convaincants. Ainsi que nous le montrerons au chapitre 8, la Cour ne saurait se prononcer valablement sur la question dont elle est saisie sans examiner ces aspects. La demande d'avis manque d'équilibre. La procédure adoptée par la Cour n'est pas propice à un examen réfléchi de ces questions. Israël ne reconnaît pas que la Cour soit compétente pour examiner ces questions ni qu'il convienne que la Cour procède à un tel examen dans le cadre de sa procédure consultative.

3.54. L'exposé de certains éléments de fait relatifs à la nature et à l'ampleur de la menace terroriste palestinienne dirigée contre Israël aidera la Cour à exercer en connaissance de cause le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut et à décider si elle doit ou non répondre à la question qui lui est posée. C'est pourquoi nous présentons dans les paragraphes ci-après quelques éléments de base relatifs à ces questions aux fins uniquement d'étayer les conclusions d'Israël en matière de compétence et d'opportunité.

i) Les responsables de la terreur

3.55. Quatre principales organisations terroristes palestiniennes sont responsables de la grande majorité des attentats dirigés contre Israël et les Israéliens. Ce sont :

- a) les Brigades des martyres d'Al-Aqsa, aussi appelées «Tanzim», qui font partie de l'organisation du Fatah. Elles comptent parmi leurs rangs des membres des différentes forces de sécurité de l'Autorité palestinienne;
- b) le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP), l'une des factions d'origine de l'OLP;
- c) le Hamas, acronyme arabe d'Harakat al-Muqawamah al-Islamiya, mouvement islamique de résistance;
- d) le Jihad islamique de Palestine.

3.56. Ensemble, ces organisations sont responsables de quelque vingt mille incidents distincts visant Israël et les Israéliens depuis le début de la période de violence actuelle en octobre 2000. Comme il a déjà été noté, ces attentats ont causé la mort de neuf cent seize Israéliens et en ont blessé cinq mille, souvent grièvement.

3.57 Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa sont nées de la période récente de violence. Leurs bases principales se trouvent dans les villes et communautés de Cisjordanie et elles font partie intégrante de la faction de l'OLP que constitue le Fatah de Yasser Arafat. Elles trouvent un soutien considérable parmi les quatre-vingt mille membres des forces de sécurité de l'Autorité palestinienne. Leurs instances dirigeantes appartenant au Fatah, les brigades sont très proches de Yasser Arafat personnellement. Dans un entretien accordé à *USA Today* en mars 2002, l'un des dirigeants des brigades, Maslama Thabet, a déclaré : «Nous recevons nos instructions du Fatah. Notre commandant est Yasser Arafat lui-même»⁵⁸. Des responsables de l'Autorité palestinienne ont reconnu qu'un grand nombre des membres des brigades sont payés à même les fonds de l'Autorité en tant que membres de ses différentes forces de sécurité.

3.58. Les brigades sont à l'origine — et ont, de fait, revendiqué la responsabilité — d'un grand nombre d'attaques contre les Israéliens, y compris quelques-uns des attentats-suicide à la bombe les plus meurtriers. Elles ont fourni une assistance au Hamas lors du dernier attentat-suicide du 14 janvier 2004, dans lequel quatre Israéliens furent tués au point d'entrée d'Erez entre Israël et la bande de Gaza. La liste des attentats dont elles sont responsables comprend :

- le double attentat-suicide du 5 janvier 2003 à proximité de la vieille gare centrale d'autobus de Tel-Aviv, qui a causé la mort de vingt-trois personnes et en a blessé environ cent vingt autres (l'auteur était originaire de Naplouse);
- l'attentat-suicide à la bombe du 19 juin 2002 au carrefour de la colline française à Jérusalem, ayant fait sept morts et cinquante blessés à un arrêt d'autobus bondé (l'auteur était originaire de Naplouse);
- l'attentat-suicide à la bombe du 12 avril 2002 dans un marché en plein air de Jérusalem, qui a tué six personnes et en a blessé cent quatre (l'auteur était originaire de Beit Fajar);
- l'attentat-suicide à la bombe du 2 mars 2002 dans le centre de Jérusalem, qui a tué onze personnes et en a blessé cinquante lors d'un bar-mitsvah (l'auteur était originaire de Dehaishe).

3.59. Le FPLP a été fondé en 1967 par Georges Habache, un membre fondateur de l'OLP. Le front s'oppose à toute négociation avec Israël et à l'existence même de celui-ci, sous quelque forme que ce soit. Il reçoit un soutien logistique de la Syrie, qui l'abrite. Le FPLP est responsable de l'assassinat du ministre du tourisme israélien, Rechavam Ze'evi, le 17 octobre 2001. Il est également responsable, entre autres attentats récents, de l'attentat-suicide à la bombe du 25 décembre 2003 dans la banlieue de Tel-Aviv, qui a tué quatre personnes et en a blessé vingt-quatre autres.

3.60. Le Hamas a été créé en 1987. C'est un mouvement islamiste issu des Frères musulmans. Il s'oppose à toute négociation avec Israël, qu'il cherche à détruire. Son aile militaire — Izz al-Din al-Qassam — est responsable des principaux attentats-suicide perpétrés en Israël. Il est responsable notamment :

- de l'attentat-suicide à la bombe du 9 septembre 2003 commis dans un café du quartier de la Colonie allemande de Jérusalem, dans lequel sept personnes ont été tuées et plus de cinquante blessées (l'auteur était originaire de Rantis);

⁵⁸ *USA Today*, 14 mars 2002, p. A.06, annexe 18.

- de l'attentat-suicide à la bombe commis le 19 août 2003 dans un autobus à Jérusalem et dans lequel ont été tuées vingt-trois personnes et blessées plus de cent trente (l'auteur de l'attentat venait de Hébron);
- de l'attentat-suicide à la bombe commis le 11 juin 2003 dans un autre autobus à Jérusalem, dans lequel ont été tuées dix-sept personnes et blessées plus de cent (l'auteur était originaire de Hébron);
- de l'attentat-suicide à la bombe commis dans un autobus à Haïfa le 5 mars 2003 et dans lequel ont été tuées dix-sept personnes et blessées cinquante-trois (l'auteur était originaire de Hébron);
- de l'attentat-suicide à la bombe commis le 21 novembre 2002 dans un autobus scolaire à Jérusalem, qui a tué onze personnes et en a blessé environ cinquante (l'auteur de l'attentat était originaire d'El-Khader);
- de l'explosion d'une bombe le 31 juillet 2002 dans la cantine de l'Université hébraïque de Jérusalem, qui tua neuf personnes et en blessa quatre-vingt-cinq (l'auteur de l'attentat était originaire de Silwan);
- de l'attentat-suicide à la bombe dans un jardin de Rishon LeZion, au sud de Tel-Aviv, qui tua quinze personnes et en blessa cinquante-cinq;
- de l'attentat-suicide à la bombe du 31 mars 2002 dans le restaurant Matza de Haïfa, qui tua quinze personnes et en blessa quarante (l'auteur de l'attentat était originaire de Djénine);
- de l'attentat-suicide à la bombe du 27 mars 2002 à l'hôtel Park de Netanya, qui fit trente morts, la plupart des septuagénaires et des octogénaires, et cent quarante-cinq blessés (l'auteur était originaire de Tulkarem).

3.61. Le Jihad islamique de Palestine a été créé en 1981. Il est soutenu, parrainé et hébergé par la Syrie, le Liban et l'Iran (qui figurent au nombre des coauteurs de la requête d'avis consultatif). Le but de ce mouvement islamiste est la destruction d'Israël. Bien que moins important que le Hamas, il a une idéologie plus radicale. Il est notamment responsable des attentats suivants :

- l'attentat-suicide à la bombe commis le 4 octobre 2003 au restaurant Maxim's de Haïfa, qui fit vingt et un morts, dont quatre enfants, et soixante blessés (l'auteur était originaire de Djénine);
- le double attentat-suicide à la bombe commis le 5 janvier 2003 à la vieille gare centrale d'autobus de Tel-Aviv (perpétré de concert avec les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa), qui fit vingt-trois morts et cent vingt blessés (l'auteur était originaire de Naplouse);
- l'explosion d'une bombe le 21 octobre 2002 dans un autobus en route vers Tel-Aviv à partir du nord d'Israël, qui tua quatorze personnes et en blessa une cinquantaine (l'auteur de l'attentat était originaire de Djénine);
- l'attentat-suicide à la bombe commis le 5 juin 2002 dans un autobus effectuant le trajet Tel-Aviv-Tibériade, qui fit dix-sept morts et trente-huit blessés (l'auteur était originaire de Djénine);
- l'attentat-suicide commis le 20 mars 2002 dans un autre autobus provenant de Tel-Aviv, qui fit sept morts et une trentaine de blessés (l'auteur était originaire de Djénine).

ii) Les méthodes et moyens de la terreur et ses victimes

3.62. Les attaques terroristes prennent de nombreuses formes. Au cours des quarante derniers mois marqués par la violence, des Israéliens ont été tués à coups de couteau, sont tombés victimes de tireurs embusqués le long des routes ou à bord de véhicules et ont été victimes d'attentats-suicide ou d'autres attentats à la bombe. Proportionnellement, les attentats-suicide représentent une faible minorité des attaques mais causent la majorité des morts et des blessures chez les Israéliens. Ils posent en outre des difficultés très particulières pour les forces de défense, de police et de sécurité, qui ne peuvent compter, pour prévenir les attaques, sur le souci normal de tout combattant ou attaquant, qui est d'éviter d'être blessé. Au contraire, il arrive souvent que c'est justement au moment où l'on tente de l'appréhender qu'un attaquant fait exploser la bombe qu'il porte et tue tous ceux qui essaient de l'arrêter. Depuis le début de la présente vague de violence, soixante-dix pour cent environ de tous les attentats-suicide se sont produits à l'ouest de ce que l'on appelle la Ligne verte. Bien qu'ils ne représentent que moins de dix pour cent de toutes les attaques commises dans la région, ces attentats sont à l'origine de quatre-vingts pour cent environ des morts israéliennes qui sont causées par ces attaques. Outre ces attentats, les attaques qui causent le plus grand nombre de victimes sont les tirs, en particulier les tirs dirigés contre des véhicules par des tireurs embusqués au bord de la route.

3.63. Moins connue, mais néanmoins cruciale, est une autre forme d'attaques, désignées dans la presse sous l'appellation «méga-attentats», semblables à celui du 11 septembre 2001 à New York. Heureusement pour Israël, la plupart des tentatives de ce genre ont été déjouées, mais la menace demeure réelle et le risque de dévastation considérable. Des détails sur les principaux incidents de ce genre sont présentés dans la section iii) ci-dessous.

3.64. Pour exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, il est important que la Cour comprenne l'ampleur de l'assaut terroriste auquel Israël a dû et continue de devoir faire face. La feuille de route s'ouvre sur l'exigence que «les Palestiniens entreprennent immédiatement de mettre fin à la violence sans condition». Le fait que la direction palestinienne n'ait pas pris les mesures nécessaires à cette fin est de notoriété publique. Pour illustrer l'ampleur et les effets de l'assaut terroriste, deux périodes d'attentats terroristes peuvent être rappelées à titre d'exemple : mars 2002, le mois le plus sanglant du côté israélien, dont la violence a été telle qu'il a débouché directement sur l'opération militaire Bouclier de défense et sur la décision d'entreprendre la construction de la clôture pour contrer les attentats continus sans recourir à la force, et l'année qui s'est écoulée depuis janvier 2003 et se termine sur le dépôt du présent exposé.

3.65. Pendant les trente et un jours qu'a duré le mois de mars 2002, trente-sept attentats terroristes distincts ont fait des victimes israéliennes. Au cours de ces attentats, cent trente-cinq personnes ont été tuées et sept cent vingt et une autres ont été blessées, souvent grièvement. Au nombre des morts, on compte douze enfants et vingt-huit septuagénaires et octogénaires. La très grande majorité des morts et des blessés étaient des civils. Tous avaient été expressément visés. Ces actes n'étaient pas accomplis au hasard. Parmi les atrocités commises au cours de cette période, rappelons :

- 2 mars 2002 : onze personnes sont tuées et plus de cinquante blessées lorsqu'un auteur d'attentat-suicide se fait exploser près d'un groupe de femmes et d'enfants qui attendent pour participer à une fête de bar-mitsvah à Jérusalem. L'auteur de l'attentat est originaire de Dehaishe. Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa du mouvement Fatah de Yasser Arafat revendiquent la responsabilité de l'attentat;

- 9 mars 2002 : Avia Malka, un enfant de neuf mois originaire d’Afrique du Sud, est tué et une cinquantaine d’autres personnes sont blessées lorsque deux Palestiniens ouvrent le feu au moyen d’armes automatiques et lancent des grenades dans la zone touristique hôtelière de la ville balnéaire de Netanya. Les Brigades des martyrs d’Al-Aqsa de Yasser Arafat revendiquent la responsabilité de l’attentat;
- 9 mars 2002 : onze personnes sont tuées et cinquante-quatre blessées lors d’un attentat-suicide à la bombe commis dans un café fréquenté de Jérusalem à 22 h 30 le samedi soir. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat;
- 27 mars 2002 : trente personnes sont tuées et cent quarante-cinq blessées dans l’attentat-suicide à la bombe commis à l’hôtel Park de Netanya au cours d’un dîner de la pâque juive. L’auteur de l’attentat est originaire de Tulkarem. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat;
- 31 mars 2002 : quinze personnes sont tuées et plus de quarante blessées dans un attentat-suicide au restaurant Matza de Haïfa. Deux familles subissent des pertes nombreuses. L’auteur de l’attentat est originaire de Djénine. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat.

3.66. Dans les douze mois qui se sont écoulés entre janvier 2003 et le dépôt du présent exposé, deux cent dix-huit personnes ont été tuées dans des attentats terroristes et huit cent cinquante personnes environ ont été blessées. Ces chiffres, encore qu’ils soient inacceptables, sont sensiblement inférieurs à ceux de mars 2002. *Cette diminution du nombre de victimes israéliennes ne correspond pas à une réduction du nombre de tentatives d’attentats dirigés contre les Israéliens par des terroristes palestiniens.* Le nombre de tentatives d’attentats est demeuré à peu près le même, soit environ cinquante par semaine. La diminution du nombre de victimes est due au fait qu’un nombre croissant d’attentats sont déjoués par les forces de défense israéliennes. La clôture a été un facteur important à cet égard.

3.67. Au nombre des atrocités commises par les terroristes au cours des douze derniers mois, rappelons les attentats suivants :

- 5 janvier 2003 : vingt-trois personnes, dont huit ressortissants étrangers, sont tuées, et environ cent vingt blessées dans le double attentat-suicide commis à l’ancienne gare centrale d’autobus de Tel-Aviv. Les auteurs étaient originaires de Naplouse. Les Brigades des martyrs d’Al-Aqsa de Yasser Arafat et le Jihad islamique revendiquent conjointement la responsabilité de l’attentat;
- 5 mars 2003 : dix-sept personnes sont tuées et cinquante-trois blessées dans un attentat-suicide commis à Haïfa dans un autobus qui se dirigeait vers l’université de Haïfa. Neuf des dix-sept personnes tuées avaient moins de dix-huit ans. L’auteur de l’attentat était originaire de Hébron. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat;
- 30 avril 2003 : un attentat-suicide perpétré dans un bar à la plage de Tel-Aviv fait trois morts et quelque soixante blessés. Le mouvement Fatah de Yasser Arafat et le Hamas en revendiquent conjointement la responsabilité. L’attentat a été commis par deux musulmans britanniques membres du Hamas;
- 11 juin 2003 : un attentat-suicide commis dans un autobus au centre de Jérusalem fait dix-sept morts et plus de cent blessés. L’auteur de l’attentat était originaire de Hébron. Le Hamas revendique la responsabilité;

- 19 août 2003 : vingt-trois personnes sont tuées et plus de cent trente blessées dans un autre attentat-suicide commis dans un autobus au centre de Jérusalem. L'auteur était originaire de Hébron. Le Hamas revendique la responsabilité;
- 4 octobre 2003 : vingt et une personnes sont tuées et soixante blessées dans un attentat-suicide commis par une femme terroriste originaire de Djénine au restaurant Maxim's de Haïfa. Le Jihad islamique revendique la responsabilité;
- 18 novembre 2003 : deux soldats sont tués sur une route à l'extérieur de Jérusalem lorsqu'un membre des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa de Yasser Arafat ouvre le feu avec une arme semi-automatique dissimulée dans un tapis de prière.

3.68. Pareilles statistiques — de simples chiffres sur une page — peuvent sembler lointaines aux membres de la Cour. Elles ne sont pas lointaines pour la société israélienne. Israël est un petit pays. Les victimes qui ne cessent de s'accumuler touchent chaque foyer. Le ministère israélien des affaires étrangères affiche sur son site web *in memoriam* le nom, la photo et un bref profil de chacune des victimes qui ont perdu la vie dans des attentats terroristes au cours des quarante derniers mois de violence⁵⁹. Il est salutaire de rappeler brièvement l'identité de ceux qui, il y a peu, étaient encore vivants. Un tel rappel suscite la réflexion, face à la rhétorique que l'on entend trop souvent de la bouche des détracteurs d'Israël. Il vaut la peine de dire quelques mots d'Israéliens ordinaires qui ont été victimes de cinq de ces «incidents».

3.69. Le 1^{er} juin 2001, un vendredi soir, un auteur d'attentat-suicide de Kalkilya se fait exploser dans une discothèque du Dolphinarium de Tel-Aviv. Ce soir-là les jeunes filles étaient admises gratuitement. Beaucoup d'entre elles étaient des adolescentes. Vingt et une personnes sont mortes ce soir-là lors de l'explosion, la plupart des jeunes filles de moins de dix-huit ans. L'une de ces victimes était Anya Kazachkov, une jeune fille de seize ans récemment arrivée de Russie, comme un grand nombre des autres victimes ce soir-là. Ses dessins ont été affichés sur les murs de son école. Elle est enterrée au cimetière Yarkon de Tel-Aviv.

3.70. Le 27 mars 2002, le soir de la pâque juive, deux cent cinquante invités venaient de commencer leur repas à l'hôtel Park de Netanya. L'auteur de l'attentat, dont il a été établi plus tard qu'il était un membre du Hamas originaire de Tulkarem, à 10 kilomètres plus loin, est entré dans la salle et a déclenché sa bombe. Trente personnes ont été tuées et cent quarante autres blessées, un grand nombre grièvement. La plupart des personnes tuées étaient âgées. L'une d'entre elles, Marianne Myriam Lehmann Zaoui, était âgée de soixante dix-sept ans. Originaire d'Allemagne, elle avait survécu à l'Holocauste. Après la seconde guerre mondiale, elle avait enseigné l'anglais dans des lycées en France, où elle avait passé la plus grande partie de sa vie. Elle partageait le repas de la Pessah à l'hôtel Park avec son mari et sa fille et deux de ses petits-enfants. Son mari et son petit-fils de neuf ans ont été blessés dans l'explosion. Marianne a été tuée.

3.71. Revital Ohayon avait trente-quatre ans. Elle était mère de deux petits garçons, Matan, cinq ans, et Noam, quatre ans. La famille vivait dans un kibboutz près de la ville côtière de Hadera près de la Ligne verte. Revital était institutrice. Elle était divorcée et vivait seule avec ses fils. Le soir du 10 novembre 2002, après avoir mis ses enfants au lit, elle parlait au téléphone avec son ex-mari, Avi, avec qui elle avait maintenu de bonnes relations. Elle entendit des coups de feu à l'extérieur tirés par un terroriste des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa de Yasser Arafat, qui avait pénétré dans le kibboutz. Elle abandonna le téléphone et courut vers ses fils. Tous les trois furent tués, blottis les uns contre les autres, dans le coin de la pièce. Avi Ohayon entendit les coups de

⁵⁹ <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0iky0>.

feu avant que la ligne téléphonique ne soit coupée. Revital, Matan et Noam sont enterrés au cimetière Tsur Shalom de Kiryat Bialik. Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa ont revendiqué la responsabilité de l'attentat. Le terroriste s'est échappé.

3.72. Noam Leibowitz avait sept ans. Elle vivait avec sa famille dans un village près de Haïfa. Le soir du 17 juin 2003, la famille Leibowitz rentrait à Haïfa d'un voyage à Jérusalem. Il était 23 h 30 lorsqu'un terroriste de Kalkilya, à 400 mètres de l'autoroute située de l'autre côté de la Ligne verte, fit feu avec une arme semi-automatique contre le véhicule dans lequel se trouvait la famille. Noam fut tuée. Sa petite sœur de trois ans fut gravement blessée. Leur frère et leur grand-père furent également blessés dans l'attentat. Lors des funérailles, Noam fut décrite comme «une petite fille ayant une grande âme». Elle est enterrée au cimetière Moshav Nir Etzion.

3.73. Le 4 octobre 2003, huit membres de la famille Almog, les grands-parents, les parents et les petits-enfants, allèrent déjeuner au restaurant Maxim's de Haïfa. Pendant qu'ils mangeaient, une jeune femme palestinienne de Djénine, une avocate de vingt-neuf ans appelée Henadi Jaradat, entra dans le restaurant. Elle se plaça près de la famille et fit exploser sa bombe. Ze'ev Almog, sa femme Ruth, leur fils Moshe et deux petits-fils, Tomer et Assaf, furent tués dans l'explosion. Leur fille Galit, leur bru Orly et les deux autres petits-enfants furent blessés. Le Jihad islamique a revendiqué la responsabilité de l'attentat.

3.74. Les histoires comme celles que nous venons de raconter sont nombreuses. Trop nombreuses. L'une des marques constantes des attentats terroristes dirigés contre les Israéliens au cours des quarante derniers mois est qu'ils sont invariablement dirigés contre des civils, de façon expresse et intentionnelle. Les civils ont été particulièrement vulnérables -- enfants, vieillards, dans des discothèques, des salles communautaires ou des salles à manger d'hôtels. Voilà la nature de la menace à laquelle Israël continue de devoir faire face. Voilà la raison de la clôture, mesure temporaire et non violente visant à contrer une menace meurtrière dirigée contre la plus vulnérable des cibles.

iii) La menace de «méga-attentats»

3.75. Ainsi qu'il a déjà été noté, Israël vit dans la menace réelle et constante de méga-attentats terroristes — attentats dont la gravité ferait paraître insignifiants les actes des auteurs d'attentats-suicide ou d'hommes armés. L'efficacité des services de renseignement et de sécurité a permis jusqu'à présent de déjouer ce genre de tentatives. Le risque demeure cependant très grand. Un certain nombre de ces incidents sont connus, notamment :

- à la fin d'avril 2002, les forces de sécurité israéliennes appréhendent une cellule terroriste palestinienne basée à Kalkilya qui planifiait l'explosion d'une voiture piégée transportant 1000 kilogrammes d'explosifs à la base des tours jumelles d'Azrieli à Tel-Aviv;
- le 23 mai 2002, une bombe télécommandée explose à l'intérieur du dépôt de gaz et de pétrole de Pi Glilot dans la banlieue nord de Tel-Aviv. L'incendie qui en résulte est rapidement éteint, mais il aurait pu, comme cela était sans aucun doute l'intention, causer une réaction d'explosions en chaîne dans tout le dépôt, tuant des milliers de personnes dans les environs;
- en janvier 2003, la police israélienne intercepte un candidat à l'attentat-suicide qui s'appropriait à se faire exploser au stade Teddy Kollek de Jérusalem, alors que celui-ci était bondé.

iv) La responsabilité de la «Palestine» dans le terrorisme palestinien

3.76. Dans la question qui lui est soumise, la Cour n'est pas invitée à examiner la responsabilité de la «Palestine» dans ces actes de terrorisme. Elle aurait dû l'être. Il existe de nombreux éléments tendant à prouver que ces actes peuvent lui être attribués, par action et par omission. Dans une instance différente, dotée d'une procédure différente, qui serait saisie d'une question visant à un examen équitable de la réalité du conflit israélo-palestinien, Israël n'aurait aucune hésitation à faire valoir ses thèses. Ni l'instance, ni la procédure, ni encore la question ne s'y prêtent en l'espèce.

3.77. Il n'en demeure pas moins que trois arguments doivent être présentés. En premier lieu, il est universellement reconnu que la cessation du terrorisme palestinien est la question clé du conflit israélo-palestinien. Une fois que ce problème aura été réglé, tout le reste suivra. Yasser Arafat a engagé l'OLP, dans l'échange de lettres de septembre 1993, à renoncer au terrorisme et à prendre toutes les mesures possibles pour le combattre.

3.78. Le rapport de la commission Mitchell, le plan de cessez-le-feu Tenet, la feuille de route, les déclarations conjointes du Quatuor et les résolutions du Conseil de sécurité, tous placent la cessation du terrorisme palestinien en tête des préoccupations. Chaque fois qu'un attentat se produit, les condoléances fusent du monde entier. Israël en a un dossier plein. Ces condoléances sont une piètre consolation face à la poursuite de ces attaques. Seul le Gouvernement d'Israël peut protéger sa population. Il en a la responsabilité.

3.79. Israël est vivement conscient de la souffrance des Palestiniens innocents qui se trouvent de l'autre côté de ce conflit, et la déplore. Il cherche à atténuer les contraintes que leur impose dans leur vie quotidienne la clôture ou toute autre mesure prise par Israël pour protéger sa population. Cependant, dans l'examen de ces questions, la vie des citoyens israéliens pèse lourdement dans la balance.

3.80. Le premier ministre Sharon a exprimé ce dilemme récemment dans une déclaration faite le 18 janvier 2004 :

«L'expérience pratique acquise ces quelques derniers mois durant la construction de la clôture est à la fois positive et négative. Elle est excellente pour empêcher le terrorisme, mais elle n'est pas satisfaisante à tous égards en ce qui concerne ses inconvénients pour la qualité de vie des Palestiniens. Je surveille personnellement les problèmes qui découlent du fonctionnement de la clôture et je suis au courant des plaintes qu'elle suscite; il est possible qu'il faille réfléchir davantage à la possibilité de modifier le tracé, afin de réduire le nombre d'inconvénients causés par la clôture, sans sacrifier la sécurité.»⁶⁰

3.81. En deuxième lieu, il ne fait pas de doute que les actes terroristes violent les lois et coutumes de la guerre, dans certains cas gravement, ainsi que d'autres principes du droit international coutumier. Ces actes violent le principe de distinction, qui exige que l'on établisse une distinction entre les civils et les combattants. Ils violent la règle qui interdit la perfidie et celle qui interdit l'usage de pièges. Ces actes constituent des crimes contre l'humanité contraires aux principes consacrés pour la première fois dans la Charte de Nuremberg. Ils violent les préceptes les

⁶⁰ Déclaration du premier ministre Sharon du 18 janvier 2004, annexe 19.

plus fondamentaux du droit international visant à protéger les droits de l'homme, y compris le plus fondamental des droits, celui à la vie. Ils violent également les principes qui sont au cœur de la Charte des Nations Unies.

3.82. En troisième lieu, la direction palestinienne connaît ses responsabilités. Elle ne cesse de réitérer son engagement de mettre fin à la violence. Elle n'a pris, pour atteindre ce but, que très peu de mesures efficaces, voire aucune. Les appels répétés que le Quatuor, dans les déclarations déjà mentionnées, a lancés afin que la direction palestinienne œuvre pour atteindre cet objectif témoignent de l'exaspération que cause cette inaction chez ceux qui, dans la communauté internationale, connaissent le mieux ces questions.

3.83. S'exprimant au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003, en présence du roi Abdullah II de Jordanie et du président George W. Bush des Etats-Unis, le premier ministre palestinien d'alors, Mahmoud Abbas, a déclaré ce qui suit :

«Nous en avons tous conscience, nous vivons un moment important. Une nouvelle occasion de paix est offerte, une occasion qui repose sur la vision du président Bush et la feuille de route du Quatuor, que nous avons acceptées sans aucune réserve.

Notre objectif est la coexistence de deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte, dans la paix et la sécurité. Le processus employé est celui des négociations directes pour mettre un terme au conflit israélo-palestinien et régler toutes les questions relatives au statut définitif, et mettre fin à l'occupation qui a commencé en 1967, sous laquelle les Palestiniens ont tant souffert.

Parallèlement, nous n'ignorons pas les souffrances que les Juifs ont endurées à travers l'histoire. Il est temps de mettre un terme à toutes ces souffrances.

Tout comme Israël doit s'acquitter de ses responsabilités, nous, Palestiniens, respecterons nos obligations pour que cette tentative soit couronnée de succès. Nous sommes prêts à jouer notre rôle.

Je vais être très clair : il n'y a pas de solution militaire à ce conflit, nous réaffirmons donc notre renonciation, une renonciation à la terreur contre les Israéliens, où qu'ils soient. De telles méthodes sont contraires à nos traditions religieuses et morales, et constituent des obstacles dangereux à la réalisation d'un Etat indépendant et souverain que nous tentons de créer. Ces méthodes sont également contraires à la nature de l'Etat que nous souhaitons créer, qui repose sur les droits de l'homme et la primauté du droit.

Nous déploierons tous nos efforts, et utiliserons toutes nos ressources, pour faire cesser la militarisation de l'Intifada, et nous réussirons. L'Intifada armée doit cesser, et nous devons recourir à des moyens pacifiques dans l'action que nous menons pour mettre un terme à l'occupation et aux souffrances des Palestiniens et des Israéliens. Et pour établir l'Etat palestinien, nous soulignons que nous sommes résolus à tenir les promesses que nous avons faites pour notre peuple et pour la communauté internationale. Ces promesses concernent la primauté du droit, une autorité politique unique, des armes dans les seules mains de ceux qui sont chargés de faire respecter l'ordre public, et la diversité politique dans le cadre de la démocratie.

Notre objectif est clair et nous le mettrons en œuvre avec fermeté et sans compromis : nous voulons la fin totale de la violence et du terrorisme. Et nous serons de véritables partenaires dans la guerre internationale contre l'occupation et le terrorisme. Et nous demanderons à nos partenaires dans cette guerre d'empêcher toute assistance financière et militaire à ceux qui sont contre cette position. Nous agissons ainsi dans le cadre de notre engagement en faveur de l'intérêt du peuple palestinien et en tant que membre de la grande famille humaine.

Par ailleurs, nous agissons avec détermination contre l'incitation à la violence et à la haine, quelle que soit leur forme, quel que soit leur cadre. Nous prendrons des mesures pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'incitation — de la part des institutions palestiniennes. Nous devons aussi redynamiser et renforcer le comité anti-incitation Etats-Unis-Palestine-Israël. Nous continuerons notre travail pour établir la primauté du droit et renforcer l'autorité gouvernementale au moyen d'institutions palestiniennes responsables. Nous nous efforçons de construire un Etat de nature démocratique, qui constituera un ajout qualitatif à la communauté internationale.

Toutes les forces de sécurité de l'Autorité palestinienne contribueront à cet effort et travailleront de concert à la réalisation de ces objectifs. Notre avenir national est en jeu, et nul ne sera autorisé à le mettre en danger.»⁶¹

3.84. Les assassinats ont recommencé le lendemain même. Depuis que ces paroles ont été prononcées, cent vingt-sept Israéliens ont été tués — par des bombes lors d'attentats-suicide, par des tireurs embusqués, à l'arme blanche. Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa de Yasser Arafat ont revendiqué la responsabilité d'un grand nombre de ces attaques.

3.85. Répondant au premier ministre palestinien Abbas au sommet d'Aqaba, le premier ministre israélien Sharon a déclaré ce qui suit :

«La responsabilité fondamentale qui m'incombe, en tant que premier ministre d'Israël, berceau du peuple juif, est d'assurer la sécurité du peuple d'Israël et de l'Etat d'Israël. Refusant de transiger avec la terreur, Israël, avec toutes les nations libres, continuera de combattre le terrorisme jusqu'à sa défaite définitive.

En définitive, la sécurité permanente exige la paix, et la paix permanente ne peut être obtenue que par la sécurité, et il existe à présent l'espoir d'une nouvelle occasion de paix entre les Israéliens et les Palestiniens.

Israël, comme d'autres Etats, appuie vivement la vision du président Bush, exprimée le 24 juin 2002, de deux Etats — Israël et un Etat palestinien — vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Le Gouvernement et le peuple d'Israël se félicitent de l'occasion de reprendre les négociations directes conformément aux étapes de la feuille de route, telle qu'elle a été adoptée par le Gouvernement israélien pour réaliser cette vision.

Il est dans l'intérêt d'Israël non pas de gouverner les Palestiniens, mais que les Palestiniens se gouvernent eux-mêmes dans leur propre Etat. Un Etat palestinien démocratique, pleinement en paix avec Israël, favorisera la sécurité et le bien-être à long terme d'Israël en tant qu'Etat juif.

⁶¹ Déclaration du premier ministre palestinien Abbas au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003; les italiques sont de nous, annexe 20.

Il ne peut y avoir de paix, toutefois, sans l'abandon et l'élimination du terrorisme, de la violence et de l'incitation à la violence. Nous travaillerons avec les Palestiniens et d'autres Etats pour combattre le terrorisme, la violence, et l'incitation sous toutes ses formes. A mesure que toutes les parties s'acquitteront de leurs obligations, nous nous efforcerons de rétablir la normalité dans l'existence des Palestiniens, d'améliorer la situation humanitaire, de rétablir la confiance et de favoriser la réalisation de la vision du président. Nous agirons dans le respect de la dignité et des droits de l'homme de tous les peuples.

Nous pouvons aussi assurer à nos partenaires palestiniens que nous comprenons l'importance de la continuité territoriale en Cisjordanie pour la création d'un Etat palestinien viable. La politique d'Israël dans les territoires faisant l'objet de négociations directes avec les Palestiniens traduira ce fait.

Nous acceptons le principe selon lequel aucune action unilatérale d'aucune partie ne saurait préjuger du résultat de nos négociations.

Pour ce qui concerne les avant-postes non autorisés, je tiens à réaffirmer qu'Israël est une société régie par le droit. Ainsi, nous commencerons immédiatement à supprimer ces avant-postes non autorisés.

Israël veut la paix avec tous ses voisins arabes. Israël est disposé à négocier de bonne foi chaque fois qu'il y aura des partenaires. Avec l'établissement de relations normales, je suis convaincu qu'ils trouveront en Israël un voisin et un peuple attachés à la paix et à la prospérité générales pour tous les peuples de la région.»⁶²

* *

3.86. C'est à travers ce prisme qu'il faut voir les exceptions israéliennes concernant la compétence de la Cour et l'opportunité pour elle de répondre au fond de la question. En vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, la Cour a le pouvoir discrétionnaire de décider si elle doit ou non répondre à une requête d'avis consultatif. Israël prie instamment la Cour d'exercer ce pouvoir et de refuser de répondre au fond de la question. Cette question est dangereuse pour la feuille de route. Elle empiète sur l'initiative entérinée par le Conseil de sécurité. Elle est dangereuse pour l'intégrité de la Cour. Les arguments juridiques qui étayaient cette thèse sont exposés plus en détail dans les chapitres suivants du présent exposé.

*

* *

⁶² Déclaration du premier ministre israélien Sharon au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003, annexe 21.

DEUXIEME PARTIE

EXCEPTIONS A LA COMPETENCE

CHAPITRE 4

LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF DEPASSE LA COMPETENCE DE LA DIXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE D'URGENCE ET DE L'ASSEMBLEE GENERALE

A. Introduction

4.1. Israël affirme que la présente demande d'avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale. Cette session fut convoquée en avril 1997 en application de la résolution 377 A (V) de l'Assemblée générale en date du 3 novembre 1950, intitulée «L'union pour le maintien de la paix»⁶³. Cette résolution prévoit, dans son dispositif, que l'Assemblée générale peut examiner une question donnée, en vue de faire les recommandations appropriées, dans le cas où «du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales». En l'espèce, cependant, il n'y a pas eu inaction de la part du Conseil de sécurité. Au contraire, celui-ci a adopté à l'unanimité la résolution 1515 (2003) exactement dix-neuf jours avant que la dixième session extraordinaire d'urgence a adopté la résolution portant demande d'avis consultatif. La résolution 1515 (2003) entérinait une initiative diplomatique soigneusement élaborée — la feuille de route — visant à ramener les parties sur la voie de la négociation. La demande d'avis consultatif va à l'encontre de la feuille de route. Elle dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence.

4.2. Cela devrait suffire à clore la question. C'est au titre de la résolution de l'union pour le maintien de la paix que la dixième session extraordinaire d'urgence fut convoquée et continuait de se réunir. C'est cette résolution qui établit sa compétence. Une violation des conditions fondamentales énoncées dans cette résolution est un motif suffisant pour contester les pouvoirs de la session extraordinaire d'urgence en ce qui concerne la demande d'avis consultatif qu'elle a soumise.

4.3. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, Israël tient à souligner que, compte tenu de l'attention consacrée par le Conseil de sécurité au conflit israélo-palestinien, la décision de demander un avis consultatif aurait également dépassé la compétence de l'Assemblée générale même si celle-ci l'avait prise en session ordinaire. Israël ne conteste pas que l'Assemblée générale soit subsidiairement responsable et compétente en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais sa responsabilité et sa compétence dans ce domaine sont secondaires par rapport à celles du Conseil de sécurité. Dans l'esprit de la Charte, si le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale, l'Assemblée générale doit faire preuve de réserve. Le principe de spécialité évoqué par la Cour à propos des organisations internationales en général, dans son avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, s'applique également à la compétence des organes des Nations Unies et à l'équilibre entre leurs responsabilités respectives. Nous reviendrons plus en détail sur cette question, et d'autres connexes, dans les différentes sections du présent chapitre.

⁶³ A/RES/377 V), 3 novembre 1950, «L'union pour le maintien de la paix», annexe 22.

B. Historique

i) La convocation de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale

4.4. Le 7 mars 1997, le Conseil de sécurité se réunit pour examiner un projet de résolution sur les colonies israéliennes⁶⁴. Ce texte n'obtint pas la majorité requise en raison du vote négatif des Etats-Unis. L'observateur permanent de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Al-Kidwa, prit la parole après le vote et déclara, entre autres, que :

«le Conseil n'a pas été en mesure de s'acquitter de ses obligations au regard du maintien de la paix et de la sécurité ou d'adopter le projet de résolution en raison de l'exercice, par un membre permanent, de son droit de veto.

.....

En conséquence, et malgré notre profonde reconnaissance pour les efforts de tous, étant donné l'impuissance du Conseil à s'acquitter de ses obligations, nous allons demander aux membres des Nations Unies d'accepter de convoquer d'urgence une séance de l'Assemblée générale pour faire face à l'évolution de cette situation, afin de prendre les mesures appropriées.»⁶⁵

4.5. Deux semaines plus tard, un nouveau projet de résolution fut soumis au Conseil de sécurité, également sur la question des colonies⁶⁶. Ce projet n'obtint pas non plus la majorité requise en raison du vote négatif des Etats-Unis. Après le vote, l'observateur de la Palestine, M. Al-Kidwa, releva que «pour la deuxième fois, le Conseil de sécurité n'a pas pu assumer ses responsabilités et s'acquitter de ses fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément à la Charte des Nations Unies».⁶⁷

4.6. Le 31 mars 1997, dans une lettre adressée au Secrétaire général, le représentant permanent du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies demanda «que l'Assemblée générale soit convoquée en session extraordinaire d'urgence, conformément à la résolution 377 A (V), intitulée «L'union pour le maintien de la paix»». Il écrivait notamment que :

«Le Groupe des Etats membres de la Ligue des Etats arabes a examiné la situation dangereuse engendrée par les mesures illégales que les autorités israéliennes ont prises dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem, notamment la mise en train de travaux de construction d'un ensemble d'habitation à Djabal Abou Ghounaym, dans le sud de Jérusalem-Est occupée et les autres mesures se rapportant à Jérusalem et à l'implantation de colonies.

Les Etats arabes ont constaté que le Conseil de sécurité n'avait pas pu jouer son rôle, qui est de préserver la paix et la sécurité internationales, parce que l'un de ses membres permanents avait usé de son droit de veto deux fois de suite en moins de deux semaines.

⁶⁴ S/1997/199, 7 mars 1997.

⁶⁵ Déclaration de M. Al-Kidwa, S/PV.3747, 7 mars 1997, p. 7.

⁶⁶ S/1997/241, 21 mars 1997.

⁶⁷ Déclaration de M. Al-Kidwa, S/PV.3756, 21 mars 1997, p. 8.

Persuadés que les mesures illégales prises par Israël constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales ainsi qu'une violation des règles du droit international et des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sur la question, et considérant qu'Israël poursuit l'application des mesures en question et *que le Conseil de sécurité se trouve dans l'incapacité de s'acquitter de la responsabilité principale qui lui incombe en vertu de la Charte*, les Etats membres de la Ligue des Etats arabes ont conclu que l'Assemblée générale devait se réunir en session extraordinaire d'urgence conformément à la résolution 377 A (V) du 3 novembre 1950, intitulée «L'union pour le maintien de la paix», afin d'examiner les «Mesures illégales prises par les autorités israéliennes à Jérusalem-Est occupée ainsi que dans le reste du Territoire palestinien occupé».

En ma qualité de Représentant permanent du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies, je demande donc que l'Assemblée générale soit convoquée en session extraordinaire d'urgence, conformément à la résolution 377 A (V), intitulée «L'union pour le maintien de la paix», afin d'examiner cette importante question.»⁶⁸

4.7. Le 1^{er} avril 1997, conformément à l'alinéa *b)* de l'article 9 du règlement intérieur de l'Assemblée générale tel que modifié par la résolution de l'union pour le maintien de la paix, le Secrétaire général des Nations Unies transmet le contenu de cette lettre aux Etats membres. Dans une note en date du 22 avril 1997, il leur fit savoir que la majorité d'entre eux avait accueilli favorablement la demande du Qatar et qu'en conséquence la dixième session extraordinaire d'urgence serait convoquée le 24 avril suivant⁶⁹.

4.8. Lorsqu'il ouvrit la première séance le 24 avril 1997, le président de la dixième session extraordinaire d'urgence déclara ce qui suit :

«La présente session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale reflète la conviction des membres qu'il y a une situation de plus en plus grave affectant la paix et la sécurité. Au cours des deux derniers mois, le Conseil a eu, à deux reprises, des discussions approfondies, à l'instar de l'Assemblée à une occasion, sur les mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupée et dans le reste des territoires palestiniens occupés. Pour la deuxième fois, la question a été soumise à l'Assemblée générale. Les débats au Conseil de sécurité se sont avérés non concluants, vu qu'il n'a pu prendre de décision en raison de l'absence d'unanimité parmi ses membres permanents.

La convocation de la présente session, qui se tient conformément à la résolution 377 A (V) du 3 novembre 1950, intitulée «L'union pour le maintien de la paix», à la demande d'un Etat Membre et avec l'appui d'une majorité de membres, démontre clairement leur profonde inquiétude et la conscience aiguë qu'ils ont des implications de la présente situation.»⁷⁰

⁶⁸ A/ES-10/1, 22 avril 1997; les italiques sont de nous.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Déclaration de M. l'ambassadeur Razali, représentant de la Malaisie, A/ES-10/PV.1, 24 avril 1997, p. 2; les italiques sont de nous.

4.9. Ouvrant le débat, M. Al-Kidwa énonça en ces termes la question à l'ordre du jour :

«Oui, l'union pour le maintien de la paix. L'union contre la violation du droit international et des résolutions de l'Organisation des Nations Unies. L'union pour affronter l'arrogance du pouvoir et la mentalité d'occupation. L'union pour s'opposer à l'abus du veto et aux tentatives de neutraliser le Conseil de sécurité. L'union pour sauver le processus de paix au Moyen-Orient. Oui, l'union pour une solution juste à la question de Palestine et pour l'instauration d'une paix d'ensemble, juste et durable dans la région.»⁷¹

4.10. A l'issue du débat, la session extraordinaire d'urgence adopta la résolution A/RES/ES-10/2 en date du 25 avril 1997. Dans le paragraphe 13 du dispositif de cette résolution, l'Assemblée générale décida de clore à titre provisoire sa dixième session extraordinaire d'urgence et de «repandre les séances sur la demande des Etats membres»⁷². Au cours de la période de six ans et demi qui s'est écoulée depuis avril 1997, la session extraordinaire d'urgence fut suspendue temporairement puis reconvoquée à onze reprises⁷³. Ses débats et ses résolutions au cours de cette période portèrent sur des sujets très éloignés de la question des «activités de colonisation [israéliennes] dans la région de Djabal Abou Ghounaym», qui avait fait l'objet des projets de résolution rejetés en raison du veto des Etats-Unis au sein du Conseil de sécurité, rejet qui motiva à son tour la convocation de la session extraordinaire d'urgence au titre de la résolution de l'union pour le maintien de la paix.

ii) La résolution de l'union pour le maintien de la paix

4.11. La résolution intitulée «L'union pour le maintien de la paix» fut adoptée par l'Assemblée générale à sa 302^e séance plénière tenue le 3 novembre 1950. Aux fins de l'espèce, les passages pertinents de cette résolution sont les suivants :

⁷¹ Déclaration de M. Al-Kidwa, A/ES-10/PV.1, 24 avril 1997, p. 3.

⁷² A/RES/ES-10/2, 25 avril 1997, pièce n° 3 du dossier.

⁷³ La session extraordinaire d'urgence fut reconvoquée le 15 juillet 1997 sur demande présentée le 7 juillet 1997 par M. l'ambassadeur Elaraby, représentant permanent de l'Egypte auprès de l'Organisation des Nations Unies et président du Groupe arabe (A/ES-10/8, 7 juillet 1997). Elle fut ensuite suspendue temporairement en vertu du paragraphe 13 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/3 du 15 juillet 1997 (pièce n° 4 du dossier). La session fut reconvoquée le 13 novembre 1997 (A/ES-10/17, 24 octobre 1997) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 9 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/4 du 13 novembre 1997 (pièce n° 5 du dossier). Elle fut reconvoquée le 17 mars 1998 (A/ES-10/21, 11 mars 1998) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 8 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/5 du 17 mars 1998 (pièce n° 6 du dossier). La session fut reconvoquée le 5 février 1999 (A/ES-10/31, 26 janvier 1999) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 10 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/6 du 9 février 1999 (pièce n° 7 du dossier). Elle fut reconvoquée le 18 octobre 2000 (A/ES-10/36, 13 octobre 2000) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 12 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/7 du 20 octobre 2000 (pièce n° 8 du dossier). La session fut reconvoquée le 20 décembre 2001 (A/ES-10/130, 18 décembre 2001); deux résolutions furent adoptées lors de cette reprise : les résolutions A/RES/ES-10/8 du 20 décembre 2001 et A/RES/ES-10/9 du 20 décembre 2001 (pièces n° 9 et n° 10 du dossier). La session fut suspendue temporairement en vertu du paragraphe 3 du dispositif de cette deuxième résolution. Elle fut reconvoquée le 7 mai 2002 (A/ES-10/170, 3 mai 2002) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 10 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/10 du 7 mai 2002 (pièce n° 11 du dossier). La session fut reconvoquée le 5 août 2002 (A/ES-10/187, 1^{er} août 2002) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 8 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/11 du 10 septembre 2002 (pièce n° 12 du dossier). Elle fut reconvoquée le 19 septembre 2003 (A/ES-10/237, 17 septembre 2003) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 4 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/12 du 25 septembre 2003 (pièce n° 13 du dossier). La session fut reconvoquée le 20 octobre 2003 (A/ES-10/242, 15 octobre 2003) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 4 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/13 du 27 octobre 2003 (pièce n° 14 du dossier). Enfin, la session extraordinaire d'urgence fut reconvoquée le 8 décembre 2003 (A/ES-10/249, 2 décembre 2003).

«L'Assemblée générale,

Reconnaissant que les deux premiers buts des Nations Unies énoncés par la Charte sont les suivants :

«Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix»;

Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde»,

Réaffirmant que, lorsqu'ils sont parties à un différend international, tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies demeurent tenus avant tout d'en rechercher la solution par des moyens pacifiques, en utilisant les procédures énoncées au chapitre VI de la Charte, et rappelant les succès que l'Organisation a déjà obtenus à plusieurs reprises dans ce domaine,

Constatant l'existence d'un état de tension internationale qui présente un caractère alarmant,

Rappelant sa résolution 290 (IV) intitulée «Eléments essentiels de la paix», selon laquelle c'est à la non-observation des principes de la Charte des Nations Unies qu'est due, au premier chef, la prolongation de la tension internationale, et désirant favoriser davantage encore la réalisation des objectifs énoncés dans cette résolution,

Réaffirmant qu'il est important que le Conseil de sécurité s'acquitte de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et qu'il est du devoir des membres permanents d'essayer de parvenir à l'unanimité et de ne recourir qu'avec modération au veto,

Réaffirmant que l'initiative en matière de négociation des accords relatifs aux forces armées prévue à l'article 43 de la Charte appartient au Conseil de sécurité, et désirant assurer, en attendant la conclusion de ces accords, la mise à la disposition de l'Organisation de moyens pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Persuadée que, si le Conseil de sécurité manque à s'acquitter des fonctions qui lui incombent au nom de tous les Etats membres, et notamment de celles qui sont visées dans les deux paragraphes précédents, il n'en résulte pas que les Etats membres soient relevés de leurs obligations ni l'Organisation de sa responsabilité aux termes de la Charte en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Reconnaissant, en particulier, qu'une telle carence ne prive pas l'Assemblée générale des droits, et ne la dégage pas des responsabilités, que lui a conférés la Charte en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Reconnaissant que l'accomplissement par l'Assemblée générale de ses devoirs à cet égard demande des moyens d'observation permettant de constater les faits et démasquer les agresseurs, l'existence de forces armées susceptibles d'être employées

collectivement, et la possibilité pour l'Assemblée générale de présenter en temps opportun aux Membres des recommandations en vue d'une action collective, qui pour être efficace, doit être rapide,

A

1. *Décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Si l'Assemblée générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures qui suivront la demande présentée à cet effet. Pareille session extraordinaire d'urgence sera convoquée sur la demande soit du Conseil de sécurité par un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres, soit de la majorité des Membres de l'Organisation;*

2. *Adopte à cette fin les amendements à son règlement intérieur reproduits en annexe à la présente résolution;*

B

3. *Crée une commission d'observation pour la paix ... qui pourra observer la situation dans toute région où il existe un état de tension internationale dont la prolongation risquerait de mettre en danger la paix et la sécurité internationales; cette commission fera rapport à ce sujet. Sur l'invitation ou avec l'assentiment de l'Etat sur le territoire duquel se rendra la commission, l'Assemblée générale, ou, lorsque celle-ci ne siège pas, la commission intérimaire, pourra avoir recours à la commission, si le Conseil de sécurité n'exerce pas les fonctions qui lui sont dévolues par la Charte au sujet de l'affaire considérée. La décision d'avoir recours à la commission sera prise par un vote affirmatif des deux tiers des membres présents et votants. Le Conseil de sécurité pourra également recourir à la commission conformément au pouvoir que lui confère la Charte...»⁷⁴*

4.12. Conformément au paragraphe 2 du dispositif et à l'annexe de la résolution, différents amendements furent apportés au règlement intérieur de l'Assemblée générale.

4.13. Plusieurs points importants dans la résolution de l'union pour le maintien de la paix méritent d'être soulignés. Premièrement, cette résolution reconnaît que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le septième alinéa du préambule, par exemple, le dit explicitement. Deuxièmement, la résolution confirme que l'Assemblée générale est subsidiairement responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est ce qui est dit, par exemple, au dixième alinéa du préambule. Troisièmement, la résolution établit explicitement une relation hiérarchique entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale en ce qui concerne le chevauchement de leurs compétences et responsabilités dans ce domaine. Ainsi, le neuvième alinéa du préambule prévoit le cas où le Conseil de sécurité manquerait à s'acquitter de ses fonctions. Cette éventualité est confirmée au paragraphe 1 du dispositif de la résolution, qui définit les circonstances dans lesquelles l'Assemblée générale est

⁷⁴ A/RES/377 V), 3 novembre 1950, annexe 22; les italiques sont de nous.

compétente pour examiner une question donnée. Elle est confirmée encore au paragraphe 3 du dispositif, qui prévoit que l'Assemblée générale peut avoir recours à la commission d'observation pour la paix — créée par l'Assemblée elle-même — uniquement si «le Conseil de sécurité n'exerce pas les fonctions qui lui sont dévolues par la Charte au sujet de l'affaire considérée».

4.14. Quatrièmement, et c'est là un point plus important, la résolution prévoit qu'une condition préalable doit être remplie avant que l'Assemblée générale n'examine une question en application de la résolution. Aux termes du paragraphe 1 du dispositif, l'Assemblée générale examine une question immédiatement si «du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales». La question qui doit être tranchée, dans tous les cas où une demande peut être présentée en vue de convoquer l'Assemblée générale pour examiner une question donnée, ou en vue de solliciter l'intervention de la session extraordinaire d'urgence sur une question donnée, est de savoir si le Conseil de sécurité, du fait de l'absence d'unanimité entre ses membres permanents, a manqué en l'espèce à s'acquitter de sa responsabilité principale.

4.15. Cinquièmement, la résolution énonce également les différentes règles de procédure à suivre lorsque l'Assemblée générale est convoquée au titre de la résolution pour examiner une question donnée. Le paragraphe 2 du dispositif et l'annexe jointe à la résolution modifient les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée générale relatives à la tenue des séances de l'Assemblée lorsque celle-ci est convoquée en application de la résolution. Détail non négligeable, le paragraphe 1 du dispositif de la résolution dispose que l'Assemblée générale peut, conformément à la résolution, se réunir en session extraordinaire d'urgence pour examiner une question donnée si elle ne siège pas à ce moment en session ordinaire.

4.16. La résolution de l'union pour le maintien de la paix participe des fondements mêmes des Nations Unies. Elle établit que l'Assemblée générale est compétente, en conformité avec la Charte, lorsque le Conseil de sécurité n'est pas en mesure d'agir. En même temps, cependant, elle limite cette compétence si le Conseil de sécurité est en mesure d'agir et a effectivement agi. C'est une résolution qui émane de l'Assemblée générale elle-même. Elle traduit l'équilibre qui existe entre les responsabilités et les compétences respectives du principal organe exécutif et du principal organe délibérant des Nations Unies. On ne saurait accepter que les restrictions qu'elle énonce soient inconsidérément écartées ou méconnues au gré de certains Membres des Nations Unies qui tentent habilement de parvenir à des fins politiques individuelles.

C. Le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale à l'égard du conflit israélo-palestinien après la convocation de la dixième session extraordinaire d'urgence

4.17. Nous avons vu au chapitre 3 que le Conseil de sécurité, au cours des quarante derniers mois de violence, s'est employé activement à chercher un règlement au conflit israélo-palestinien. Dans sa résolution 1322 (2000) du 7 octobre 2000, adoptée quelques jours après la première vague de violence, le Conseil de sécurité a réaffirmé «qu'une solution juste et durable au conflit arabo-israélien doit se fonder sur ses résolutions 242 (1967) du 22 novembre 1967 et 338 (1973) du 22 octobre 1973 et être obtenue par un processus de négociation active»⁷⁵. Dans sa résolution 1397 (2002) du 12 mars 2002, il a rappelé une fois de plus les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) et déclaré — pour la première fois en termes explicites — qu'il avait une «vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de

⁷⁵ S/RES/1322 (2000), 7 octobre 2000, préambule, al. 3; les italiques sont de nous.

frontières reconnues et sûres». Israël partage cette vision, comme l'atteste la déclaration faite par son premier ministre, M. Sharon, au sommet d'Aqaba le 4 juin 2003, que nous avons citée au chapitre 3. Cette résolution du Conseil de sécurité est au cœur des efforts déployés récemment pour tenter de ramener les parties sur la voie de la négociation.

4.18. En mars-avril 2002, de nouveau, le Conseil de sécurité s'est occupé activement de la question, adoptant les résolutions 1402 (2002), 1403 (2002) et 1405 (2002), et publiant une déclaration par laquelle son président exprimait le soutien du Conseil à l'initiative du Quatuor, qui deviendrait plus tard la feuille de route. Une autre déclaration du président appuyant l'initiative du Quatuor fut publiée le 18 juillet 2002, et la résolution 1435 (2002) fut adoptée le 24 septembre 2002. Après sa présentation officielle aux deux parties concernées, la feuille de route fut communiquée au Conseil de sécurité sous couvert d'une lettre du Secrétaire général en date du 7 mai 2003.

4.19. Début octobre 2003, le Conseil de sécurité fut de nouveau saisi de plusieurs questions liées au conflit israélo-palestinien et, plus généralement, arabo-israélien. Le samedi 4 octobre 2003, un Palestinien originaire de Djénine perpétra, au nom du Jihad islamique, un attentat-suicide qui tua dix-neuf personnes et en blessa une soixantaine d'autres, dont certaines grièvement, dans le restaurant Maxim's à Haïfa. C'est au cours de cette attaque, dont nous avons déjà parlé au chapitre 3, que furent tués cinq membres de la famille Almog. Le Jihad islamique reçoit un soutien actif de la Syrie. Par conséquent, en riposte à cette attaque, Israël prit des mesures contre les installations terroristes en Syrie. Les mesures israéliennes ne firent aucune victime.

4.20. Le 5 octobre 2003, en réaction à ces mesures, dix-sept Etats membres de la Ligue des Etats arabes soumièrent au Conseil de sécurité un projet de résolution condamnant la conduite d'Israël⁷⁶. Ce projet de résolution ne faisait aucune mention du soutien actif fourni par la Syrie au groupe terroriste qui avait tué tant de personnes le jour précédent. Le Conseil de sécurité, à la veille du Yom Kippour, se réunit pour examiner le projet le jour même⁷⁷. Faute de soutien, le projet de résolution ne fut pas mis au vote.

4.21. Il est intéressant de citer ici des passages des déclarations faites par certains membres du Conseil de sécurité au cours du débat. Considérées conjointement, elles révèlent l'existence d'un point de vue largement partagé au Conseil, à savoir que la feuille de route est la seule solution pour trouver un règlement au conflit israélo-palestinien.

M. Wang Guangya (Chine)

«La Chine est vivement préoccupée par l'évolution récente de la situation au Moyen-Orient. Nous condamnons fermement l'attentat suicide du 4 octobre, qui a fait un grand nombre de victimes civiles innocentes. Nous sommes opposés à toute mesure mettant en péril le processus de paix entre Israël et la Palestine. Nous demandons instamment aux deux parties de cesser les actes de violence et tout acte susceptible d'exacerber les tensions. *Nous espérons qu'elles retrouveront le droit chemin et régleront leurs différends par la voie de la négociation, le plus rapidement possible.*»⁷⁸

⁷⁶ S/2003/340, 5 octobre 2003.

⁷⁷ S/PV.4836, 5 octobre 2003, annexe 23.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 10; les italiques sont de nous.

Sir Emyr Jones Parry (Royaume-Uni)

«Je voudrais également indiquer clairement que l'acte commis par Israël aujourd'hui est inacceptable et constitue une escalade. Israël ne devrait pas permettre que sa colère, par ailleurs justifiable, l'amène à commettre des actes qui sapent le processus de paix et vont, nous le croyons, à l'encontre de ses propres intérêts. *Toutefois, nous devons reconnaître que les terroristes continuent d'attaquer Israël et qu'on leur permet de le faire.* Tous ceux qui sont en mesure d'enrayer le terrorisme ont une responsabilité toute particulière de le faire. Le Conseil de sécurité l'a dit à maintes reprises, et peut-être le plus clairement dans la résolution 1373 (2001).

Accorder l'impunité à ceux qui sèment la terreur et en font un instrument politique ne peut que saper la paix et empêcher tout progrès du processus de paix au Moyen-Orient. Le Royaume-Uni estime qu'une paix durable ne peut être assurée que par un processus de négociation réussi, comme cela a d'ailleurs été souligné lors de la conclusion de la réunion du Quatuor, tenue ici, à New York, le 25 septembre dernier. Nous pensons que toutes les parties doivent faire preuve de retenue et redoubler, désormais, d'efforts pour mettre en œuvre la feuille de route. Dans les jours à venir, le Conseil, quant à lui, devrait tout faire pour parvenir à ce résultat. *Il nous faudra tous réfléchir attentivement au message qu'il convient d'envoyer pour renforcer les chances de la feuille de route, à un moment si précaire au Moyen-Orient.»*⁷⁹

M. Gatilov (Fédération de Russie)

«L'escalade en cours de la violence au Moyen-Orient exige des mesures plus résolues de la part de la communauté internationale pour prévenir une aggravation encore plus dangereuse de la situation. Il est important d'exhorter les parties au conflit à mettre fin le plus vite possible à la confrontation et à reprendre le processus politique, dont l'objectif final est un règlement global dans la région. *A cette fin, il faudrait débloquer la voie de la feuille de route, à laquelle il n'y a pas d'alternative dans la recherche d'une solution au conflit israélo-palestinien. Les Palestiniens et les Israéliens doivent reprendre le dialogue et commencer à mettre en œuvre leurs obligations au titre de la feuille de route.»*⁸⁰

M. Pleuger (Allemagne)

«Nous sommes très préoccupés par la situation qui se détériore au Moyen-Orient. Nous pensons que nous devons briser le cercle vicieux de la violence et de la contre-violence. *La fin de l'escalade ne sera possible que par la mise en œuvre de la feuille de route, telle que proposée par le Quatuor. Il n'y a pas d'alternative à la feuille de route pour trouver une solution au conflit israélo-palestinien et pour instaurer la paix et la stabilité au Moyen-Orient.»*⁸¹

⁷⁹ *Ibid.*, p. 10; les italiques sont de nous.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 10-11; les italiques sont de nous.

⁸¹ *Ibid.*, p. 11; les italiques sont de nous.

M. De La Sablière (France)

«La situation au Proche-Orient – je le souligne à nouveau – est extrêmement préoccupante. Dans ces conditions très difficiles, nous lançons un appel à la retenue à l'ensemble des parties, en particulier les Israéliens, les Palestiniens et Syriens, afin que la raison l'emporte sur les risques d'escalade. Il ne peut y avoir de sécurité durable sans paix. La paix ne peut advenir que par la négociation, pas par la force des armes. Il est primordial de préserver les chances d'un règlement global, juste et durable, conformément aux résolutions pertinentes de notre Conseil. *Il est essentiel de préserver ses chances à la feuille de route, dont je rappelle qu'elle prend en compte également les volets syrien et libanais.*»⁸²

M. Tafrov (Bulgarie)

«La Bulgarie condamne catégoriquement l'attentat terroriste perpétré hier à Haïfa, comme elle le fait toujours en pareille occasion. Il est important que tous ceux qui rendent ces actes possibles s'attèlent à y mettre fin en mettant un terme à tout soutien matériel et moral de ces actes. Le meurtre d'enfants innocents est particulièrement répugnant.

La Bulgarie trouve que l'action armée d'Israël contre la République arabe syrienne n'est pas conforme à la Charte des Nations Unies et au droit international et estime, à l'instar d'autres délégations, que c'est une action inacceptable. *L'unique solution à la crise au Moyen-Orient, qui s'avère de plus en plus grave, ces derniers temps, est la mise en œuvre de la feuille de route élaborée par le Quatuor, comme il a été dit, du reste, dans la déclaration prononcée par le Quatuor lors de sa dernière réunion à New York.*»⁸³

M. Muñoz (Chili)

«La communauté internationale est alarmée de cette évolution et de ses répercussions sur le processus de paix et sur la mise en œuvre de la feuille de route, que le Quatuor s'efforce de relancer et de faire progresser dans l'intérêt de la majorité. Celle-ci, croyons-nous, n'aspire qu'à la paix et à la coexistence entre Israël, la Palestine, la Syrie et tous les pays voisins de la région.»⁸⁴

M. Gaspar Martins (Angola)

«Les parties doivent montrer qu'elles sont véritablement déterminées à mettre un terme à la logique de la violence. La violence n'arrête pas la violence. *Nous réitérons notre appel aux Etats de la région pour qu'ils créent un climat propice aux progrès pour ce qui est de la mise en œuvre de la feuille de route. Elle seule peut mettre fin à la construction des murs et arrêter des actes tels que ceux qui ont eu lieu*

⁸² *Ibid.*, p. 11; les italiques sont de nous.

⁸³ *Ibid.*, p. 11-12; les italiques sont de nous.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 12; les italiques sont de nous.

à Haïfa et à Damas. Ma délégation condamne vigoureusement de tels actes. Il est grand temps que les parties participent activement à la paix et fassent preuve de retenue.»⁸⁵

M. Belinga-Eboutou (Cameroun)

«Nous lançons un appel pressant aux médiateurs internationaux, notamment au Quatuor, pour qu'ils prennent des mesures conservatoires immédiates et qu'ils accélèrent la prise de ces mesures audacieuses appelées par le Secrétaire général, le 26 septembre dernier. De telles mesures audacieuses et conformes à la feuille de route devraient traiter simultanément les besoins fondamentaux des deux parties, à savoir la sécurité pour Israël et la fin de l'occupation pour la Palestine.»⁸⁶

4.22. Le 9 octobre 2003, refusant de tenir compte de l'appel à la modération lancé exactement cinq jours plus tôt par des membres du Conseil de sécurité pour tenter d'amener les parties à revenir à la feuille de route, le représentant permanent de la Syrie auprès de l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité de président du Groupe arabe, adressa au président du Conseil de sécurité une lettre dans laquelle il évoquait «la décision prise par Israël de continuer à construire son mur expansionniste de la conquête dans le Territoire palestinien occupé»⁸⁷. Cette lettre était accompagnée d'un projet de résolution soumis pour examen au Conseil de sécurité. Aux termes du paragraphe 1 du dispositif de ce projet de résolution, le Conseil aurait été amené à décider que le «mur dans les territoires occupés qui s'écarte de la ligne d'armistice de 1949 [était] illéga[l] au regard des dispositions pertinentes du droit international». Ce texte fut remplacé plus tard par un autre projet de résolution proposé le 14 octobre 2003 par la Syrie, la Guinée, la Malaisie et le Pakistan, qui, outre quelques alinéas supplémentaires dans le préambule, reprenait le paragraphe 1 du dispositif du projet de résolution antérieur⁸⁸.

4.23. Le Conseil de sécurité se réunit pour débattre ces questions le 14 octobre 2003⁸⁹. Soumis au vote, le projet de résolution n'obtint pas la majorité requise en raison du vote négatif des Etats-Unis. L'Allemagne, la Bulgarie, le Cameroun, et le Royaume-Uni s'abstinrent de soutenir le projet. Certains passages des déclarations faites au cours du débat méritent d'être citées :

Sir Emyr Jones Parry (Royaume-Uni — s'est abstenu)

«Le Royaume-Uni est sérieusement inquiet quant aux chances de réaliser la paix au Moyen-Orient. Il est vital que les deux parties saisissent pleinement la teneur des enjeux actuels. *Le Royaume-Uni souscrit à la feuille de route du Quatuor, qui constitue le meilleur moyen d'avancer vers la concrétisation de la vision de deux Etats vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Il est essentiel que les deux parties s'acquittent des obligations que leur confère la feuille de route.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 13; les italiques sont de nous.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 14; les italiques sont de nous.

⁸⁷ S/2003/973, 9 octobre 2003, pièce n° 73 du dossier.

⁸⁸ S/2003/980, 14 octobre 2003, pièce n° 84 du dossier.

⁸⁹ S/PV.4841, 14 octobre 2003, pièce n° 44 du dossier, et S/PV.4842, 14 octobre 2003, pièce n° 45 du dossier.

.....

C'est pourquoi le Royaume-Uni estime que la communauté internationale est directement concernée par le processus de paix. Un engagement international, continu et ferme, en faveur d'un processus de paix basé sur la feuille de route s'impose absolument. Un Quatuor fort et déterminé peut jouer un rôle essentiel, en suivant de près la mise en œuvre de la feuille de route à travers les comptes rendus de rapporteurs et en faisant un effort supplémentaire quand il détecte des problèmes ou des déficiences.

Mais, en dernière analyse, la sécurité d'Israël ne pourra être assurée qu'au moyen d'un règlement juste et durable, négocié entre les parties. Des actes de terrorisme ne créeront pas un Etat palestinien. La feuille de route offre à la région la meilleure chance de paix. Dans ce contexte, nous nous tournons vers les Israéliens et vers les Palestiniens pour qu'ils commencent la mise en œuvre de leurs obligations au titre de la première phase.»⁹⁰

M. Tafrov (Bulgarie — s'est abstenu)

«La Bulgarie est convaincue que seule la feuille de route est la réponse aux problèmes du Proche-Orient. Les deux parties doivent faire de leur mieux pour surmonter les différends entre elles, pour renouveler leurs contacts et pour continuer les efforts communs visant à créer deux Etats vivant dans des frontières internationalement garanties, tel que cela est prévu par les résolutions du Conseil de sécurité.

.....

La Bulgarie estime qu'il est nécessaire que l'ensemble de la communauté internationale, et en particulier les membres du Quatuor, parvienne à convaincre les deux parties de mettre en œuvre la feuille de route. Alors les raisons de la construction du mur de séparation disparaîtront d'elles-mêmes et l'horizon vers un règlement pacifique sera dégagé.»⁹¹

M. Lavrov (Fédération de Russie — a voté pour)

«Nous estimons que si l'on n'octroie pas un caractère contraignant à la feuille de route, elle risque de rester lettre morte et la région pourrait, en fin de compte, être emportée dans une vague de violence. C'est pourquoi, lors de la réunion du Quatuor, tenue à New York, en septembre dernier, *le ministre des affaires étrangères russe, M. Igor Ivanov, a proposé que le Conseil de sécurité adopte une résolution spéciale qui souscrirait à la feuille de route.* Cette proposition est non seulement toujours valable, mais elle devient de plus en plus urgente.»⁹²

⁹⁰ S/PV.4841, 14 octobre 2003, pièce n° 44 du dossier, p. 14-15; les italiques sont de nous.

⁹¹ *Ibid.*, p. 16; les italiques sont de nous.

⁹² *Ibid.*, p. 16; les italiques sont de nous.

M. Pleuger (Allemagne — s'est abstenu)

«Les membres du Quatuor continuent d'appuyer la feuille de route pour la paix, telle qu'acceptée par les deux parties au sommet d'Aqaba le 4 juin 2003. *Nous demandons aux Gouvernements israélien et palestinien de continuer à mettre en œuvre la feuille de route en toute bonne foi car nous ne voyons pas d'autre option que la feuille de route pour parvenir à la paix.*»⁹³

4.24. Il est important de relever ce que ce projet de résolution ne proposait *pas*. Il ne proposait pas que le Conseil de sécurité demande un avis consultatif à la Cour sur la licéité de la clôture, ni sur ses conséquences juridiques ou quoi que ce soit d'autre.

4.25. Immédiatement après le vote du Conseil de sécurité, la Syrie, en sa qualité de présidente du Groupe arabe, demanda la reconvoque de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale⁹⁴. Celle-ci fut reconvoquée le 20 octobre 2003. Deux projets de résolution lui furent soumis à cette occasion, le premier visant à demander un avis consultatif à la Cour, et le second visant à déclarer la clôture illicite. Il ressort clairement des débats que la demande d'avis consultatif suscitait une vive opposition. Le projet de résolution sur cette question ne fut donc pas mis au vote. Le 27 octobre 2003, la session extraordinaire d'urgence adopta la résolution ES-10/13⁹⁵, qui exige, au paragraphe 1 de son dispositif, «qu'Israël arrête la construction du mur ... et revienne sur ce projet», ajoutant que cette construction est «contraire aux dispositions pertinentes du droit international». Le paragraphe 2 du dispositif de la résolution appelle les deux parties à «s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions pertinentes de la feuille de route».

4.26. Le 30 octobre 2003, trois jours après l'adoption de cette résolution, la Russie, faisant suite à la proposition de son ministre des affaires étrangères évoquée antérieurement lors du débat du Conseil de sécurité du 14 octobre 2003, soumit au Conseil un projet de résolution sur la feuille de route. Ce projet, qui fit l'objet de longues délibérations privées entre les membres du Conseil de sécurité, fut adopté le 19 novembre 2003, à l'unanimité, en tant que résolution 1515 (2003)⁹⁶. Le même jour, le Conseil de sécurité examina également au cours d'une autre séance des questions liées au conflit israélo-palestinien⁹⁷.

4.27. Dix-neuf jours après l'adoption de la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité, la dixième session extraordinaire d'urgence adopta la résolution portant demande d'avis consultatif qui nous occupe. Nous avons cité au chapitre 3 un certain nombre de déclarations faites au cours du débat sur cette résolution. Elles montrent clairement que beaucoup de membres du Conseil étaient d'avis que — pour reprendre les mots du représentant de l'Allemagne au Conseil de sécurité — «il n'y a pas d'alternative à la feuille de route pour trouver une solution au conflit israélo-palestinien et pour instaurer la paix et la stabilité au Moyen-Orient»⁹⁸.

⁹³ *Ibid.*, p. 21; les italiques sont de nous.

⁹⁴ A/ES-10/242, 15 octobre 2003, pièce n° 74 du dossier.

⁹⁵ A/RES/ES-10/13, 27 octobre 2003, pièce n° 14 du dossier.

⁹⁶ S/PV.4862, 19 novembre 2003, annexe 24.

⁹⁷ S/PV.4861, 19 novembre 2003.

⁹⁸ Voir plus haut, par. 4.21.

D. La demande d'avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence et de l'Assemblée générale

4.28. Il apparaît clairement, à la lecture de ce qui précède, que le Conseil de sécurité, au cours de deux dernières années (et plus), a suivi de très près le conflit israélo-palestinien pour tenter de ramener les deux parties sur la voie de la négociation. Cet engagement s'est traduit de diverses façons, allant de l'expression d'une vision de deux Etats comme solution au conflit, dans la résolution 1397 (2002), au soutien actif fourni au Quatuor tout au long de l'élaboration de la feuille de route, et à l'approbation unanime de cette feuille de route dans la résolution 1515 (2003). Les principaux protagonistes de la feuille de route au sein du Conseil de sécurité, de même que d'autres acteurs, ont souligné à maintes reprises l'importance de cette initiative et expressément découragé — parce qu'elles risquent de compromettre les tentatives visant à rapprocher les deux parties — les démarches comme celles, précisément, qui furent soumises à la dixième session extraordinaire d'urgence lors de ses séances d'octobre et de décembre 2003.

4.29. Ainsi que nous l'avons clairement montré au chapitre 3, quasiment toute réponse apportée par la Cour sur le fond de la demande d'avis consultatif irait à l'encontre de la feuille de route et risquerait de compromettre cette initiative. Nous reviendrons plus en détail sur ce point au chapitre 9. La question qui se pose à ce stade est autre. Il s'agit de savoir si, vu que le Conseil de sécurité s'emploie activement à chercher une solution au conflit israélo-palestinien, et qu'il a unanimement approuvé une initiative en ce sens exactement dix-neuf jours avant la demande d'avis consultatif, la dixième session extraordinaire d'urgence, agissant au titre de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, pouvait ou non engager un processus différent de celui mis en œuvre par le Conseil de sécurité. Israël estime que la session extraordinaire d'urgence ne pouvait pas procéder ainsi. En outre, l'Assemblée générale réunie en session ordinaire n'aurait pas davantage eu la possibilité de le faire.

i) La demande d'avis consultatif dépasse la compétence de la session extraordinaire d'urgence aux termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix

4.30. Nous avons déjà vu que la dixième session extraordinaire d'urgence avait été convoquée en avril 1997 après que les Etats-Unis eurent opposé leur veto à deux projets de résolutions soumis au Conseil de sécurité sur les «activités de colonisation [israéliennes] dans la zone de Djabal Abou Ghounaym» à Jérusalem. Depuis, cette session n'a cessé d'être reprise puis suspendue tour à tour, examinant des questions très éloignées de celle qui avait motivé initialement sa convocation.

4.31. A la lumière de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, la tenue de la dixième session extraordinaire d'urgence soulève un certain nombre de questions extrêmement problématiques. Par exemple, on peut se demander si le caractère continu de cette session — qui fut convoquée ou reconvoquée à douze reprises depuis avril 1997 — est compatible avec les termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix et du règlement intérieur de l'Assemblée générale tel que modifié par cette résolution. Israël estime que tel n'est pas le cas. La résolution de l'union pour le maintien de la paix prévoit que des sessions extraordinaires d'urgence peuvent être convoquées, selon une procédure précise, pour examiner une question précise requérant une attention immédiate. Le règlement intérieur de l'Assemblée générale fut modifié à cet effet. Convoquer et reconvoquer de manière continue des sessions extraordinaires d'urgence, dans des circonstances et au sujet de questions qui ne sont pas celles initialement envisagées, va à l'encontre de l'objet même de la résolution de l'union pour le maintien de la paix et du règlement intérieur de l'Assemblée générale.

4.32. Cette pratique suscite d'ailleurs depuis nombre d'années de vives préoccupations et critiques de la part de plusieurs Etats Membres. Ainsi, lorsque la septième session extraordinaire d'urgence reprit en 1982 après avoir été suspendue temporairement pendant quelque vingt et un mois, le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, Mme Jeane Kirkpatrick, fit observer ce qui suit dans une lettre adressée au président de l'Assemblée générale :

«Il semble clair que le but de cet ajournement «temporaire» était de permettre la reprise des travaux dans le même cadre temporel si les événements le justifiaient. Nous ne pensons pas que les Etats Membres envisageaient que la session pût être maintenue indéfiniment en son état d'ajournement, avec la possibilité de «reprendre» sur demande. En fait, deux sessions ordinaires, deux sessions extraordinaires d'urgence et une session extraordinaire de l'Assemblée générale se sont tenues depuis lors.

Ce qui est proposé maintenant, à la demande d'un groupe d'Etat Membres et en dépit du fait qu'une longue période de temps s'est écoulée, c'est qu'une session extraordinaire d'urgence soit reconvoquée sans tenir compte de l'opinion de la majorité des Membres de l'ONU ni des faits nouveaux qui peuvent s'être produits. Cette procédure contestable de «reprise» a pour effet de saper les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée générale relatives à la convocation d'une session extraordinaire d'urgence.

Les Etats-Unis pensent qu'il n'est pas possible de «reprendre» l'ancienne session quelque vingt et un mois après son ajournement. Nous ne comprenons pas comment le sens du mot temporaire peut-être élargi jusqu'à couvrir un intervalle de cette durée.»⁹⁹

4.33. Cet avis était partagé à l'époque par d'autres Etats membres, notamment par Israël¹⁰⁰. La question n'est toujours pas résolue. Ainsi, lorsque la dixième session extraordinaire d'urgence fut reconvoquée en mai 2002, M. John Negroponte, représentant des Etats-Unis, exprima les doutes de son gouvernement quant à l'opportunité de cette reprise, même s'il ne contestait pas explicitement le caractère continu de la session :

«Les Etats-Unis sont pleinement attachés à un règlement du conflit au Moyen-Orient.

.....

Nous croyons que la meilleure façon de progresser est de promouvoir la stratégie globale que le «Quatuor» a réaffirmée à la suite de sa réunion de la semaine dernière.

.....

⁹⁹ A/ES-7/16, 19 avril 1982.

¹⁰⁰ Voir, par exemple, A/ES-7/18, 22 avril 1982.

Le Conseil de sécurité s'est réuni trente-deux fois sur le Moyen-Orient le mois dernier, mettant de côté toutes les autres questions. Nous avons été franchement étonnés par la décision palestinienne de recourir à une reprise de la session extraordinaire d'urgence en ce moment où le Conseil de sécurité est très actif et où de nouvelles initiatives diplomatiques sont prises.»¹⁰¹

4.34. Un autre point problématique est le fait que la dixième session extraordinaire d'urgence ait été convoquée pour examiner la demande d'avis consultatif alors que l'Assemblée générale siégeait en session ordinaire. De fait, l'opportunité de tenir simultanément une session extraordinaire d'urgence et une session ordinaire fut explicitement réfutée par le président de l'Assemblée générale lors de la première session extraordinaire d'urgence, en 1956 :

«[tenir] simultanément une session extraordinaire d'urgence et une session ordinaire ... serait contraire aux dispositions prévoyant des sessions extraordinaires d'urgence; ces sessions ne se justifient que si l'Assemblée générale ne siège pas en session ordinaire au moment considéré. Lorsqu'ils ont arrêté les dispositions relatives aux sessions extraordinaires, les auteurs du règlement intérieur pensaient certainement que ces sessions n'auraient pas lieu lorsque l'Assemblée générale tiendrait sa session ordinaire et serait, par conséquent, pleinement en mesure de s'occuper des questions qui lui seraient soumises.»¹⁰²

4.35. La justesse de cette remarque fut officiellement confirmée dans la résolution 1003 (ES-I) adoptée le 10 novembre 1956 par la première session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale, qui dispose que les points de l'ordre du jour de cette session sont reportés sur l'ordre du jour provisoire de la onzième session ordinaire, en vue d'être examinés par cette dernière¹⁰³. Le paragraphe 1 du dispositif de la résolution de l'union pour le maintien de la paix confirme lui aussi, en termes explicites, que cette interprétation est la bonne¹⁰⁴.

4.36. L'interdiction de convoquer une session extraordinaire d'urgence si l'Assemblée générale siège en même temps en session ordinaire fut également rappelée dans un mémoire du bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies en date du 25 août 1967. Faisant écho à la remarque — citée plus haut — faite par le président de l'Assemblée générale lors de la première session extraordinaire d'urgence, ce document conclut que :

«l'argument avancé par le président de la première session extraordinaire d'urgence ... semble très judicieux : le fait de tenir des sessions simultanées serait contraire à l'objectif des sessions extraordinaires d'urgence qui est de permettre de convoquer rapidement l'Assemblée quand elle ne siège pas déjà»¹⁰⁵.

¹⁰¹ A/ES-10/PV.16, 7 mai 2002, p. 13.

¹⁰² Nations Unies, documents officiels de l'Assemblée générale, première session extraordinaire d'urgence, 572^e séance plénière, par. 28.

¹⁰³ Résolution 1003 (ES-I), 10 novembre 1956.

¹⁰⁴ Le paragraphe 1 du dispositif prévoit, entre autres, que «[s]i l'Assemblée générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence».

¹⁰⁵ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1967, p. 358. Un point de vue analogue est exprimé dans M. Simma (dir. de publ.), *The United Nations Charter: A Commentary*, 2001, p. 387-389.

4.37. D'autres questions encore se posent quant à l'opportunité fondamentale de la tenue de la dixième session extraordinaire d'urgence. Il n'est toutefois pas dans les intentions d'Israël, dans le cadre de la présente procédure, d'engager un débat détaillé sur chaque aspect procédural de la tenue de cette session. Ce qui constitue un motif de préoccupation plus fondamental à l'égard de cette procédure, c'est que la dixième session extraordinaire d'urgence ait été tenue au mépris manifeste de la condition qui, conformément à la résolution de l'union pour le maintien de la paix, doit être préalablement remplie pour que l'Assemblée générale puisse examiner une question donnée.

4.38. Selon le paragraphe 1 du dispositif de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, l'Assemblée générale

«*Décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre.*»¹⁰⁶

4.39. C'est en vertu de ce texte que la dixième session extraordinaire d'urgence aurait été convoquée, et qu'elle aurait agi. Cependant, la question essentielle qui se pose est celle de savoir si, en l'espèce, le Conseil de sécurité, du fait que l'unanimité n'a pas pu être réalisée entre ses membres permanents, a effectivement manqué à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il va sans dire que si, en premier lieu, c'est à l'Assemblée générale elle-même qu'il appartient d'apprécier cette question, celle-ci requiert l'interprétation d'un pilier central de la structure de la Charte, mis en place pour clarifier et préciser les compétences et les responsabilités respectives de deux principaux organes de l'Organisation. C'est donc une question qui, dans un cas comme celui qui nous occupe, relève exactement de la compétence de la Cour.

4.40. Une remarque s'impose d'emblée. Le Conseil de sécurité n'a jamais été saisi d'un projet de résolution visant à ce qu'il demande lui-même un avis consultatif à la Cour sur les questions aujourd'hui en cause. Les coauteurs de la résolution proposée à la session extraordinaire d'urgence ont peut-être calculé que leur projet n'aurait pas recueilli un soutien suffisant au sein du Conseil pour avoir la moindre chance d'être adopté. Ce qui compte, à ce stade, c'est une constatation très simple. Il n'y a pas eu absence d'unanimité parmi les membres permanents, ni inaction du Conseil à l'égard de la question soumise à la session extraordinaire d'urgence par les coauteurs de la demande d'avis consultatif. *Le Conseil de sécurité n'a tout simplement jamais été saisi de la question.*

4.41. La pertinence de cet argument est amplement confirmée par nombre de commentateurs. Ainsi, M. Wolfrum a fait observer que «il existe une indispensable condition préalable à toute mesure de la part de l'Assemblée générale, à savoir que le Conseil de sécurité doit avoir examiné d'abord la question, car seul un tel examen peut avoir abouti à une absence d'unanimité entre ses membres»¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Les italiques sont de nous.

¹⁰⁷ Rudiger Wolfrum (dir. de publ.), *United Nations: Laws, Policies and Practice*, 1995, vol. 2, p. 1343.

4.42. De même, M. Reicher a relevé que

«le Conseil de sécurité doit avoir examiné la question avant que l'Assemblée générale ne puisse prendre la moindre mesure. On ne peut dire que le Conseil de sécurité, du fait que l'unanimité n'a pu être réalisée entre ses membres permanents, a manqué à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix que s'il a, à tout le moins, débattu la question en cause. En fait, on peut même aller plus loin et considérer que la condition préalable visée dans la partie A n'est remplie que si les délibérations du Conseil ont abouti à un vote. Sinon, comment établir l'absence d'unanimité ?»¹⁰⁸

4.43. Les coauteurs de la demande d'avis consultatif répondront sans doute que cette absence d'unanimité entre les membres permanents du Conseil de sécurité eut lieu le 14 octobre 2003, lorsque celui-ci n'adopta pas le projet de résolution visant à déclarer la clôture illicite. Certes, mais c'est oublier un facteur essentiel. Aux termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, l'Assemblée générale ne devient pas compétente simplement lorsque qu'il y a absence d'unanimité entre les Membres permanents du Conseil de sécurité, mais lorsque du fait de cette absence d'unanimité, le Conseil manque à sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

4.44. Les passages, cités plus haut, de déclarations faites lors de la séance du 14 octobre 2003 sur la clôture montrent à l'évidence que les Membres du Conseil de sécurité, qu'ils aient été pour ou contre la question soumise, et malgré leurs divergences de vues à ce sujet, étaient communément d'avis que la seule manière de faire progresser le règlement du conflit israélo-palestinien consistait à amener les deux parties à négocier dans le cadre de la feuille de route.

4.45. Il est significatif que cette constatation se soit traduite presque immédiatement par une initiative de la Russie visant à faire approuver la feuille de route par le Conseil de sécurité. Après d'intenses délibérations sur ce sujet, à la fin d'octobre puis en novembre 2003, le Conseil de sécurité adopta à l'unanimité la résolution 1515 (2003) le 19 novembre 2003, c'est-à-dire *avant* qu'ait même été demandée la convocation, pour la douzième fois, de la dixième session extraordinaire d'urgence. Il n'y a pas eu, en l'espèce, absence d'unanimité entre les Membres permanents du Conseil de sécurité. Le Conseil n'a pas davantage manqué à sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au contraire, les mécanismes de la Charte ont fonctionné exactement comme il est prévu qu'ils fonctionnent. Le Conseil de sécurité, à l'issue de délibérations approfondies et prolongées, a approuvé une marche à suivre dans le conflit israélo-palestinien. La résolution de l'union pour le maintien de la paix n'autorisait aucunement la dixième session extraordinaire d'urgence à engager une initiative propre. La demande d'avis consultatif dépassait donc la compétence accordée à la dixième session extraordinaire d'urgence aux termes de cette résolution.

ii) La demande d'avis consultatif aurait dépassé la compétence de l'Assemblée générale réunie en session ordinaire

4.46. Le fait que la dixième session extraordinaire d'urgence, en demandant un avis consultatif, ait dépassé la compétence qui est la sienne aux termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix devrait suffire à clore la question. Cependant, dans un souci d'exhaustivité,

¹⁰⁸ Harry Reicher, «The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage», *Columbia Journal of Transnational Law*, 1981, n° 20, p. 40.

et au cas où ses interlocuteurs avanceraient qu'il s'agit là d'une objection purement formelle, Israël tient à faire deux remarques supplémentaires. Pour commencer, on ne saurait écarter inconsidérément, en les qualifiant de formelles, les objections qu'il soulève quant aux pouvoirs de la dixième session extraordinaire d'urgence. Cette session, par des moyens extrêmement discutables, prétendait agir en application de la résolution de l'union pour le maintien de la paix. Cette résolution, qui participe des fondements mêmes de la Charte, porte sur les compétences respectives du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale à l'égard des questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que sur l'équilibre entre leurs responsabilités dans ce domaine. Même avec la plus fertile des imaginations, on ne saurait qualifier de purement formelle une violation des principes fondamentaux de cette résolution et des conditions essentielles qu'elle impose.

4.47. Plus fondamentalement, Israël affirme que, compte tenu de l'attention consacrée par le Conseil de sécurité au conflit israélo-palestinien, l'Assemblée générale siégeant en session ordinaire n'aurait pu adopter la résolution portant demande d'avis consultatif.

4.48. Dans *The Law of the United Nations*, un ouvrage de 1950 qui a fait école, M. Kelsen fait observer ce qui suit à propos de la compétence attribuée à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, en vertu du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte, pour demander des avis consultatifs:

«La compétence pour demander des avis consultatifs telle qu'établie aux termes du paragraphe 2 de l'article 96, par opposition à celle qui est établie aux termes du paragraphe 1 de l'article 96, est limitée dans la mesure où les organes autorisés à cette fin par l'Assemblée générale ne peuvent demander des avis consultatifs que sur des questions juridiques «qui se poseraient dans le cadre de leur activité». Aucune restriction de ce genre ne limite la compétence analogue dont sont investis l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité aux termes du paragraphe 1 de l'article 96. Néanmoins, ces organes n'ont eux aussi compétence pour demander des avis consultatifs sur des questions juridiques données que si ces questions se posent dans le cadre de leur activité, c'est-à-dire si elles sont de leur ressort.

La compétence d'un organe quel qu'il soit est établie selon la norme qui veut qu'il n'agira pas au-delà du cadre de son activité, telle que définie dans l'instrument juridique constitutif de l'organe en question. Il est peu probable que le paragraphe 1 de l'article 96 ait cherché à élargir le cadre de l'activité de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité telle qu'elle est déterminée par les autres articles de la Charte. L'expression «qui se poseraient dans le cadre de leur activité» au paragraphe 2 de l'article 96 est par conséquent superflue.»¹⁰⁹

4.49. M. le juge Schwebel semble trouver cette analyse convaincante¹¹⁰, alors que Mme le juge Higgins fait observer qu'une demande d'avis consultatif n'implique pas un élargissement substantiel du cadre des activités de l'organe qui fait la demande¹¹¹. Dans un contexte général, cette observation est probablement juste. En l'espèce, cependant, la question est de savoir si, compte tenu de la structure de la Charte et de la manière dont elle définit les compétences du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ainsi que l'équilibre entre leurs responsabilités

¹⁰⁹ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, p. 546.

¹¹⁰ S. M. Schwebel, «Authorising the Secretary-General of the United Nations to Request Advisory Opinions of the International Court of Justice», *AJIL*, 1984, vol. 78, p. 874-875.

¹¹¹ R. Higgins, «A comment on the health of Advisory Opinions», in Lowe et Fitzmaurice (dir. de publ.), *Fifty years of the International Court of Justice*, 1996, p. 577.

respectives, l'Assemblée générale peut demander un avis consultatif à la Cour sur une question donnée, lorsque cette question fait déjà l'objet de mesures prises par le Conseil de sécurité dans l'exercice de la responsabilité principale qui lui est dévolue par la Charte, et lorsque cela aurait pour effet d'entraver les travaux du Conseil.

4.50. Israël ne conteste pas que l'Assemblée générale, aux termes de la Charte, est également concernée par la paix et la sécurité internationales. C'est là un fait tellement bien établi — notamment dans la jurisprudence de la Cour, dans l'affaire relative à *Certaines dépenses des Nations Unies*¹¹² — qu'il n'appelle aucun commentaire. Israël affirme toutefois que l'Assemblée générale, lorsque le Conseil de sécurité agit dans l'exercice de sa responsabilité principale, doit faire preuve de retenue. C'est d'ailleurs sur cette règle tacite que se fonde la résolution de l'union pour le maintien de la paix.

4.51. Comme chacun sait, le paragraphe 1 de l'article 24 de la Charte attribue au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Chacun sait également que c'est le Conseil de sécurité, et lui seul, qui a compétence pour agir en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte. En outre, le Conseil de sécurité a une compétence quasi exclusive pour agir en matière de règlement pacifique des différends, au titre du chapitre VI de la Charte. Ainsi, même si l'article 35 de la Charte confère à l'Assemblée générale une compétence limitée pour examiner certaines questions portées à son attention, le paragraphe 3 de ce même article 35 précise explicitement que tout acte de l'Assemblée générale relatif à ces questions est soumis aux dispositions des articles 11 et 12 de la Charte ; or, dans le cas du second, celles-ci limitent la compétence de l'Assemblée générale lorsque le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la Charte.

4.52. Plus important encore, les articles 33, 34, 36, 37 et 38 du chapitre VI attribuent *uniquement* au Conseil de sécurité des responsabilités particulières en matière de règlement pacifique des différends. Ainsi, aux termes de l'article 33, c'est le Conseil de sécurité qui a compétence pour inviter les parties à un conflit à régler leur différend par des moyens pacifiques. Aux termes de l'article 34, c'est le Conseil de sécurité qui peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 36, c'est le Conseil de sécurité qui peut recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées. Qui plus est, en vertu du paragraphe 3 de cet article 36, c'est le Conseil de sécurité qui doit «tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice». On peut donc en déduire que toute demande d'avis consultatif dans ce domaine relève de la compétence du Conseil de sécurité, et non de celle de l'Assemblée générale, en particulier lorsque le Conseil de sécurité a agi dans l'exercice de la responsabilité principale dont il est investi par la Charte. Telle fut d'ailleurs l'approche suivie en l'affaire des *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, dans laquelle l'avis avait été demandé à la Cour par le Conseil de sécurité.

4.53. Selon l'article 37, c'est encore le Conseil de sécurité qui a compétence pour recommander des termes de règlement dans un conflit. Il a également compétence au titre de l'article 38.

¹¹² *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962, p. 163.*

4.54. Par conséquent, si l'Assemblée générale est incontestablement responsable elle aussi du maintien de la paix et de la sécurité internationales, sa compétence en matière de règlement pacifique des différends est secondaire, et ressortit davantage aux pouvoirs généraux qui lui sont conférés en vertu du chapitre IV de la Charte qu'à un quelconque pouvoir spécial découlant du chapitre VI. Seul le Conseil de sécurité est investi de pouvoirs spéciaux pour agir dans ce domaine. La résolution de l'union pour le maintien de la paix traduit très précisément cet équilibre entre les compétences et les responsabilités respectives du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

4.55. D'autres dispositions de la Charte confirment également la compétence et la responsabilité du Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité internationales, en excluant clairement celles de l'Assemblée générale dans ce domaine. Ainsi, selon les articles 52 à 54 de la Charte, qui concernent les accords régionaux, seul le Conseil de sécurité peut jouer un rôle à l'égard de tels accords. De même, l'article 99 de la Charte dispose que le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Assemblée générale n'est pas mentionnée dans ces dispositions.

4.56. Il est incontestable que la pratique des Nations Unies à cet égard a évolué au cours des quelque soixante années d'existence de l'Organisation. Il en ressort à l'évidence que l'Assemblée générale est en mesure de jouer, à propos de questions liées à la paix et à la sécurité internationales, un rôle plus actif que celui qui lui est dévolu à strictement parler par la Charte. La structure de la Charte demeure cependant la même. C'est le Conseil de sécurité qui a une responsabilité principale en matière de paix et de sécurité, et le rôle de l'Assemblée générale lui est subordonné.

4.57. On ne peut ignorer inconsidérément les compétences de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité en vertu de la Charte, ainsi que l'équilibre entre leurs responsabilités respectives. Les questions en cause dépassent l'affaire soumise aujourd'hui à la Cour. Elles touchent aux mécanismes inhérents à l'Organisation des Nations Unies elle-même, précisément au moment où celle-ci s'efforce de se faire entendre alors que sa capacité d'action est remise en cause sur une plus grande échelle. La structure de la Charte n'est en aucun cas parfaite. Mais on ne peut faire abstraction de l'équilibre instauré par la Charte entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

4.58. Au vu de ce qui précède, Israël affirme que, puisque le Conseil de sécurité s'emploie activement à chercher un règlement au conflit israélo-palestinien dans l'exercice de sa responsabilité principale, notamment au titre du chapitre VI de la Charte, la requête d'avis consultatif qui est soumise aujourd'hui à la Cour en application de la résolution adoptée par la dixième session extraordinaire d'urgence aurait dépassé la compétence de l'Assemblée générale même si celle-ci l'avait adoptée dans le cadre d'une session ordinaire.

*

* *

CHAPITRE 5

LA REQUÊTE NE PORTE PAS SUR UNE QUESTION JURIDIQUE RELEVANT DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 96 DE LA CHARTE NI DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 65 DU STATUT

A. La requête doit porter sur une question juridique

5.1. Il est bien établi que, pour que la Cour soit en mesure d'exercer sa compétence en matière d'avis consultatif, une requête doit lui avoir été transmise pour qu'elle examine une «question juridique». C'est ce qui découle du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, que la Cour a interprétés dans un grand nombre des avis consultatifs qu'elle a rendus à ce jour¹¹³.

5.2. La question posée à la Cour dans la présente espèce n'est pas une «question juridique» relevant du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut. L'exception soulevée par Israël à l'égard de la compétence ne tient pas au fait que la question est «politique», encore que les éléments exposés au chapitre 3 démontrent à l'évidence que la requête revêt un caractère très politique et partial et concerne l'un seulement des aspects d'un différend politique plus large. L'exception tient plutôt au fait que la question soumise à la Cour est libellée dans des termes incertains et qu'en conséquence elle ne se prête pas à une réponse de la Cour.

5.3. Pour qu'une question constitue une question juridique aux fins du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, elle doit être raisonnablement précise. Cette exigence découle en partie du libellé du paragraphe 2 de l'article 65 du Statut, qui stipule expressément que la requête «formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé», et en partie de principes fondamentaux. En outre, la Cour s'est inspirée de la nécessité d'asseoir ses conclusions sur des certitudes de droit¹¹⁴. L'idée selon laquelle les décisions doivent être prises par rapport à la sécurité juridique et dans les limites de celle-ci constitue un principe général applicable en droit international¹¹⁵. La question de la sécurité juridique ne doit pas être confondue avec celle qui s'est posée lors d'avis consultatifs précédents, à savoir si une question est excessivement abstraite, c'est-à-dire si le sens de la question est sûr mais, selon certains, ne concerne pas une situation de fait particulière¹¹⁶. Le problème en l'espèce est qu'il n'est pas possible de comprendre avec une certitude raisonnable le sens juridique de la question. Cet aspect sera examiné plus avant dans les paragraphes qui suivent.

¹¹³ Voir, par exemple, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962*, C.I.J. Recueil 1962, p. 155 : «En conséquence, et conformément à l'article 65 du Statut, la Cour ne peut donner un avis consultatif que sur une question juridique. Si une question n'est pas juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière : elle doit refuser de donner l'avis qui lui est demandé.»

¹¹⁴ Voir, par exemple, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 262, par. 95; *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran), arrêt*, C.I.J. Recueil 1980, p. 29, par. 58. Voir encore *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), opinion individuelle de M. Oda*, C.I.J. Recueil 1998, par. 9.

¹¹⁵ Daillier et Pellet, *Droit international public*, 6^e éd., p. 349. Voir également sir Hersch Lauterpacht, à propos du «postulat primordial de sécurité et de stabilité» dans le cadre de l'administration de la justice. Lauterpacht, H., *The Function of Law*, 1933, p. 253. Le principe de la sécurité juridique est également un concept important dans le droit communautaire européen : voir, par exemple, *Portelange/Smith Corona Marchant International*, affaire 10/69 (REC. 1969, p. 309).

¹¹⁶ Voir, par exemple, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 236, par. 15.

5.4. En outre, bien qu'Israël reconnaisse que l'interprétation de la question qui lui est posée fait partie de la fonction judiciaire de la Cour, celle-ci ne doit pas, ce faisant, dépasser sa propre compétence. Ainsi que l'a déclaré la Cour permanente : «[La Cour] dépasserait sa propre compétence, en essayant d'examiner des situations litigieuses effectives ou éventuelles, au sujet desquelles son avis n'a pas été sollicité, et en s'efforçant d'indiquer comment, suivant elle, ces situations devraient être réglées.»¹¹⁷

5.5. La tâche de la Cour consiste à répondre à la question telle qu'elle lui a été posée, et non à la reformuler¹¹⁸. A défaut d'être saisie d'une question juridique raisonnablement certaine, la Cour ne saurait établir sa compétence en élargissant la question qui lui est soumise¹¹⁹.

B. La question est incertaine et il est impossible d'y répondre selon les termes dans lesquels elle est libellée

i) L'hypothèse sous-jacente d'illicéité

5.6. La question transmise à la Cour comporte trois éléments. Elle consiste à demander :

- quelles sont en droit les conséquences
- d'une situation de fait, à savoir l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le Territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, selon ce qui est exposé dans le rapport du Secrétaire général,
- compte tenu des règles et des principes du droit international, notamment la quatrième convention de Genève de 1949, et les résolutions consacrées à la question par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

5.7. La question porte sur les «conséquence en droit» et non sur les questions sous-jacentes de licéité. Bien que la question posée à la Cour semble reposer sur l'hypothèse selon laquelle la construction de la clôture est illicite, l'illicéité de la clôture n'a, en réalité, fait l'objet d'aucune appréciation ou détermination juridiquement contraignante¹²⁰. Dès lors, de deux choses l'une :

¹¹⁷ *La compétence de l'Organisation internationale du travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron (1926)*, C.P.J.I. série B n° 13, p. 24.

¹¹⁸ Voir, par exemple, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1999, p. 81, par. 37; voir également *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 7.

¹¹⁹ La compétence de la Cour se limitant à répondre à la question qui lui est posée et étant en partie définie par cette question, la situation est analogue à celle qui se produit lorsqu'une disposition de règlement d'un différend, et en particulier une convention d'arbitrage, est inapplicable en raison de son caractère ambigu, parce qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude comment les parties souhaitaient régler leurs différends. Voir, par exemple, Redfern et Hunter, *Law and Practice of International Commercial Arbitration*, 3^e éd., p. 172 et 173, traitant de «l'insécurité juridique», et des «clauses d'arbitrage pathologiques». On peut également comparer avec utilité la manière dont la Cour a interprété les dispositions conventionnelles au stade de la compétence, par exemple dans l'*Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, C.I.J. Recueil 1996, p. 810, par. 16. La Cour a interprété chacune des dispositions invoquées par le requérant afin d'établir si les faits allégués avaient pu entraîner une violation. La Cour ne pouvait répondre à la question de savoir si les parties avaient consenti à sa compétence en se fondant uniquement sur une interprétation «défendable» du traité. Une plus grande certitude était nécessaire pour établir la compétence de la Cour.

¹²⁰ Voir le premier paragraphe du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/13 de l'Assemblée générale en date du 27 octobre 2003, pièce n° 14 du dossier.

- a) ou bien la Cour est invitée i) à constater que la construction de la clôture est illicite et ii) à rendre un avis sur les conséquences juridiques de cette illicéité;
- b) ou bien la Cour est invitée i) à présumer que la construction de la clôture est illicite et ii) à rendre un avis sur les conséquences juridiques de cette illicéité présumée.

5.8. Le premier membre de cette alternative est impraticable. Le second l'est également et amènerait aussi la Cour à donner un avis dépourvu d'objet et de but.

5.9. S'agissant de la première possibilité, la question de savoir si la construction de la clôture est illicite est une question complexe où s'entremêlent les faits et le droit. Nous reviendrons à cette question au chapitre 8. C'est également une question d'une grande sensibilité politique, ainsi qu'il a été démontré au chapitre 3, étant donné en particulier l'initiative visant à ramener les deux parties sur la voie des négociations qui a été entérinée par le Conseil de sécurité. Il est à supposer que si l'Assemblée générale avait voulu obtenir l'avis de la Cour sur cette question très complexe et délicate, elle le lui aurait demandé expressément. Dans des circonstances analogues, la Cour permanente a déclaré : «si le Conseil avait aussi désiré connaître l'avis de la Cour sur ce point ... il n'aurait pas manqué de le dire expressément. C'est pourquoi la Cour ne se considère pas comme étant saisie de cette question.»¹²¹

5.10. Nous estimons que la Cour devrait refuser de la même manière de répondre à une question reformulée portant sur la question de savoir si la construction de la clôture est, oui ou non, illicite. De plus, la question de la licéité, par sa nature même, se prête mal à une détermination par voie d'avis consultatif. En effet, il faudrait pour cela élucider les questions de fait complexes que recouvre cette question, ce qui exigerait nécessairement que la Cour examine de nombreux éléments de preuve documentaires et de témoignages, notamment d'experts. Ainsi que nous l'expliquons plus loin au chapitre 8, l'instruction des faits que requerrait l'examen de la question de la licéité ne saurait entrer dans le cadre de la présente requête d'avis consultatif.

5.11. S'agissant de la seconde possibilité, si la Cour devait faire reposer son examen sur un postulat d'illicéité, l'avis qui en résulterait ne pourrait avoir de valeur dans la pratique. Ainsi qu'il a été établi dans l'affaire du *Sahara occidental*, la fonction de la Cour est de donner un avis dès lors qu'elle a abouti à la conclusion que la question qui lui est posée est pertinente, qu'elle a un effet pratique à l'heure actuelle et qu'elle n'est pas dépourvue d'objet ou de but¹²². Ces conditions ne peuvent être considérées comme remplies si la question invite simplement la Cour à rendre un avis en se fondant sur un postulat, à savoir l'illicéité présumée de la construction de la clôture. L'avis ainsi rendu ne pourrait aider l'Assemblée générale à s'acquitter de ses fonctions¹²³. En outre, cet

¹²¹ *Echange des populations grecques et turques, 1925, C.P.J.I. série B n° 10, p. 17.*

¹²² *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 37, par. 73. Voir également p. 20, par. 20 et p. 27, par. 39. Voir encore Cameroun septentrional, C.I.J. Recueil 1963, p. 33 : «Si la Cour devait poursuivre l'affaire et déclarer toutes les allégations du demandeur justifiées au fond, elle n'en serait pas moins dans l'impossibilité de rendre un arrêt effectivement applicable...» Il s'agissait, certes, d'une affaire contentieuse, mais dans le même arrêt la Cour a souligné que toutes les considérations relatives à l'opportunité judiciaire étaient également applicables lorsqu'elle exerçait sa compétence en matière consultative (*ibid.*, p. 30-31). Voir *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 16.* Il est possible de soutenir que la jurisprudence de la Cour est partagée en ce qui concerne l'opportunité d'examiner le but et l'objet d'une requête d'avis consultatif. Toutefois, le véritable critère est l'immédiateté d'application. Un avis concernant une question générale de droit international, comme celui qui a été rendu dans l'affaire des *Armes nucléaires*, a une application immédiate, qu'il existe ou non une situation particulière à laquelle il puisse s'appliquer. Un avis portant sur les conséquences juridiques d'un acte donné, lorsque l'illicéité de cet acte n'est pas établie, ne peut avoir d'application immédiate.*

¹²³ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 20, par. 39.*

avis ajouterait à la confusion. Sans compter que les conséquences juridiques, s'il en est, dépendraient de la nature exacte de l'illicéité. La Cour va-t-elle alors examiner une longue série d'hypothèses différentes, et dire quelles seraient les conséquences juridiques de chacune ?

5.12. Ainsi, il est très difficile de savoir ce que l'on demande à la Cour. On ne sait laquelle des deux options mentionnées ci-dessus la Cour est censée adopter. On ne sait, dans le cas de l'option *a*), quelle serait la portée exacte de l'examen et, dans le cas de l'option *b*), quelles hypothèses pourraient ou devraient être posées.

5.13. La situation était très différente dans l'affaire de la *Namibie*, car la Cour était alors invitée à donner son avis sur les conséquences juridiques pour les Etats d'une situation dans laquelle l'illicéité de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie avait déjà été définitivement établie par le Conseil de sécurité dans sa résolution 276 (1970). C'est pourquoi le point de départ de l'examen par la Cour des conséquences juridiques pour les Etats dans cette affaire fut précisément le fait qu'«un organe compétent des Nations Unies [avait] constat[é] d'une manière obligatoire qu'une situation [était] illégale»¹²⁴.

ii) Conséquences juridiques pour qui ?

5.14. L'emploi de l'expression «conséquences juridiques» ouvre immédiatement un autre champ d'incertitude. La question ne précise pas si la Cour est invitée à examiner les conséquences juridiques pour :

- l'Assemblée générale ou quelque autre organe des Nations Unies;
- les Etats membres des Nations Unies;
- Israël;
- la «Palestine»;
- certaines des entités précitées, ou quelque autre entité.

5.15. Les conséquences juridiques n'existent pas dans l'abstrait. Elles doivent avoir un objet défini. L'absence d'un objet défini entraîne celle de toute sécurité juridique. Le fait que le terme «conséquences» soit accompagné de l'adjectif «juridiques» ne change rien à ce fait. De plus, il n'est d'aucun secours, pour combler cette lacune, de se reporter au procès-verbal de la séance à laquelle la requête d'avis consultatif a été adoptée. Il est frappant que le procès-verbal ne dise pas qui sont censés être les bénéficiaires de l'avis de la Cour ni, d'ailleurs, en quoi cet avis aiderait l'Assemblée générale à s'acquitter de ses fonctions.

5.16. L'incertitude qui existe à cet égard est pertinente à deux égards. Premièrement, la Cour doit savoir quelle est la portée du travail qu'il lui est demandé de faire. Il n'appartient pas à la Cour d'essayer de deviner les intentions de l'Assemblée générale. Deuxièmement, et cet aspect est tout aussi important, les Etats ou les autres parties intéressées doivent également connaître la portée de l'examen qui est demandé à la Cour. Sans cela, ils ne sont pas en mesure de préparer leur

¹²⁴ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 54, par. 117, et p. 54-56, par. 118-126.*

position. A cet égard, il convient peut-être de rappeler que dans l'affaire de la *Namibie*, la Cour avait été priée de donner son avis sur les conséquences juridiques *pour les Etats* de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité. La Cour n'avait pas eu à préciser elle-même la question et elle n'est pas allée au-delà de la tâche précise qui lui était indiquée par celle-ci.

C. Conclusions

5.17. Du fait des lacunes exposées ci-dessus, la question posée à la Cour revêt un caractère incertain. Il s'ensuit que cette question ne saurait être une question juridique au sens du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut. Ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, lorsque la question sur laquelle il lui est demandé de rendre un avis n'est pas une question juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière. Elle doit refuser de rendre l'avis demandé.

*

* *

TROISIÈME PARTIE

L'OPPORTUNITÉ ET L'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

CHAPITRE 6

LES PRINCIPES PERTINENTS EN MATIÈRE D'OPPORTUNITÉ ET L'EXERCICE, PAR LA COUR, DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE CONFORMEMENT AU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 65 DU STATUT

A. En vertu de son pouvoir discrétionnaire, la Cour peut refuser de répondre à la question

6.1. La Cour est libre de refuser de répondre à une demande d'avis consultatif. Or, Israël considère que la demande dont elle est actuellement saisie est de celles auxquelles elle ne doit pas répondre. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 65 laisse beaucoup de liberté à la Cour. Il dispose que la Cour «peut donner un avis consultatif» (les italiques sont de nous). La Cour a maintes fois rappelé qu'elle a de ce fait un «large pouvoir d'appréciation» pour examiner «si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis»¹²⁵. Dans son avis sur le *Sahara occidental*, par exemple, la Cour a traité ce point dans les termes suivants :

«L'article 65, paragraphe 1, du Statut qui confère à la Cour le pouvoir de donner des avis consultatifs est permissif et le pouvoir qu'il lui attribue ainsi a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Cour internationale de Justice, de même que la Cour permanente de Justice internationale, a toujours suivi le principe selon lequel, en tant que corps judiciaire, elle doit rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire, même lorsqu'elle rend des avis consultatifs. S'il lui est posé une question juridique à laquelle elle a incontestablement compétence pour répondre, elle peut néanmoins refuser de le faire. Comme la Cour l'a déclaré dans des avis consultatifs antérieurs, le caractère permissif de l'article 65, paragraphe 1, lui donne le pouvoir d'apprécier si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis.»¹²⁶

6.2. Pareillement, dans son avis concernant *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour, rappelant l'avis consultatif rendu par la Cour permanente de Justice internationale sur le *Statut de la Carélie orientale*, a formulé les observations suivantes :

«Le pouvoir qu'a la Cour de donner un avis consultatif procède de l'article 65 du Statut. Le pouvoir ainsi attribué a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour internationale de Justice, de même que la Cour permanente de Justice internationale, a toujours suivi le principe énoncé le 23 juillet 1923 par la Cour permanente en l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* : «La Cour, étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs» (*C.P.J.I. série B n° 5*, p. 29). En conséquence, et conformément à l'article 65 du Statut, la Cour ne peut donner un avis consultatif que sur une question juridique. Si une question n'est pas juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la

¹²⁵ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71-72.

¹²⁶ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 12, par. 23.

matière : elle doit refuser de donner l'avis qui lui est demandé. Mais, même s'il s'agit d'une question juridique, à laquelle la Cour a indubitablement compétence de répondre, elle peut néanmoins refuser de le faire.»¹²⁷

6.3. La Cour n'en a pas moins précisé clairement que, si elle ne devait en principe pas refuser de rendre l'avis consultatif demandé, seules des «raisons décisives» devaient la conduire à le faire¹²⁸.

6.4. La jurisprudence récente de la Cour révèle que celle-ci est particulièrement soucieuse de bien examiner les questions de compétence et d'opportunité avant d'aborder toute question de fond. C'est ainsi, par exemple, que lorsque l'Assemblée générale lui a demandé un avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour a résolu dans un premier temps les questions de compétence et d'opportunité avant d'en venir au fond de la question qui lui était soumise pour avis consultatif¹²⁹. L'étude de sa jurisprudence et de celle de la Cour permanente, sa devancière, révèle un certain nombre d'éléments pertinents pour déterminer ce qui constitue des «raisons décisives» pour que la Cour refuse de donner l'avis demandé.

i) L'obligation qu'a la Cour de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire

6.5. Dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, la Cour, évoquant l'exercice d'une fonction judiciaire applicable aussi bien aux avis consultatifs qu'aux affaires contentieuses, fit observer que «[c]ette fonction [était] soumise à des limitations inhérentes qui, pour n'être ni faciles à classer, ni fréquentes en pratique, n'en [étaient] pas moins impérieuses en tant qu'obstacles décisifs au règlement judiciaire»¹³⁰. La Cour s'est montrée particulièrement consciente de ces «limitations inhérentes» à sa «fonction judiciaire» lorsqu'elle a exercé sa compétence consultative; dans ces occasions, elle a beaucoup insisté sur le fait que son obligation première était de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire. Cet impératif trouve ses origines dans l'avis rendu par la Cour permanente sur le *Statut de la Carélie orientale*. Compte tenu de leur pertinence aux fins de la question dont la Cour est actuellement saisie, les principales conclusions de la Cour permanente méritent d'être citées intégralement. Concluant qu'elle ne rendrait pas d'avis sur la question qui lui était soumise, la Cour permanente s'était ainsi exprimée :

«Il résulte de ce qui précède que l'avis demandé à la Cour porte sur un différend actuellement né entre la Finlande et la Russie ... Il est bien établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement.

.....

Or, le consentement de la Russie n'a jamais été donné; par contre, elle a nettement et à maintes reprises déclaré qu'elle n'accepte aucune intervention de la Société des Nations dans son différend avec la Finlande. Les refus que la Russie avait

¹²⁷ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962, p. 155.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 10 et suiv., par. 14 et suiv.*

¹³⁰ *Affaire du Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt du 2 décembre 1963, C.I.J. Recueil 1963, p. 30.*

déjà opposés aux démarches suggérées par le Conseil ont été renouvelés lorsque la requête d'avis lui a été notifiée. Par conséquent, la Cour se voit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre.

La Cour estime qu'il y a encore d'autres raisons péremptoires pour lesquelles tout effort de la Cour de traiter la question actuelle serait inopportun. Le point de savoir si la Finlande et la Russie ont passé un contrat, d'après les termes de la déclaration concernant l'autonomie de la Carélie orientale, est en réalité un point de fait. Y répondre impliquerait le devoir de rechercher quelles preuves seraient de nature à éclairer la Cour sur la force relative des thèses avancées à ce propos par la Finlande et la Russie, et de faire comparaître tel témoin que nécessaire. La Russie refusant de prendre part à une enquête de ce genre, la Cour serait très embarrassée pour la mener à bien. Il paraît, en effet, douteux que la Cour puisse obtenir les renseignements matériels nécessaires pour lui permettre de porter un jugement sur la question de fait qui est celle de savoir quel fut l'objet de l'accord des parties. La Cour ne saurait aller jusqu'à dire qu'en règle générale une requête pour avis consultatif ne puisse impliquer une vérification de faits; mais, dans des circonstances ordinaires, il serait certainement utile que les faits sur lesquels l'avis consultatif de la Cour est demandé fussent constants : le soin de les déterminer ne devrait pas être laissé à la Cour elle-même.

La Cour se rend compte qu'elle n'est pas invitée à trancher un différend, mais à donner un avis consultatif. Cependant, cette circonstance ne modifie pas essentiellement les considérations ci-dessus. La question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais concerne directement le point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie, et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une enquête sur les faits qui sont à la base de l'affaire. Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties. La Cour, étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs.»¹³¹

6.6. La Cour permanente s'est attachée à deux facteurs qui sont particulièrement pertinents dans la présente espèce : *a)* l'absence de consentement en vue de soumettre le différend juridique au règlement judiciaire, et *b)* l'impossibilité radicale, pour la Cour, de statuer sur les faits sous-jacents lorsqu'elle ne dispose pas de preuves suffisantes.

a) *Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsqu'il existe un différend juridique*

6.7. L'avis rendu sur le *Statut de la Carélie orientale* reposait en partie sur le fait que la Russie n'était pas Membre de la Société des Nations. Elle ne pouvait donc pas être réputée avoir généralement consenti à ce que la Cour permanente exerçât sa compétence facultative¹³². Cela dit, la jurisprudence de la présente Cour met l'accent non pas sur l'élément juridictionnel de la décision de la Cour permanente mais plutôt sur la question de savoir si l'étude d'une question liée à un

¹³¹ *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif (1923), C.P.J.I. série B n° 5, p. 27-29.*

¹³² *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 23, par. 31; voir également Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 23-24, par. 30.*

différend pendant entre des Etats répond aux impératifs de l'opportunité judiciaire¹³³. C'est ce qui a conduit la Cour à examiner attentivement si les questions particulières qui lui étaient soumises se rattachaient à un différend existant entre des Etats.

6.8. Ainsi, dans l'affaire relative à l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a considéré la nature de la question qui lui était posée, à savoir l'applicabilité à certains différends des procédures de règlement instituées par les traités de paix, et a conclu que la question «ne touch[ait] assurément pas le fond même de ces différends»¹³⁴. Il s'ensuivait que le cas était différent de celui de la *Carélie orientale*. On ne pouvait pas dire que la question «concernait directement le point essentiel d'un différend actuellement né entre deux Etats de sorte qu'y répondre équiva[rait] en substance à trancher un différend entre les parties»¹³⁵. La Cour a conclu que «la position juridique des parties à ces différends ne saurait à aucun degré être compromise par les réponses que la Cour pourrait faire aux questions qui lui sont posées»¹³⁶. En d'autres termes, la Cour a énoncé un principe de base — à savoir qu'elle doit refuser de répondre à une question lorsque cela «équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties» — et a cherché à déterminer si ce principe pouvait être appliqué aux faits qui lui étaient soumis.

6.9. De même, dans l'affaire de la *Namibie*, la Cour a examiné la question de savoir si la demande avait trait à un différend juridique actuellement pendant entre deux Etats (et/ou entre l'Afrique du Sud et les Nations Unies), mais a jugé que tel n'était pas le cas¹³⁷. Un autre facteur important, du point de vue du consentement, était que l'Afrique du Sud s'était présentée devant la Cour afin de plaider sa cause sur le fond de la question soumise pour avis consultatif¹³⁸.

6.10. Dans l'affaire du *Sahara occidental*, la Cour s'est expressément interrogée sur l'actualité du précédent de la *Carélie orientale* (développant les conclusions qu'elle avait adoptées sur cette même question en l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix*), et a conclu que : «le consentement d'un Etat intéressé conserve son importance non pas du point de vue de la compétence de la Cour mais pour apprécier s'il est opportun de rendre un avis consultatif»¹³⁹. Et, poursuivait-elle :

¹³³ Voir, par exemple, Simma (dir. de publ.), *The Charter of the United Nations*, 2^e éd., vol. II, p. 1185 : «Il serait inapproprié de décider de connaître d'une demande si un différend juridique intéressant des Etats qui n'ont pas reconnu la juridiction obligatoire de la Cour, sur la base de l'article 36 du Statut, était porté devant la Cour, en l'absence des Etats concernés, par le biais d'une demande d'avis consultatif.» Voir également p. 1187 : «La Cour internationale de Justice a reconnu, d'autre part, que le défaut de consentement d'un Etat intéressé pouvait rendre le prononcé de l'avis consultatif incompatible avec son caractère judiciaire.»

¹³⁴ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950*, p. 72.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 71-72; voir Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996*, vol. II, où l'auteur relève que les vues de la Cour telles qu'elles sont exprimées dans l'avis consultatif sur l'*Interprétation des traités de paix* «constituent aujourd'hui le principe directeur».

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 24, par. 32. La Cour a dit : «L'objet de la requête n'est pas de faire en sorte que la Cour assiste le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses fonctions relatives au règlement pacifique d'un différend entre deux ou plusieurs Etats dont il serait saisi. Il s'agit d'une requête présentée par un organe des Nations Unies, à propos de ses propres décisions, en vue d'obtenir de la Cour un avis juridique sur les conséquences et les incidences de ces décisions.»

¹³⁸ *Ibid.*, p. 23-24, par. 31.

¹³⁹ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 32.

«Ainsi le défaut de consentement d'un Etat intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé de l'avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Tel serait le cas si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant.»¹⁴⁰

6.11. Le principe voulant que la Cour reste «fidèle aux exigences de son caractère judiciaire», mis en lumière dans l'avis sur le *Sahara occidental*, étaye l'idée selon laquelle la Cour ne doit pas permettre que le mécanisme consultatif soit utilisé abusivement pour contourner les prévisions du Statut sur la juridiction consensuelle¹⁴¹. Il ne s'agit pas simplement de savoir s'il existe ou non, au même moment, un différend entre des Etats qui pourrait autrement être porté devant la Cour par le jeu de sa procédure contentieuse, mais de savoir si, en se penchant sur la question, la Cour ne serait pas en fait amenée à statuer — de façon obligatoire ou non — sur des questions d'une manière qui échapperait aux prescriptions du Statut. Dans l'affaire du *Sahara occidental*, la Cour a examiné la situation portée à son attention et a jugé que la controverse juridique dont elle était saisie n'avait pas vu le jour dans le cadre de relations bilatérales entre deux Etats¹⁴². Elle a également souligné que, au cours des travaux de l'Assemblée générale, l'Espagne ne s'était pas opposée au fait que la question fût soumise à la compétence consultative de la Cour¹⁴³.

b) Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsque la Cour ne dispose pas de preuves suffisantes pour parvenir à des conclusions de fait

6.12. Nonobstant la discrétion laissée à la Cour pour s'inspirer des principes applicables en matière contentieuse (conformément au paragraphe 68 du Statut), la procédure que permet la fonction consultative ne se prête pas facilement à l'établissement de faits complexes¹⁴⁴. Cela n'a pas beaucoup gêné la Cour dans l'exercice de sa compétence facultative — du moins pas avant la présente espèce — étant donné qu'elle ne s'était jusqu'alors jamais heurtée au problème consistant à établir des faits complexes qui font l'objet d'un désaccord¹⁴⁵.

6.13. Dans l'affaire de la *Carélie orientale*, la Cour permanente avait conclu, face à la difficulté de vérifier les faits, que, en l'absence d'une partie intéressée, elle ne pouvait y parvenir sans se départir des règles essentielles qui dirigeaient son activité de tribunal. Ce principe, la

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 25, par. 33.

¹⁴¹ Voir également l'avis consultatif relatif à la *Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime*, C.I.J. Recueil 1960, p. 153.

¹⁴² *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 25, par. 34. Voir la présente espèce, dans laquelle Israël a évidemment voté contre la résolution A/RES/ES-10/14. La Cour a examiné et appliqué les principes énoncés en l'affaire du *Sahara occidental* lorsqu'elle a été appelée à se prononcer sur l'*Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, C.I.J. Recueil 1989, p. 191, par. 38. Là encore, la Cour s'est demandée si l'avis consultatif avait pour effet de soumettre un différend existant au règlement judiciaire sans le consentement d'un Etat intéressé. Elle a conclu que tel n'était pas le cas.

¹⁴³ *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 24, par. 30.

¹⁴⁴ Voir, par exemple, Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 1920-1996, 3^e éd., vol. II, p. 992 («à moins qu'il n'existe un accord sur les faits à partir duquel on puisse déterminer le droit applicable à ces faits, les procédures non contentieuses et non contradictoires constituent des mécanismes mal indiqués pour établir des faits»).

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 993 : «La Cour et sa devancière ont fréquemment tranché des points de fait relativement simples, sur la base de la documentation qui leur avait été soumise. Mais ces cas ne sont guère probants car jamais, lors d'une procédure consultative, la Cour concernée ne s'est heurtée au problème d'établir des faits sur lesquels il y avait désaccord.»

présente Cour n'a pas cessé d'en confirmer l'importance et le bien-fondé dans sa jurisprudence¹⁴⁶. Ainsi, par exemple, dans son avis consultatif sur l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a déclaré que, parmi les impérieuses limitations inhérentes à la fonction judiciaire en matière consultative, figurait le principe selon lequel la Cour ne peut donner un avis sur des questions soulevant «des points de fait qui ne p[eu]vent être éclaircis que contradictoirement»¹⁴⁷.

6.14. Cette limitation ne posait pas problème dans la pratique pour l'*Interprétation des traités de paix*, car l'examen de la Cour portait simplement sur l'application d'un mécanisme de règlement des différends, non sur le différend lui-même. L'Espagne a elle aussi soulevé la question dans l'affaire du *Sahara occidental*. Cette question, la Cour l'a formulée de la manière suivante : «[Il s'agit donc de savoir] si la Cour dispose de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de porter un jugement sur toute question de fait contestée et qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire.»¹⁴⁸

6.15. En définitive, la Cour a conclu qu'elle disposait des renseignements et des éléments de preuve nécessaires. Elle a constaté que la Mauritanie, le Maroc et l'Espagne lui avaient fourni «une très abondante documentation à l'appui des faits qu'ils jug[eai]ent pertinents pour l'examen des questions posées dans la requête» et que chacun de ces Etats, de même que l'Algérie et le Zaïre, avaient exposé leurs vues sur ces faits et sur les observations faites par les autres Etats¹⁴⁹. Or, dans la présente affaire, Israël n'a fourni à la Cour aucun élément de preuve portant sur la question de fond, et les preuves que les autres ont fournies, dont celles qui émanent du Secrétariat des Nations Unies, ne peuvent pas être considérées comme irréfragables ou dignes de foi.

ii) Les autres «circonstances de l'espèce»¹⁵⁰ susceptibles de conduire la Cour à refuser de répondre à la demande

6.16. Les deux éléments présentés ci-dessus, qui touchent le caractère judiciaire de la Cour, intéressent directement la présente affaire et se retrouvent abondamment dans la jurisprudence de la Cour. Ce ne sont toutefois pas les seuls facteurs qui puissent porter la Cour à exercer son pouvoir discrétionnaire. L'obligation qu'elle a de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire laisse entrevoir d'autres «raisons décisives» qui doivent être examinées en l'espèce, dont celle, importante, que la Cour ne saurait permettre que sa procédure consultative soit utilisée par l'Assemblée générale pour obtenir un avis, dont le prononcé à lui seul saperait le délicat processus de négociation politique qui a été accompagné et entériné par le Conseil de sécurité dans l'exercice des principales responsabilités qui sont les siennes en vertu de la Charte.

¹⁴⁶ Voir, au sujet de la décision rendue par la Cour permanente en l'affaire de la *Carélie orientale*, Bin Cheng, *General Principles of Law*, 1953, p. 298 :

«La décision de la Cour de ne pas donner son avis démontre le caractère fondamental que revêt le principe *audiatur et altera pars*. Ce principe ne devrait souffrir aucune exception, sauf dans le cas où une partie qui est tenue de se présenter et à qui l'on a donné la possibilité de le faire ne se conforme pas à cette obligation, sans offrir de raison valable, et néglige d'exercer le droit et le privilège d'être entendue.»

Tel n'est évidemment pas le cas ici. Israël n'est nullement tenu de plaider sa cause dans le cadre de la présente procédure.

¹⁴⁷ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950*, p. 72.

¹⁴⁸ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28-29, par. 46.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 29, par. 47.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 12, par. 23.

iii) L'opportunité judiciaire dans les circonstances de la présente espèce

6.17. Dans les chapitres suivants de cette partie, nous exposerons plusieurs considérations particulières concernant l'opportunité et l'exercice, par la Cour, de son pouvoir discrétionnaire en l'espèce. Ces considérations sont :

- a) l'opportunité d'un avis de la Cour étant donné que la demande porte sur une question litigieuse à l'égard de laquelle Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour (chap. 7);
- b) l'opportunité d'un avis de la Cour étant donné que la question l'oblige à faire des conjectures sur des faits essentiels et à formuler des hypothèses sur des arguments de droit (chap. 8);
- c) d'autres raisons décisives, dans les circonstances de la présente espèce, pour lesquelles la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire pour refuser de rendre un avis (chap. 9).

*

* *

CHAPITRE 7

LA REQUETE CONCERNE UNE QUESTION LITIGIEUSE A L'EGARD DE LAQUELLE ISRAËL N'A PAS CONSENTI A LA COMPETENCE DE LA COUR

A. Les principes juridiques applicables

7.1. Dans le présent chapitre, Israël présente sa conclusion selon laquelle la Cour ne doit pas exercer sa compétence dans la présente espèce parce que la requête concerne une question litigieuse à l'égard de laquelle Israël n'a pas donné son consentement à l'exercice de la compétence de la Cour. Les principes juridiques applicables ont déjà été évoqués au chapitre 6. Le défaut de consentement est un facteur important que la Cour doit prendre en compte lorsqu'elle examine l'opportunité d'exercer sa compétence. Les questions de principes ci-après découlent de l'analyse exposée au chapitre 6 :

- a) La question posée dans la requête d'avis consultatif concerne-t-elle le point principal d'un différend encore non résolu de sorte que répondre à la question reviendrait, sur le fond, à trancher le litige entre les parties ?¹⁵¹
- b) Ressort-il des circonstances que répondre à la question aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre que ses différends soient soumis à un règlement judiciaire sans son consentement ?¹⁵²

7.2. Pour être en mesure de répondre à ces questions, la Cour doit se demander i) quelle est la nature du différend israélo-palestinien et si l'effet de la requête d'avis consultatif est de porter le fond de ce différend ou un élément de ce différend devant la Cour (section B ci-dessous), et ii) si Israël a consenti à ce que le différend soit réglé par la Cour (section C ci-dessous).

B. Le différend non résolu

7.3. La question dont est maintenant saisie la Cour fait partie intégrante du différend israélo-palestinien plus large qui concerne les questions du terrorisme, de la sécurité, des frontières, des colonies de peuplement, de Jérusalem et d'autres questions connexes. Des éléments relatifs à ce différend, en particulier les mesures prises par la communauté internationale, notamment le Conseil de sécurité, pour parvenir à le régler, ont déjà été évoqués au chapitre 3. Le fait que la requête d'avis consultatif soumette à la Cour un «différend» entre Israël et la «Palestine» ressort à l'évidence des documents qui ont été transmis par le Secrétaire général au président de la Cour le 8 décembre 2003, principalement la résolution A/RES/ES-10/14 de l'Assemblée générale et le rapport du Secrétaire général en date du 24 novembre 2003 (A/ES-10/248).

7.4. En premier lieu, la résolution A/RES/ES-10/14 situe clairement la requête d'avis consultatif dans le cadre du différend israélo-palestinien actuel¹⁵³. C'est ce qui ressort :

- a) du point de l'ordre du jour, intitulé «mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupé et dans le reste du Territoire palestinien occupé»;

¹⁵¹ *Interprétation des traités de paix, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950, p. 71-72.*

¹⁵² *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 25, par. 33.*

¹⁵³ La partialité et l'inexactitude de la description et de la présentation du différend qui sont manifestes dans la résolution A/RES/ES-10/14 ne sont pas ici l'objet de l'argument.

- b) du renvoi à des résolutions antérieures des Nations Unies concernant des mesures prises par Israël, comme l'implantation de colonies de peuplement israéliennes dans des territoires situés à l'est de ce qui est appelé «la Ligne verte»;
- c) de la désignation d'Israël comme «puissance occupante»;
- d) du fait que l'édification du «mur» est décrite comme s'écartant de ce que l'on appelle «la Ligne verte»;
- e) de l'affirmation selon laquelle «il est nécessaire de mettre fin au conflit» entre Israël et la «Palestine».

7.5. En deuxième lieu, ce qui est encore plus révélateur, le rapport du Secrétaire général contient deux annexes : l'annexe 1, intitulée «Résumé de la position légale du Gouvernement israélien», et l'annexe 2, intitulée «Résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine». On ne saurait fournir illustration plus claire de l'existence d'un différend entre Israël et la «Palestine».

7.6. En troisième lieu, le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine», qui constitue l'annexe 2 du rapport du Secrétaire général, est apparemment fondé sur une opinion juridique communiquée par l'OLP aux fins du rapport. En effet, ce «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine» :

- fait état de certains droits d'Israël;
- fait état de certaines violations par Israël de droits palestiniens;
- fait état d'une responsabilité pénale d'Israël;
- énonce la prétention selon laquelle «la construction du mur est une tentative d'annexion du territoire [de la Cisjordanie] qui constitue une transgression du droit international» et «l'annexion *de facto* de terres constitue une atteinte à la souveraineté territoriale et en conséquence au droit des Palestiniens à l'autodétermination».

7.7. Deux choses découlent immédiatement de ce qui précède. D'abord, le libellé de l'opinion présuppose l'existence d'un différend. Ensuite, ce différend est, sans équivoque possible, une partie essentielle du différend israélo-palestinien plus large. S'il en était besoin, on trouverait une autre confirmation de ce dernier point dans le préambule de la résolution A/RES/ES-10/13 de l'Assemblée générale, en application de laquelle le rapport du Secrétaire général du 24 novembre 2003 a été élaboré¹⁵⁴.

7.8. L'existence, à l'origine de la requête d'avis consultatif, d'un différend demeuré pendant ne saurait faire de doute. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une affaire, comme celle de la *Namibie*, où la Cour a pu juger qu'elle se trouvait face à de simples divergences de vue sur des questions de droit qui étaient présentes dans presque tous les avis consultatifs¹⁵⁵. Le différend entre Israël et la «Palestine» constitue le *fons et origo* de la requête d'avis consultatif. Ce fait devient également

¹⁵⁴ Voir le neuvième considérant de la résolution, qui mentionne, par exemple, «la nécessité de mettre fin à l'occupation commencée en 1967».

¹⁵⁵ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 24, par. 34.*

évident si l'on examine le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la résolution demandant l'avis consultatif a été adoptée. Ce n'est pas seulement que ce procès-verbal (pas plus que la résolution elle-même) ne contient la moindre allusion à la manière dont un avis consultatif pourrait aider l'Assemblée générale à exercer ses fonctions¹⁵⁶. Au contraire. Le procès-verbal abonde en déclarations ayant pour objet la position de la «Palestine», et celle d'Israël, et exprimant l'intention des coauteurs de la résolution «[d']env[oyer] un puissant message à Israël» pour «faire respecter la justice»¹⁵⁷.

7.9. La question est donc de savoir si répondre à la question qui est posée à la Cour serait équivalent sur le fond à régler ce différend. La réponse est très simple. Si la Cour interprète la question comme exigeant qu'elle se prononce sur la licéité de la construction de la clôture par Israël, cela serait équivalent sur le fond à régler le litige pendant concernant la licéité de la clôture. En réalité, il ne s'agit pas seulement de savoir s'il y aurait équivalence sur le fond. La Cour énoncerait ainsi des conclusions sur la licéité de la clôture. Le fait qu'elle agisse dans le cadre de sa fonction consultative ne fait aucune différence. Ce faisant, la Cour ne pourrait éviter de statuer sur des éléments importants du différend plus large qui oppose Israël et la «Palestine». Si la Cour se contentait de postuler l'illicéité de la construction de la clôture, l'effet serait le même. Même si la Cour interprétait la question de la façon la plus étroite possible, elle devrait quand même inévitablement examiner un différend entre les deux parties en enfreignant la règle du consentement dans les affaires contentieuses.

7.10. Il reste à examiner l'autre question, qui est de savoir si la réponse à la question aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre que ses différends soient soumis à un règlement judiciaire sans son consentement, c'est-à-dire sans égard au fait qu'Israël n'a pas consenti à ce que la Cour examine un aspect quelconque de son différend avec la «Palestine».

C. Le défaut de consentement

7.11. Ainsi qu'il en a incontestablement le droit, Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour à l'égard de son différend avec la «Palestine», ou un élément quelconque de celle-ci, ni avec aucune autre partie qui y serait associée. Pour s'en convaincre, il suffit de constater :

- a) qu'aucune déclaration d'acceptation de la clause facultative n'a été déposée;
- b) qu'Israël a formulé des réserves aux clauses compromissaires de traités multilatéraux;
- c) qu'Israël a accepté différents mécanismes de règlement des différends, y compris en particulier les dispositions relatives au règlement des différends contenues dans les accords Israël-OLP.

Nous examinons brièvement ci-après chacun de ces éléments.

7.12. En ce qui concerne l'absence de toute déclaration d'acceptation de la clause facultative, le 19 novembre 1985, Israël a informé le Secrétaire général qu'il retirait sa déclaration d'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour déposée le 17 octobre 1956 et modifiée le

¹⁵⁶ Voir *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 26-27, par. 39. Cet argument a été évoqué expressément par le représentant de Singapour (voir par. 3.40 ci-dessus).

¹⁵⁷ Voir par exemple la déclaration du représentant de la Malaisie au nom du mouvement des non-alignés (A/ES-10/PV.23 du 8 décembre 2003), pièce n° 42 du dossier.

28 février 1984¹⁵⁸. Répondant à cette information, le conseiller juridique des Nations Unies a informé Israël que le Secrétaire général avait reçu sa lettre du 21 novembre 1985 et que la notification prendrait effet à partir de cette date. Même si Israël n'avait pas retiré sa déclaration en 1985, le différend avec la «Palestine», y compris celui soumis à la Cour dans la requête d'avis consultatif, n'aurait pas été couvert par la déclaration d'acceptation de la clause facultative déposée par Israël. En effet, cette déclaration contenait notamment les réserves suivantes :

«La présente déclaration ne s'applique pas :

.....

- c) à tout différend entre l'Etat d'Israël et un autre Etat Membre ou non des Nations Unies, qui ne reconnaît pas Israël ou se refuse ou à établir des relations diplomatiques normales avec Israël, lorsque l'absence ou la rupture des relations normales est antérieure au différend et existe indépendamment de lui;
- d) aux différends résultant d'événements survenus entre le 15 mai 1948 et le 20 juillet 1949;
- e) sans préjudice de l'alinéa d) ci-dessus, aux différends d'hostilités, d'une guerre, d'un état de guerre, d'une rupture de la paix, d'une rupture d'un accord d'armistice, d'une occupation de guerre ou d'une occupation militaire (qu'il y ait eu déclaration de guerre ou non et que l'état de belligérance ait été reconnu ou non), ou aux différends ayant trait à ces situations, auxquels le Gouvernement d'Israël est, a été ou pourra être parties à un moment quelconque...»¹⁵⁹

7.13. En ce qui concerne les traités multilatéraux auxquels Israël est partie, Israël n'a accepté la compétence obligatoire de la Cour dans aucun traité multilatéral depuis 1975¹⁶⁰. Bien que, depuis cette date, Israël soit devenu partie à un certain nombre de traités qui comprennent des dispositions prévoyant le règlement de différends par la Cour, ce règlement n'est que facultatif. Dans les autres cas, Israël a assorti son adhésion de réserves par lesquelles il a explicitement refusé son assentiment au règlement des différends par la Cour.

7.14. S'agissant des mécanismes de règlement des différends qui ont été acceptés par Israël, il convient de souligner qu'aucun des traités et accords conclus par Israël dans le cadre du processus de paix ne contient de référence au règlement de différends par la Cour¹⁶¹. Dans le cadre de l'examen de cet aspect de l'opportunité judiciaire, il est important de se rappeler qu'aucun accord avec l'OLP ni aucune déclaration unilatérale faite par Israël ou par l'OLP ne prévoit un règlement obligatoire des différends, par la Cour ou par d'autres instances. Ainsi :

¹⁵⁸ Voir *C.I.J Annuaire 1985-1986*, vol. 40, p. 60.

¹⁵⁹ Voir *C.I.J Annuaire 1984-1985*, vol. 39, p. 81.

¹⁶⁰ En cinquante-six ans d'existence, Israël n'est devenu partie qu'à deux traités bilatéraux prévoyant le règlement des différends par la Cour. Le seul de ces deux traités qui est toujours en vigueur est le traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu avec les Etats-Unis en 1951.

¹⁶¹ L'article VII du traité de paix entre Israël et l'Egypte prévoit que les différends seront résolus par les négociations, la conciliation ou l'arbitrage. L'article 29 du traité de paix entre Israël et le Royaume Hachémite de Jordanie prévoit également que les différends seront résolus par la voie des négociations, de la conciliation ou de l'arbitrage.

a) La lettre adressée par le président Arafat au premier ministre Rabin le 9 septembre 1993 indique ce qui suit : «L'OLP s'engage en faveur du processus de paix au Moyen-Orient et d'un règlement pacifique du conflit entre les deux parties et déclare que toutes les questions en suspens concernant le statut définitif seront résolues par voie de négociation.» [Traduction du Greffe.]

b) L'article XV de la déclaration de principes du 13 septembre 1993 se lit comme suit :

«1. Les différends découlant de l'application ou de l'interprétation de la présente déclaration de principes ou de tous accords ultérieurs touchant la période intérimaire seront réglés par voie de négociation dans le cadre du comité de liaison mixte qui sera créé en application de l'article X ci-dessus.

2. Les différends ne pouvant être réglés par voie de négociation pourront l'être par un mécanisme de conciliation dont conviendront les parties.

3. Les parties peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage les différends touchant la période intérimaire qui n'auront pu être réglés par voie de conciliation. Après accord des deux parties, une commission d'arbitrage sera créée à cette fin.»

c) L'article XVII de l'accord Gaza-Jéricho du 4 mai 1994 (remplacé par l'accord intérimaire du 28 septembre 1995) stipule :

«Tout différend relatif à l'application du présent accord sera transmis au mécanisme *ad hoc* de coordination et de coopération établi en vertu du présent accord. Les dispositions de l'article XV de la déclaration de principes s'appliqueront à tout différend qui n'est pas réglé par le mécanisme *ad hoc*, à savoir :

- 1) les différends au sujet de l'application ou de l'interprétation du présent accord ou de tout autre arrangement ayant trait à la période intérimaire seront réglés par la négociation au sein du *comité de liaison*;
- 2) les différends qui ne pourront être réglés par la négociation pourront l'être par un mécanisme de conciliation agréé par les parties;
- 3) les parties peuvent convenir de soumettre à arbitrage les conflits relatifs à la période intérimaire qui ne peuvent être réglés par la conciliation. A cette fin et avec l'accord des deux parties, les parties mettront en place un *comité d'arbitrage*.»

d) L'article XXI de l'accord intérimaire du 28 septembre 1995 stipule :

«Tout différend relatif à l'application du présent accord sera renvoyé au mécanisme *ad hoc* de coordination et de coopération, établi par le présent accord. Les dispositions de l'article XV de la déclaration de principes s'appliqueront à tout différend qui ne trouverait pas de règlement par le mécanisme *ad hoc*, à savoir :

- 1) les conflits nés de l'application ou de l'interprétation du présent accord, ou de tout accord ayant trait à la période intérimaire, seront réglés par le comité de liaison;
- 2) les conflits qui ne pourront pas être réglés par la négociation seront réglés par un mécanisme de conciliation dont conviendront les parties;
- 3) les parties peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage les différends relatifs à la période intérimaire qui ne pourront pas être réglés par voie de conciliation. A cette fin, les parties conviendront d'établir une commission d'arbitrage.»

7.15. La situation ne peut être plus claire. Israël et l'OLP sont convenus à plusieurs reprises de régler leurs différends par voie de négociation et, en cas d'accord, par voie d'arbitrage. Ce n'est pas seulement qu'Israël n'a pas donné son assentiment à ce que la Cour règle ses différends avec la «Palestine», ni une partie quelconque d'un tel différend. En réalité, d'autres mécanismes de règlement des différends, plus appropriés aux circonstances, ont été expressément préférés à cette possibilité.

D. Conclusions

7.16. Il s'ensuit de ce qui précède que dans la présente instance, si la Cour est compétente, ce qu'Israël conteste, la Cour doit exercer son pouvoir discrétionnaire et refuser de répondre à la requête d'avis consultatif. La présente espèce est exceptionnelle. Répondre à la question reviendrait, pour la Cour, à se prononcer sur un élément important du différend qui oppose Israël et la «Palestine», ce qui est précisément ce que les co-auteurs de la résolution A/RES/ES-10/13 semblent avoir souhaité¹⁶². Répondre à la requête aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre que ses différends soient soumis à un règlement judiciaire sans son consentement. Ces facteurs s'appliquent a fortiori lorsqu'un Etat a, à l'égard d'un différend particulier, pris des mesures expresses pour exclure la compétence de la Cour et y préférer d'autres formes de règlement.

7.17. Il faut ajouter à cela une autre considération, à savoir que la «Palestine» n'est pas un Etat. Elle n'a aucun statut devant la Cour. La compétence consultative de la Cour ne peut être utilisée pour tourner les règles de la Cour dans des circonstances où la Cour ne serait en aucun cas ouverte à l'éventuelle partie qui est le plus directement engagée dans le recours à la procédure consultative.

*

* *

¹⁶² Voir, par exemple, la déclaration du représentant palestinien, M. Al-Kidwa, au cours du débat de la session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, pièce n° 42 du dossier.

CHAPITRE 8

POUR REpondre A LA QUESTION, LA COUR EN SERAIT REDUITE A DES CONJECTURES SUR DES FAITS ESSENTIELS ET A DES HYPOTHESES SUR LES ARGUMENTS DE DROIT

8.1. Dans le présent chapitre, Israël exposera sa thèse selon laquelle la question oblige la Cour à faire des conjectures sur des faits essentiels et à formuler des hypothèses sur les arguments de droit. Les principes de droit applicables ont déjà été énoncés au chapitre 6; de ces principes découlent les questions suivantes :

- a) La requête d'avis consultatif soulève-t-elle des questions de fait qui ne peuvent être éclaircies que contradictoirement ?¹⁶³
- b) La Cour dispose-t-elle de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de porter un jugement sur toute question de fait contestée qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire ?¹⁶⁴

A. Pour répondre à la question, la Cour en serait réduite à des conjectures sur des faits essentiels et très complexes dont elle n'est pas saisie

8.2. Si la Cour était saisie de la question de savoir si la construction de la clôture est illicite ou non et, dans ce dernier cas, quelles sont en droit les conséquences d'une telle illicéité pour certaines parties spécifiées, elle devrait inévitablement examiner et trancher un certain nombre de questions de fait complexes.

8.3. Dans une affaire contentieuse, les faits à établir ressortent des écritures et plaidoiries des parties. En l'absence de telles pièces, et compte tenu du fait qu'Israël ne sait pas quelles questions la «Palestine» va soumettre à la Cour, la façon la plus commode de connaître l'étendue probable des questions de fait qui seront soulevées est de se reporter aux allégations contenues dans l'annexe 2 du rapport du Secrétaire général en date du 24 novembre 2003, le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine». Selon ce document, la Cour devrait examiner :

- a) des questions de fait concernant la nécessité militaire de la clôture;
- b) des questions de fait concernant le caractère proportionnel de la construction de la clôture, y compris des questions de fait concernant la possibilité, pour satisfaire à la condition de proportionnalité, de recourir à d'autres moyens, notamment en modifiant le tracé de la clôture.

8.4. Toute appréciation de la nécessité militaire de la clôture exigerait nécessairement que soit effectuée, y compris en ce qui concerne les parties de la clôture dont le tracé n'a pas été établi de façon définitive, une évaluation :

- a) de la menace à laquelle fait face Israël du point de vue de la sécurité, qui exigerait à son tour une évaluation de la nature et de l'ampleur des attentats terroristes, du caractère continu de la menace et de la probabilité et de l'ampleur d'attentats futurs;

¹⁶³ *Interprétation des traités de paix, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950, p. 72.*

¹⁶⁴ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 28-29, par. 46.*

- b) de l'efficacité de la clôture pour contrer la menace à la sécurité par rapport à d'autres moyens disponibles;
- c) des motifs qui sont à l'origine de la construction de la clôture;
- d) du tracé de la clôture, y compris de sa justification au titre de la nécessité militaire en ce qui concerne chacun de ses tronçons;
- e) de la nature précise et des dimensions de l'ouvrage, notamment de la question de savoir si ces aspects sont justifiés par la nécessité militaire pour chaque tronçon de la clôture, par exemple pour savoir si la nécessité militaire justifie que de courts tronçons de la clôture soient effectivement constitués par un mur;
- f) de la nature exacte de la menace à laquelle doit faire face la population israélienne vivant près des différents tronçons de la clôture;
- g) compte tenu de la thèse selon laquelle, afin de satisfaire à la condition de proportionnalité, le mieux serait de modifier le tracé de la clôture, une évaluation de la menace relative qui découlerait d'une telle modification du tracé et de la possibilité de satisfaire ainsi aux besoins de la nécessité militaire.

8.5. Pour apporter la moindre réponse à de telles questions, tout tribunal qui serait saisi de l'examen de faits aussi contestés aurait besoin de disposer d'un grand nombre d'éléments de preuve documentaires et d'entendre de nombreux témoignages, notamment d'experts, de *toutes* les parties intéressées¹⁶⁵. Il serait tout à fait incorrect que la Cour s'appuie simplement sur les «éléments de preuve» présentés par la «Palestine». Les éléments de preuve doivent être soumis à l'examen. Il faudrait pour cela que la Cour soit prête à consacrer un temps considérable à l'établissement des faits.

8.6. La Cour devrait également examiner les inconvénients sur lesquels s'appuie la «Palestine» pour étayer sa thèse selon laquelle la construction de la clôture n'est pas proportionnelle. Si l'on se fonde sur les prétentions avancées dans le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine», la Cour devrait examiner :

- a) la portée et la nature des prétendues «nombreuses destructions de logements palestiniens et d'autres biens»;
- b) la portée et la nature des prétendues «atteintes à la liberté de mouvement»;
- c) la portée et la nature des prétendues «atteintes au droit à l'éducation, au travail, à un niveau de vie adéquat et aux soins de santé»;
- d) la portée et la nature de la prétendue «ingérence arbitraire dans le domicile»;
- e) la portée et la nature du prétendu «fait de faciliter l'entrée de civils israéliens dans la zone interdite et leur résidence à l'intérieur de la zone tout en imposant des restrictions à l'accès des Palestiniens à cette zone et à leur résidence à l'intérieur de la zone»;
- f) dans quelle mesure des facteurs analogues touchent également les non-Palestiniens.

¹⁶⁵ Il n'existe bien entendu, à strictement parler, pas de parties dans une procédure d'avis consultatif. C'est bien l'indice qu'une telle procédure n'est pas appropriée pour régler des différends où les faits sont complexes.

8.7. La Cour n'a aucune possibilité d'établir de tels faits. Même s'il s'agissait d'une affaire contentieuse, les contraintes du fonctionnement de la Cour ne lui permettraient pas de procéder à un examen approfondi de questions de fait très détaillées ou complexes. On peut même se demander si la Cour a jamais tranché des faits d'un caractère aussi complexe et politisé et qui sont aussi essentiels à un conflit de cette nature. Ces facteurs ont encore plus de poids lorsque la Cour exerce sa compétence en matière consultative, puisque, comme nous l'avons déjà vu, les procédures non contentieuses et non contradictoires sont des mécanismes peu appropriés pour établir des faits¹⁶⁶. Cela est d'autant plus vrai dans une affaire où la «Palestine» affirme la responsabilité pénale d'Israël.

8.8. Quoiqu'il en soit, la Cour n'a accordé que six semaines pour la présentation des exposés écrits. La Cour ne pourra disposer des éléments nécessaires et ne sera pas en mesure d'établir quelque fait que ce soit. Pour commencer, Israël conteste la compétence de la Cour et ne présente pas d'arguments sur le fond. En outre, compte tenu des décisions récentes concernant la modification du tracé de la clôture dans certaines zones sensibles et d'autres faits, il est fort peu probable que même les éléments de faits de base communiqués à la Cour par des sources non israéliennes, palestiniennes et autres, soient exacts. La Cour ne saurait substituer des hypothèses ou des conjectures à un établissement effectivement judiciaire des faits. Il ne s'agit pas d'une affaire comme celle de l'*Interprétation des traités de paix*, dans laquelle la Cour n'examinait nullement le différend lui-même, ni de l'affaire de la *Namibie*, dans laquelle l'illicéité avait déjà été établie de façon obligatoire. Il ne s'agit pas d'une affaire comme celle du *Sahara occidental*, dont les principaux protagonistes avaient tous soumis des dossiers de preuve volumineux sur les faits qu'ils jugeaient pertinents pour l'examen par la Cour des questions posées dans la requête, et présenté leurs observations sur ces éléments de preuve.

8.9. Il s'ensuit que la Cour ne disposera pas des renseignements et des éléments de preuve suffisants pour lui permettre de porter un jugement sur des questions de faits contestés qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire.

B. Pour répondre à la question, la Cour devrait formuler des hypothèses sur des arguments de droit qui ne lui ont pas été présentés

8.10. Israël ne participant pas à la procédure quant au fond de la requête, la Cour devrait également, pour répondre à la question, formuler des hypothèses sur des arguments de droit dont elle n'aurait pas été saisie. Cette question a déjà été abordée au chapitre 5 ci-dessus à propos de la présomption d'illicéité de la construction de la clôture. Il s'ajoute à cela que pour formuler les conclusions que la «Palestine» semble souhaiter, selon le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine», la Cour devrait non seulement établir la série de faits énumérés ci-dessus, mais elle devrait également appliquer à ces faits les principes de droit pertinents. A cette fin, la Cour devrait formuler des hypothèses en ce qui concerne des arguments de droit dont elle n'est pas saisie, s'agissant notamment :

- a) des éléments constitutifs de concepts juridiques comme la nécessité militaire et la proportionnalité;
- b) de l'interprétation et de l'application des nombreux autres instruments qui pourraient être invoqués par la «Palestine»;
- c) de questions concernant des allégations d'annexion;

¹⁶⁶ Voir le passage de l'avis consultatif sur le *Statut de la Carélie orientale* cité au chapitre 6 ci-dessus.

d) d'autres questions se posant dans le cadre d'un examen des conséquences juridiques.

8.11. Ce sont là des questions de droit diverses et complexes, ce dont on ne saurait s'étonner, étant donné que le différend auquel elles se rapportent dure depuis des décennies.

C. Conclusions

8.12. La présente affaire est exceptionnelle. Les questions soulevées par la construction de la clôture — qu'elles soient prises au sens étroit des conséquences juridiques ou au sens élargi de la question sous-jacente de licéité — ne peuvent être tranchées à la hâte selon une procédure contestable. Ce n'est pas là simplement la conséquence de l'ordonnance rendue par la Cour le 19 décembre 2003. Ce fait tient à la nature même de la procédure d'avis consultatif. En formulant des conclusions sur un différend complexe du point de vue du droit et des faits, alors que l'une des deux parties les plus directement concernées est absente, la Cour s'écarterait des règles essentielles qui inspirent son activité judiciaire¹⁶⁷.

*

* *

¹⁶⁷ *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif (1923), C.P.J.I. série B n° 5, p. 27 à 29.*

CHAPITRE 9

AUTRES RAISONS DECISIVES POUR LESQUELLES LA COUR, DANS L'EXERCICE DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE, DEVRAIT REFUSER DE REpondre A LA QUESTION

9.1. Les chapitres précédents de la présente partie ont traité des raisons de droit établies pour lesquelles la Cour devrait exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de refuser de répondre à une requête d'avis consultatif. Ces raisons découlent des principes énoncés dans l'affaire de la *Carélie orientale*, dont la Cour actuelle a amplement confirmé l'actualité dans sa jurisprudence. Les circonstances de la présente espèce font cependant apparaître d'autres «raisons décisives» dont l'examen devrait amener la Cour à refuser de donner l'avis demandé. Dans les chapitres 4 et 5 du présent exposé, Israël a soulevé deux exceptions à la compétence de la Cour qui, selon lui, ont pour effet d'empêcher — en droit — celle-ci de rendre un avis en l'espèce. Subsidiairement, dans le cas où la Cour estimerait que ces éléments ne l'empêchent pas d'examiner la question, Israël fait valoir que les circonstances de la requête ainsi que la compétence et les responsabilités respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sont également pertinentes pour l'exercice par la Cour du pouvoir discrétionnaire qui est le sien de refuser de répondre à la demande d'avis. De même, Israël soutient que l'incertitude inhérente à la question a également rapport au pouvoir discrétionnaire et à l'opportunité.

9.2. Quelques brèves observations supplémentaires s'imposent sur deux autres aspects relatifs à l'opportunité. Ces aspects ont déjà été évoqués assez longuement dans différentes parties du présent exposé et il suffira ici d'ajouter quelques observations finales.

A. L'équité exige que la Cour refuse de rendre un avis

9.3. Les principes d'équité, comme celui de la bonne foi et des «mains propres», sont amplement reconnus dans la jurisprudence de la Cour, comme leurs corollaires, la mauvaise foi et l'abus de droit¹⁶⁸. Citant la maxime relative à l'équité selon laquelle «un tribunal d'équité refuse d'accorder remède au plaignant qui s'est mal conduit à l'égard de ce qui fait le fond du litige», le juge Hudson, dans son opinion individuelle dans l'affaire *Prises d'eau à la Meuse*, fit observer ce qui suit :

«Le principe général est de ceux qu'un tribunal international doit appliquer avec beaucoup de prudence... Et cependant, dans un cas nettement pertinent, et en tenant compte scrupuleusement des restrictions nécessaires, un tribunal, lié par le droit international, ne devrait pas reculer devant l'application d'un principe si évidemment juste.»¹⁶⁹

¹⁶⁸ Voir par exemple, *Usine de Chorzów, compétence, arrêt n° 8, 1927, C.P.J.I série A n° 9*, p. 31; *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, arrêt, 1932, C.P.J.I série A/B n° 46*, p. 167; *Statut juridique du Groënland oriental, arrêt, 1933, C.P.J.I série A/B n° 53*, opinion dissidente de M. Anzilotti, p. 95; *Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I série A/B n° 70*, opinion dissidente de M. Anzilotti, p. 50, et opinion individuelle de M. Hudson, p. 77; *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980*, opinion dissidente de M. Morozov, p. 53-55, et opinion dissidente de M. Tarazi, p. 62-63; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, opinion dissidente de M. Schwebel, par. 240 et 268-272.

¹⁶⁹ *Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I série A/B n° 70*, opinion individuelle de M. Hudson, p. 77.

9.4. Bien qu'il s'agisse en l'espèce d'une requête d'avis consultatif, il est difficile d'imaginer une affaire à laquelle l'invitation d'agir adressée par le juge Hudson à la Cour soit mieux adaptée. Ainsi que les éléments exposés au chapitre 3 le confirment, la «Palestine» est responsable du terrorisme que vise à contrer la clôture. Ce fait ne peut être écarté. Une partie ne peut demander réparation à un tribunal lorsqu'elle a commis le tort qui est à l'origine de la situation même qui est à l'examen. C'est ce qui découle du principe *nullus commodum capere de sua injuria proprio* — nul ne peut tirer profit de sa propre faute — principe qui garde toute sa pertinence dans les procédures consultatives où sont soulevées des questions essentiellement contentieuses. Dans la présente espèce, en réalité, c'est la «Palestine» qui demande à la Cour de trancher certains points de droit. Et pourtant, ce sont les attentats-suicide et autres commis contre Israël et des Israéliens, dont elle est responsable, qui ont conduit à la situation dont elle se plaint. C'est là, à l'évidence, un facteur important, équivalant à une «raison décisive», que la Cour devra prendre en compte lorsqu'elle exercera son pouvoir discrétionnaire au titre du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut.

B. Un avis viendrait contrecarrer le plan de la feuille de route

9.5. Les incidences qu'aurait sur le plan de la feuille de route un avis portant sur le fond de la requête ont déjà été examinées en détail dans les chapitres précédents. Un avis consultatif portant sur le fond irait à l'encontre de la feuille de route pour deux raisons. La première est que dans la feuille de route, les deux parties s'engagent à mener des négociations dans le cadre dont elles sont convenues. Accéder à une requête d'avis consultatif portant sur un aspect d'un conflit que les deux parties ont décidé d'un commun accord de régler par d'autres moyens donnerait à la «Palestine» le signal qu'elle peut chercher à atteindre ses objectifs en dehors du cadre convenu. Dans la pratique, on risque en conséquence de s'écarter des modalités de la feuille de route et, ce qui serait encore plus grave, de donner le feu vert à d'autres activités terroristes.

9.6. La seconde, et plus importante, raison pour laquelle un avis sur le fond mettrait à mal la feuille de route est que presque toute réponse imaginable au fond de la question toucherait des problèmes que les deux parties ont reportés à des discussions ultérieures. La feuille de route propose pour résoudre le conflit israélo-palestinien une démarche globale qui est divisée en plusieurs phases. L'enchaînement de ces phases n'est pas dû au hasard, mais reflète les fondations qui doivent être établies si l'on veut que le plan ait une chance de succès. Il s'ensuit qu'en vertu de la feuille de route, il faudra, pour progresser vers un accord sur le statut définitif tel qu'il est prévu dans la phase III de l'initiative, que les deux parties remplissent effectivement les engagements acceptés pour les phases I et II. Parmi ces engagements, l'un des plus cruciaux est que la partie palestinienne prenne des mesures efficaces pour mettre fin au terrorisme. Cette obligation ne peut être évitée en recourant à une procédure qui vise à amener la Cour à examiner des questions qu'il appartiendra aux deux parties de régler en temps utile par voie de négociation, une fois que la «Palestine» aura rempli les conditions minimales auxquelles elle s'est engagée.

9.7 Le différend au sujet de la clôture n'est qu'un aspect de l'ensemble du conflit israélo-palestinien. La clôture est une réponse d'Israël au fait que les Palestiniens ne respectent pas leurs engagements de mettre fin à la terreur. On ne peut examiner un élément de ce différend sans examiner l'autre. Et ni l'un ni l'autre de ces éléments ne peut être dûment examiné par la Cour, en particulier dans le cadre de sa compétence en matière consultative, sans courir le risque considérable de perturber immédiatement l'équilibre que la feuille de route vise à atteindre et à réaliser le moment venu par voie de négociation entre les deux parties.

9.8. Nul n'est besoin d'une imagination particulièrement fertile pour entrevoir ce sur quoi pourrait porter un avis de la Cour — en supposant pour les besoins de l'argumentation que cet avis ne confirmerait pas simplement le droit qu'a Israël de construire la clôture et toute sa conduite à cet

égard. Lorsqu'on se prend à réfléchir à cet aspect, ce que ne manquera pas de faire la Cour, il devient immédiatement évident que tout avis portant sur le fond de la question contrecarrerait la feuille de route. Cet argument a été présenté au chapitre 3 à propos seulement de certaines des questions entourant la ligne de démarcation de l'armistice et les colonies de peuplement. On peut y ajouter d'autres questions, comme le statut de Jérusalem. Presque tout ce que la Cour pourrait dire risquerait de mettre en péril le plan aussi bien que la teneur des négociations proposées.

9.9. La difficulté la plus évidente concerne la question de la licéité. Il a été dit au chapitre 5 que cet aspect n'était même pas explicitement mentionné dans la question. Or, il est à prévoir que, quoi qu'elle choisisse de dire sur la question des conséquences juridiques, la Cour devra au préalable se pencher un tant soit peu sur la licéité. Cette question est, cependant, semée d'embûches dans toutes les directions. La résolution ES-10/13, qui est censée dire ce qui est illicite, ne peut être sérieusement considérée comme une décision faisant autorité en matière de licéité. Elle n'a pas force obligatoire. Le jugement d'illicéité qu'elle énonce n'est pas l'aboutissement d'un examen de questions de droit substantiel. La résolution ne dit pas à quelles dispositions juridiques la clôture serait contraire. Un avis de la Cour qui serait fondé sur une telle appréciation de la licéité ne serait pas crédible et pourrait fort bien avoir pour effet d'entraîner la Cour, les deux parties et les Nations Unies de façon générale dans un débat à long terme sur le poids de l'avis de la Cour.

9.10. Les autres moyens auxquels la Cour pourrait faire appel pour examiner la licéité seraient tout aussi problématiques. Les autres résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ne portent pas sur la licéité de la clôture et sont elles-mêmes, à des égards importants, d'une portée limitée. Ces résolutions, même celles adoptées par le Conseil de sécurité, ne sont pas comparables à la résolution 276 (1970), invoquée dans l'affaire de la *Namibie*, qui, au titre de la Charte, était décisive à l'égard d'une question essentiellement interne pour l'Organisation des Nations Unies elle-même. Un examen beaucoup plus approfondi de la licéité s'imposerait en l'espèce.

9.11. A supposer, cependant, qu'elle se contente de s'appuyer sur ces résolutions, la Cour ne se trouverait pas moins devant la nécessité d'extrapoler à partir de ces résolutions pour examiner la licéité de la clôture. Et il n'est pas vrai qu'une résolution portant sur la licéité d'une question ou d'une autre puisse constituer en elle-même une base adéquate et appropriée pour juger de la licéité de la clôture. Même en supposant que la Cour, exerçant sa fonction consultative et n'ayant pas été saisie par Israël de faits et d'arguments pertinents sur la question, puisse entreprendre un examen dûment approfondi de la licéité, il en résulterait un avis qui empiéterait indéniablement sur le domaine essentiel de la feuille de route en ce qui concerne les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement. Tout prononcé de la Cour sur ces questions serait jeté dans la balance des négociations prévues et aurait toutes les chances de déstabiliser ce processus. Les questions que le Quatuor a proposé de régler au cours de la phase III de la feuille de route se retrouveraient brusquement en tête et l'avis que la Cour aurait rendu en méconnaissant la dynamique politique globale saperait les négociations.

9.12. Les autres démarches ne promettent pas de solutions plus simples. Les «conséquences juridiques» n'existent pas dans le vide. Un avis qui porterait sur les conséquences juridiques pour Israël, pour la «Palestine», pour les autres Etats, pour les Nations Unies, et ne serait pas ancré dans la réalité des faits sur le terrain et dans une appréciation réfléchie de l'équilibre des droits, serait contre-productif.

9.13. Compte tenu de ce qui précède, la déclaration des Etats-Unis, principal architecte de la feuille de route, pendant le débat qui s'est tenu lors de la session extraordinaire d'urgence au cours de laquelle la requête d'avis consultatif a été adoptée mérite d'être rappelée. L'intégralité de cette déclaration a été citée au chapitre 3. En voici le point saillant :

«La communauté internationale est depuis longtemps consciente que le règlement du conflit passe par une solution négociée, ainsi que le demandent les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité. Cela a été indiqué clairement aux parties dans les principes arrêtés par la conférence de paix de Madrid de 1991. Faire intervenir la Cour internationale de Justice dans ce conflit est incompatible avec cette approche et pourrait, en fait, retarder la solution des deux Etats et avoir une influence négative sur la mise en œuvre de la feuille de route. En outre, saisir la Cour internationale de Justice de cette question risque d'entraîner une politisation de cet organe. Cela ne ferait pas progresser la capacité de la Cour de contribuer à la sécurité mondiale, ni les perspectives de paix.»

9.14. Comme le montre la lecture des autres passages des déclarations cités aux chapitres 3 et 4 ci-dessus, les Etats-Unis n'ont pas été les seuls à faire cette évaluation.

9.15. Un avis consultatif rendu suivant une procédure accélérée, qui empiète sur une initiative diplomatique concertée, entérinée par le Conseil de sécurité, en vue de ramener les deux parties sur la voie des négociations, ne peut que compromettre les efforts visant à parvenir à un règlement du conflit. De l'avis d'Israël, c'est là, quel que soit le critère adopté, une «raison décisive» pour que la Cour, exerçant le pouvoir discrétionnaire qui est le sien au titre du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, refuse de répondre sur le fond à cette demande d'avis.

*

* *

CHAPITRE 10

RESUME ET CONCLUSIONS

10.1. Ainsi que l'exige l'Instruction de procédure II de la Cour, le présent chapitre contient un bref résumé de l'argumentation d'Israël telle qu'elle a été exposée dans les chapitres précédents. Il contient également de brèves conclusions.

10.2. Israël soutient deux thèses : la première, que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la requête d'avis consultatif contenue dans la résolution A/RES/ES-10/14 et la seconde, que si la Cour juge qu'elle a compétence, elle devrait, au titre de l'opportunité judiciaire, refuser de répondre à la requête. Ces deux thèses ont cependant un élément commun, à savoir qu'en répondant à la requête d'avis consultatif la Cour s'ingérerait dans le conflit complexe israélo-palestinien, nonobstant le fait que le Conseil de sécurité a approuvé à l'unanimité la feuille de route dans sa résolution 1515 (2003), dix-neuf jours exactement avant l'adoption de la requête d'avis consultatif.

10.3. La Cour est incompétente pour deux raisons. En premier lieu, la requête d'avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale et aurait également dépassé la compétence de l'Assemblée générale siégeant en session ordinaire (voir chap. 4). La dixième session extraordinaire d'urgence a été convoquée au titre de la résolution dite de l'union pour le maintien de la paix du 3 novembre 1950, qui dispose dans le passage pertinent que

«dans tout cas ... où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre».

Dans le cas présent, le Conseil de sécurité n'a pas manqué à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au contraire, dix-neuf jours seulement avant l'adoption de la résolution A/RES/ES-10/14, le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales en approuvant la feuille de route. En tout état de cause, dans le cadre de la Charte, la responsabilité et la compétence de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont subsidiaires à celles du Conseil de sécurité. Dans des circonstances comme celles de la présente instance, lorsque le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale, l'Assemblée générale a le devoir de faire montre de réserve.

10.4. En second lieu, pour que la Cour puisse exercer sa compétence consultative, elle doit être saisie d'une requête portant sur une «question juridique» (voir chap. 5). La question transmise à la Cour en l'espèce n'est pas une «question juridique» relevant du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, parce qu'elle ne revêt par un caractère suffisamment certain, et ce, pour deux raisons. Premièrement, on ne saurait dire avec certitude si la Cour est invitée à dire que la construction de la clôture est illicite, ou simplement à présumer cette illicéité. Deuxièmement, alors que le concept de «conséquences juridiques» n'existe pas dans l'abstrait, la question ne précise pas les entités concernées par ces «conséquences juridiques».

10.5. Si la Cour conclut qu'elle a compétence, il existe d'importantes raisons liées à l'opportunité judiciaire pour que la Cour refuse de répondre à la requête. Les principes de droit pertinents à cet égard sont exposés au chapitre 6. Les raisons pour lesquelles la Cour devrait refuser de répondre à la demande d'avis sont les suivantes. Premièrement, la requête d'avis consultatif concerne des aspects essentiels du différend qui existe entre Israël et la «Palestine» et y répondre reviendrait, sur le fond, à régler ce différend (voir chap. 7). Etant donné qu'Israël a, par des mesures expresses, exclu la compétence de la Cour à l'égard de ce différend, répondre à la requête aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre qu'un différend auquel il est partie soit soumis à un règlement judiciaire sans son consentement.

10.6. Deuxièmement, pour répondre à la question, la Cour devrait faire des conjectures sur des faits essentiels et complexes dont elle n'est pas saisie et devrait également formuler des hypothèses sur des arguments de droit (voir chap. 8). La Cour n'est pas en mesure d'établir les faits comme elle le devrait pour répondre à la requête d'avis consultatif et elle ne peut remplacer l'établissement judiciaire des faits par des hypothèses ou par des conjectures. La Cour ne peut pas davantage formuler des hypothèses sur les arguments de droit qu'Israël aurait fait valoir s'il avait présenté des conclusions sur le fond de la question soulevée dans la requête d'avis consultatif.

10.7. Troisièmement, il existe d'autres raisons décisives pour lesquelles la Cour devrait refuser d'exercer sa compétence en matière consultative en l'espèce (voir chap. 9). Ces raisons sont liées tant à l'équité générale de la procédure qu'à l'opportunité judiciaire. La Cour devrait tenir pleinement compte du fait que l'instigateur principal et coauteur de la requête d'avis consultatif, la «Palestine», est responsable des attentats mêmes que la clôture a pour but de contrer. De plus, toute réponse à la requête d'avis consultatif contrecarrerait l'initiative de la feuille de route qui a été entérinée par le Conseil de sécurité.

10.8. Etant donné les considérations exposées ici, Israël conclut que la Cour doit juger qu'elle n'a pas compétence pour connaître de la requête d'avis consultatif. Subsidiairement, Israël conclut qu'il existe des raisons décisives pour que la Cour exerce le pouvoir discrétionnaire qui est le sien de refuser de répondre à la demande d'avis.

*

* *

EXPOSE ECRIT DU GOUVERNEMENT DE L'ETAT D'ISRAËL

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

	page
Annexe 1 Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 11 décembre 2003.....	1
Annexe 2 Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 31 décembre 2003.....	2
Annexe 3 A/RES/3237 (XXIX), 22 novembre 1974	5
Annexe 4 A/RES/43/160 A, 9 décembre 1988	7
Annexe 5 A/RES/43/177, 15 décembre 1988.....	9
Annexe 6 A/RES/52/250, 7 juillet 1998	11
Annexe 7 Lettre datée du 26 janvier 2004, adressée au Secrétaire général des Nations Unies par l'ambassadeur Arye Mekel, chargé d'affaires par intérim d'Israël auprès des Nations Unies	14
Annexe 8 Lettre datée du 9 septembre 1993, adressée à M. Yitzhak Rabin, premier ministre d'Israël, par Yasser Arafat, président de l'Organisation de libération de la Palestine.....	15
Annexe 9 S/PRST/2002/9, 10 avril 2002.....	16
Annexe 10 Déclaration conjointe du Quatuor du 18 juillet 2002	20
Annexe 11 S/PRST/2002/20, 18 juillet 2002.....	22
Annexe 12 Déclaration conjointe du Quatuor du 20 décembre 2002	26
Annexe 13 Déclaration conjointe du Quatuor du 20 février 2003	32
Annexe 14 Déclaration conjointe du Quatuor du 22 juin 2003	33
Annexe 15 Déclaration conjointe du Quatuor du 26 septembre 2003	35
Annexe 16 S/RES/62, 16 novembre 1948	38
Annexe 17 Convention générale d'armistice entre le Royaume hachémite de Jordanie et Israël, 3 avril 1949.....	40
Annexe 18 <i>USA Today</i> , 14 mars 2002, p A.06	51
Annexe 19 Déclaration du premier ministre Sharon du 18 janvier 2004.....	54

Annexe 20	Déclaration du premier ministre palestinien Abbas au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003.....	56
Annexe 21	Déclaration du premier ministre israélien Sharon au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003.....	58
Annexe 22	A/RES/377 (V), 3 novembre 1950, «L'union pour le maintien de la paix».....	59
Annexe 23	S/PV.4836, 5 octobre 2003.....	63
Annexe 24	S/PV.4862, 19 novembre 2003.....	91

ANNEXE 1

LETTRE DE S. EXC. EITAN MARGALIT, AMBASSADEUR D'ISRAËL A LA HAYE, A M. PHILIPPE COUVREUR, GREFFIER DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, 11 DECEMBRE 2003

[Traduction du Greffe]

J'ai l'honneur de me référer à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 8 décembre 2003, lors d'une session extraordinaire, de la résolution A/ES-10/L.16, par laquelle l'Assemblée demande à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question de savoir quelles sont «en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël ... est en train de construire».

Cette requête soulève des questions litigieuses qui ont une incidence directe sur la sécurité de l'Etat d'Israël et de sa population face aux attaques terroristes. En conséquence, le Gouvernement d'Israël examine actuellement la position qu'il adoptera à l'égard de cette requête et l'opportunité de participer à la procédure devant la Cour. Sans préjuger de toute autre position qu'Israël pourra adopter en temps utile sur cette question, Israël estime que la Cour ne doit pas connaître de ladite requête, en raison de considérations liées à sa faculté d'appréciation, à sa compétence et à la recevabilité de la demande.

Israël note que tout avis réfléchi sur le fond de la question exigerait qu'un délai suffisant soit accordé pour permettre la préparation et la communication d'exposés écrits, ainsi que d'observations à leur sujet, comme le prévoit l'article 66 du Statut de la Cour. Compte tenu de la gravité de la question, et malgré la célérité demandée par l'Assemblée générale, Israël estime que cette tâche ne saurait être accomplie de manière adéquate, ou juste, en quelques semaines, mais qu'il faudrait allouer plusieurs mois au moins pour l'élaboration des exposés écrits initiaux.

C'est pourquoi Israël craint l'incidence négative qu'aurait une procédure pendante sur toute activité visant à faciliter les négociations entre les parties qu'envisage la Feuille de route.

Dans ces conditions, Israël invite la Cour à examiner la possibilité de scinder la procédure, de façon à ce qu'une réponse soit apportée rapidement à la question de savoir si la Cour doit connaître de la requête. Il demeurerait néanmoins nécessaire d'accorder aux Etats un délai suffisant pour préparer des exposés écrits sur les questions de compétence et de recevabilité, mais dans l'éventualité où la Cour déciderait qu'elle a effectivement compétence pour connaître de la requête et doit le faire, il serait alors possible de procéder à l'examen de la question au fond sans plus s'attarder sur des questions préliminaires.

Etant directement touché par la question en cause, Israël réserve tous les droits que lui confèrent la Charte, le Statut et le Règlement de la Cour, y compris celui de désigner un juge *ad hoc* conformément à l'article 31 du Statut de la Cour et aux articles 35 et 102, paragraphe 3, du Règlement de la Cour. Israël appelle en outre l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut de la Cour et sur l'article 34 de son Règlement.

Veillez agréer, etc.

La Haye

(Signé) Eitan MARGALIT,
Ambassadeur d'Israël.

ANNEXE 2

**LETTRE DE S. EXC. EITAN MARGALIT, AMBASSADEUR D'ISRAËL À
LA HAYE, A M. PHILIPPE COUVREUR, GREFFIER DE LA COUR
INTERNATIONALE DE JUSTICE, 31 DECEMBRE 2003**

[Traduction du Greffe]

J'ai l'honneur de me référer à la lettre que je vous ai adressée le 11 décembre 2003 et à l'ordonnance de la Cour du 19 décembre 2003 concernant la requête pour avis consultatif qui fait l'objet de la résolution A/ES-10/14, transmise à la Cour sous le couvert d'une lettre du 8 décembre 2003 du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le Gouvernement israélien voudrait qu'il soit pris acte de sa très grande inquiétude au sujet d'éléments clés de l'ordonnance de la Cour. L'ordonnance va à l'encontre de la pratique établie de la Cour en matière consultative et, sur un plan fondamental, n'est pas conforme aux termes exprimés du Statut et du Règlement de la Cour. Il est troublant de noter que, sur une question complexe d'une telle importance et qui a une incidence directe sur la sécurité et la défense de l'Etat d'Israël et sur le droit à la vie de ses citoyens, la Cour a décidé de procéder de cette manière.

Israël relève que la Cour a intitulé l'affaire *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Ce faisant, la Cour a adopté le libellé de la question posée, même si c'est avec quelque modification. Israël observe, toutefois, que, au paragraphe 2 du rapport annexé à la lettre du Secrétaire général du 8 décembre 2003, celui-ci s'est référé à un «système de clôtures, de murs, de fossés et de barrières en Cisjordanie («la barrière»)». Dans une note de bas de page se rapportant à cette phrase, il est dit : «Ce système est fréquemment appelé «mur de séparation» par les Palestiniens et les Israéliens emploient le terme «clôture de sécurité». Le terme plus général «barrière» a été retenu aux fins du présent rapport.»

Compte tenu du caractère extrêmement sensible que revêt la terminologie en la présente affaire, et du fait que la barrière est dans une très large mesure une clôture en fil de fer et non un mur en béton, Israël craint que le fait que la Cour a omis de traduire, de manière neutre, dans le titre même de l'affaire, les questions dont elle est saisie puisse donner à penser qu'elle a déjà sur la barrière une vue favorable à la position palestinienne.

Au paragraphe 1 du dispositif de son ordonnance, la Cour a fixé un délai de six semaines pour la présentation des exposés écrits. L'ordonnance ne prévoit pas de seconde série d'observations écrites. La Cour a également fixé la date d'ouverture de la procédure orale trois semaines après la réception des exposés écrits, indépendamment du nombre, du volume et de la teneur des exposés écrits qui doivent être soumis. La Cour fonde cette décision sur la demande tendant à ce que l'avis consultatif soit donné «d'urgence».

Pour le dernier en date des avis consultatifs qu'elle a donnés, la Cour avait reçu une requête «à titre prioritaire». Elle avait alors fixé un délai de huit semaines et demie pour la première série d'exposés écrits et un délai supplémentaire de trente jours pour la présentation d'observations écrites sur les exposés écrits. La date d'ouverture de la procédure orale avait été fixée après la clôture de la procédure écrite, une fois connu le volume des exposés écrits. La fixation de délais dans d'autres procédures consultatives revêtant un caractère prioritaire avait été fonction de la complexité de chaque affaire.

La présente affaire est beaucoup plus complexe que la plupart — voire l'ensemble — des procédures consultatives qui se sont déroulées devant la Cour. Elle a trait aux intérêts essentiels de sécurité et de défense d'Israël. L'on aurait pu s'attendre à ce que, compte tenu de ces aspects de

l'affaire, un délai plus long soit fixé pour le dépôt des exposés écrits, que soit donnée la faculté de présenter des observations écrites sur les exposés écrits et que soit prévue une marge suffisante pour examiner, avant l'ouverture de la procédure orale, les exposés écrits et les observations écrites portant sur lesdits exposés. Pour chacun de ces éléments, la Cour a arrêté une procédure en l'espèce peu propice à un examen réfléchi de la question. Tout particulièrement, après la lettre que je vous ai adressée le 11 décembre 2003, dans laquelle ces questions étaient précisément soulevées par Israël dans un souci d'aider la Cour, il appert que les dispositions prises par la Cour suscitent de vives préoccupations quant à l'équité de la procédure.

Aux paragraphes 2 et 4 du dispositif de son ordonnance, la Cour prévoit la possibilité pour la «Palestine» de soumettre un exposé écrit sur la question posée et de participer à la procédure orale. A cet égard, Israël rappelle les dispositions des articles 35 et 66 du Statut. Quel que puisse être le statut de la «Palestine», il ne s'agit ni d'un «Etat admis à ester devant la Cour», ni d'une organisation internationale entrant dans les prévisions pertinentes du Statut. Au contraire, conformément à la résolution A/RES/43/177 du 15 décembre 1988, il se trouve simplement que

«la désignation de «Palestine» devrait être employée au sein du système des Nations Unies au lieu de la désignation «Organisation de libération de la Palestine», sans préjudice du statut et des fonctions d'observateur de l'Organisation de libération de la Palestine au sein du système des Nations Unies».

Certes, la Cour doit être en mesure de recevoir les renseignements relatifs à la mission qui lui est confiée, mais Israël ne trouve de fondement, ni dans la Charte, ni dans le Statut, ni dans le Règlement de la Cour, ni dans les résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, aux dispositions prises concernant la «Palestine» dans l'ordonnance de la Cour. Il n'est pas approprié qu'une question qui revêt, depuis de nombreuses années, un caractère hautement litigieux entre les Membres de l'Organisation des Nations Unies soit traitée à présent, «en passant» et sans débat, dans une ordonnance procédurale de la Cour.

Dans la lettre du 11 décembre 2003 que je vous ai adressée, Israël a appelé l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut et sur l'article 34 du Règlement de la Cour. A ce sujet, Israël relève que l'ordonnance du 19 décembre 2003 a été rendue par la Cour en formation plénière, après délibération de l'ensemble de ses membres.

Israël ne peut que faire observer qu'un membre de la Cour qui, au cours des dernières années, a joué un rôle de premier plan dans la session extraordinaire d'urgence dont émane précisément la demande d'avis consultatif va être appelé à participer au règlement de la présente affaire. Cette attitude semble très éloignée de celle adoptée par un certain nombre de membres de la Cour dans des affaires examinées par celle-ci au cours de ces dernières années.

La résolution A/RES-10/14 par laquelle l'avis consultatif a été demandé situe clairement la requête dans le cadre plus vaste du différend arabo-israélien/israélo-palestinien. La nature essentiellement contentieuse de l'instance est également reconnue par la Cour à travers l'invitation que celle-ci a adressée à la Palestine à participer à l'affaire. Il n'est guère approprié de la part d'un Membre de la Cour de participer au règlement d'une affaire dans laquelle il a eu à jouer un rôle actif, officiel et public en tant que défenseur d'une cause qui se trouve en litige en l'espèce. Israël adressera au président de la Cour une correspondance distincte sur cette question, en application du paragraphe 2 de l'article 34 du Règlement de la Cour.

Au vu de l'ordonnance de la Cour, Israël réserve encore sa position. Il soutient toujours que la Cour ne doit pas connaître de la requête, et ce pour des motifs d'incompétence et d'irrecevabilité qui sont liés à la nature véritablement contentieuse d'une affaire à propos de laquelle Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour pour en connaître. Pour dissiper tout doute possible, rien dans la présente lettre, ni dans celle du 11 décembre 2003, ne saurait en aucune manière être considéré comme emportant, de la part d'Israël, acceptation de la compétence de la Cour à connaître de la

présente affaire ou reconnaissance de l'opportunité de répondre sur le fond de la requête. De fait, Israël n'estime pas que le cadre procédural tel que défini dans l'ordonnance puisse favoriser un examen équitable du fond de l'affaire. Israël réserve tous les droits que lui confèrent la Charte, le Statut et le Règlement de la Cour.

Veillez agréer, etc.

La Haye

(Signé) Eitan MARGALIT,
Ambassadeur d'Israël.

ANNEXE 3

A/RES/3237 (XXIX), 22 NOVEMBRE 1974

ANNEXE 4

A/RES/43/160 A, 9 DECEMBRE 1988

ANNEXE 5

A/RES/43/177, 15 DECEMBRE 1988

Vote enregistré relatif à la résolution 43/177 : 104-2-36

Votent pour : Afghanistan, Albanie, Algérie, Angola, Argentine, Bahrayn, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Botswana, Brésil, Brunéi Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Burma, Burundi, Biélorussie, Cap Vert, Tchad, Chine, Colombie, Comores, Cuba, Chypre, Tchécoslovaquie, Kampuchéa démocratique, Yémen démocratique, Djibouti, Equateur, Égypte, Guinée équatoriale, Éthiopie, Gabon, Gambie, République démocratique d'Allemagne, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Iraq, Jordanie, Kenya, Koweït, République démocratique populaire du lao, Liban, Libye, Madagascar, Malaisie, Maldives, Mali, Malte, Mauritanie, Maurice, Mexique, Mongolie, Maroc, Mozambique, Nicaragua, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Pologne, Qatar, Roumanie, Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Arabie saoudite, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Singapour, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Suriname, Swaziland, Syrie, Thaïlande, Togo, Tunisie, Turquie, Ouganda, Ukraine, URSS, Emirats arabes unis, République-Unie de Tanzanie, Vanuatu, Vietnam, Yémen, Yougoslavie, Zambie, Zimbabwe.

Votent contre : Israël, Etats-Unis d'Amérique.

S'abstiennent : Antigua-et-Barbuda, Australie, Autriche, Bahamas, Barbade, Belgique, Bhoutan, Canada, République centrafricaine, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Danemark, Finlande, France, République fédérale d'Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Japon, Lesotho, Libéria, Luxembourg, Malawi, Népal, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Trinité-et-Tobago, Royaume-Uni, Uruguay, Venezuela, Zaïre.

Sont absents : Belize, Cameroun, Chili, Congo, Dominique, République dominicaine, El Salvador, Fidji, Grenade, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Paraguay, Saint-Kitts-et-Nevis, Iles Salomon.

L'IRAN A FAIT SAVOIR QU'IL NE PARTICIPAIT PAS AU VOTE.

ANNEXE 6

ANNEXE 7

**LETTRE DATEE DU 26 JANVIER 2004, ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL DES
NATIONS UNIES PAR L'AMBASSADEUR ARYE MEKEL, CHARGE D'AFFAIRES
PAR INTERIM D'ISRAËL AUPRES DES NATIONS UNIES**

[Traduction du Greffe]

Israël tient à faire part de sa consternation et de ses préoccupations à la lecture du dossier soumis par le Secrétariat à la Cour internationale de Justice, dans le cadre de la requête pour avis consultatif sur sa clôture de sécurité. Le dossier abonde en erreurs que nous espérons d'inadvertance, et on ne saurait nullement affirmer qu'il représente de façon équilibrée les documents pertinents des Nations Unies les plus importants en l'espèce.

Les circonstances dans lesquelles la clôture de sécurité a été édifée — à savoir l'exercice par Israël de son droit de légitime défense, conformément aux principes du droit international et à la Charte des Nations Unies — ont été entièrement passées sous silence. En fait, les résolutions des Nations Unies qui font état non seulement d'un droit, mais plutôt d'une obligation, de combattre le terrorisme ne figurent pas dans le dossier. Les plus pertinentes d'entre elles sont sans aucun doute les résolutions 1269 et 1373 du Conseil de sécurité.

Par ailleurs, le dossier comporte divers documents dont la pertinence est pour le moins douteuse. Par exemple, l'inclusion de la résolution 194 de l'Assemblée générale et du statut de Rome portant création de la CPI ne peut être considérée comme «pertinente» que dans le cadre d'une campagne politique d'envergure menée contre Israël. L'absence d'équilibre du dossier confine parfois à l'absurdité. J'ai le plus grand mal à comprendre le bien-fondé de l'inclusion de rapports du rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation dans les territoires, alors qu'il n'est fait aucune mention des réponses circonstanciées d'Israël, qui ont elles-mêmes été diffusées en tant que documents des Nations Unies.

Je tiens à protester contre ces omissions dans les termes les plus catégoriques. L'inclusion de documents dénués de pertinence et l'exclusion de documents importants peuvent avoir une incidence sur les travaux de la Cour. Je demande donc qu'il soit remédié de toute urgence à ces omissions.

Veillez agréer, etc.

(Signé) Arye MEKEL,
L'ambassadeur, chargé
d'affaires par intérim.

ANNEXE 8

**LETTRE DATEE DU 9 SEPTEMBRE 1993, ADRESSEE A M. YITZHAK RABIN,
PREMIER MINISTRE D'ISRAËL, PAR YASSER ARAFAT, PRESIDENT
DE L'ORGANISATION DE LIBERATION DE LA PALESTINE**

[Traduction du Greffe]

La signature de la déclaration de principes marque le début d'une nouvelle ère dans l'histoire du Moyen-Orient. Exprimant ma ferme conviction à cet égard, je tiens à confirmer les engagements suivants de l'OLP :

L'OLP reconnaît le droit de l'Etat d'Israël à vivre dans la paix et la sécurité.

L'OLP accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'OLP s'engage à œuvrer en faveur du processus de paix au Moyen-Orient et du règlement pacifique du conflit entre les deux parties, et déclare que toutes les questions pendantes concernant le statut permanent seront résolues par la voie de la négociation.

L'OLP considère que la signature de la déclaration de principes constitue un événement historique et inaugure une nouvelle période de coexistence pacifique, affranchie de toute violence et de tout autre acte de nature à compromettre la paix et la stabilité. Par conséquent, l'OLP renonce à avoir recours au terrorisme ou à d'autres actes de violence, et s'engage à veiller à ce que tous les membres et le personnel de l'OLP placés sous sa responsabilité respectent la déclaration, ainsi qu'à empêcher les violations et à prendre des sanctions contre ceux qui en commettraient.

Au vu de la nouvelle ère qui s'annonce et de la signature de la déclaration de principes, et sur la base de l'acceptation, par les Palestiniens, des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, l'OLP affirme que les dispositions de la charte palestinienne qui nient à Israël le droit d'exister, ainsi que celles qui sont contraires aux engagements de la présente lettre, sont désormais nulles et non avenues. Par conséquent, l'OLP s'engage à soumettre au conseil national palestinien, pour approbation officielle, les modifications à apporter la charte palestinienne.

Veillez agréer, etc.

(Signé) Yasser ARAFAT,

président de l'Organisation de
libération de la Palestine.

ANNEXE 9

ANNEXE 10

DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 18 JUILLET 2002

On trouvera ci-après le texte d'une déclaration conjointe que le «Quatuor» (Organisation des Nations Unies, fédération de Russie, Etats-Unis d'Amérique et Union européenne) a publiée à l'issue de la réunion qu'il a tenue à New York. Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, le ministre russe des affaires étrangères, M. Igor Ivanov, le secrétaire du département d'Etat américain, M. Colin Powell, le ministre danois des affaires étrangères, M. Per Stig Moeller, le haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la sécurité, M. Javier Solana, et le commissaire européen aux affaires extérieures, M. Chris Patten, se sont rencontrés aujourd'hui à New York. Ils ont examiné la situation au Moyen-Orient et ont décidé de poursuivre d'étroites consultations, comme prévu dans la déclaration de Madrid, à laquelle le Quatuor demeure attaché sans réserve, afin de promouvoir un règlement juste, global et durable du conflit du Moyen-Orient. Le Quatuor exprime son appui à la convocation, à une date appropriée, d'une nouvelle réunion ministérielle internationale.

Le Quatuor déplore profondément la mort tragique, ce jour, de civils israéliens et réitère sa condamnation ferme et sans équivoque du terrorisme, y compris des attentats-suicide à la bombe, qui sont moralement répugnants et ont causé un dommage considérable aux aspirations légitimes du peuple palestinien à un avenir meilleur. Il ne faut pas permettre aux terroristes de tuer l'espoir de toute une région, et de la communauté internationale unie, de voir s'instaurer une paix authentique et la sécurité aussi bien pour les Palestiniens que pour les Israéliens. Le Quatuor affirme une fois de plus qu'il déplore profondément la mort d'Israéliens et de Palestiniens innocents et exprime sa sympathie à tous ceux qui ont perdu l'un des leurs. Les membres du Quatuor sont de plus en plus préoccupés par l'aggravation de la crise humanitaire dans les zones palestiniennes et sont déterminés à répondre aux besoins urgents des Palestiniens.

Conformément à la déclaration faite le 24 juin par le président Bush, les Nations Unies, l'Union européenne et la Russie expriment leur appui vigoureux à l'objectif d'un règlement définitif israélo-palestinien qui, moyennant un effort intensif en matière de sécurité et des réformes entreprises par tous, devrait pouvoir être atteint dans un délai de trois ans. L'ONU, l'Union européenne et la Russie se félicitent de l'attachement du président Bush à un rôle actif des Etats-Unis dans la poursuite de cet objectif. Le Quatuor reste attaché à la mise en oeuvre de la vision de deux Etats, Israël et une Palestine indépendante, viable et démocratique, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité comme l'affirme la résolution 1397 du Conseil de sécurité. Les membres du Quatuor, individuellement et collectivement, s'engagent à déployer tous les efforts possibles pour réaliser les objectifs de réforme et de sécurité et de paix, et réaffirment que les progrès doivent aller de pair dans les domaines politique, sécuritaire, économique, humanitaire et institutionnel. Le Quatuor réaffirme qu'il salue l'initiative de l'Arabie saoudite, entérinée par le sommet tenu par la Ligue arabe à Beyrouth, et y voit une contribution importante à un règlement de paix global.

Pour progresser vers ces objectifs communs, le Quatuor a convenu de l'importance d'une campagne internationale coordonnée pour appuyer les efforts palestiniens de réforme politique et économique. Le Quatuor accueille avec satisfaction et encourage le vif intérêt porté par les Palestiniens à l'idée de réformes fondamentales, notamment le programme palestinien de réforme de cent jours. Il se félicite aussi de la volonté des Etats de la région et de la communauté internationale d'aider les Palestiniens à édifier des institutions de bon gouvernement et à créer un nouveau cadre fonctionnel de gouvernement démocratique, dans la perspective de la création d'un Etat. Pour que ces objectifs soient réalisés, il est essentiel qu'aient lieu des élections démocratiques libres, ouvertes et bien préparées. La nouvelle équipe spéciale internationale sur la réforme, qui est composée des représentants des Etats-Unis, de l'Union européenne, du Secrétaire général de

l'ONU, de la Russie, du Japon, de la Norvège, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, et qui travaille sous l'égide du Quatuor, s'emploiera à élaborer et mettre en oeuvre un plan d'action complet pour la réforme. A sa séance inaugurale, tenue à Londres le 10 juillet, l'équipe spéciale a examiné un plan détaillé comportant, notamment, des engagements palestiniens concrets. L'équipe se réunira de nouveau en août pour étudier les mesures à prendre dans des domaines tels que la société civile, la responsabilité financière, les autorités locales, l'économie de marché, les élections et les réformes judiciaire et administrative.

La mise en oeuvre d'un plan d'action, assorti de repères appropriés d'avancement des mesures de réforme, devrait déboucher sur la création d'un Etat palestinien démocratique caractérisé par la primauté du droit, la séparation des pouvoirs et une économie de marché libre et dynamique, propre à servir au mieux les intérêts du peuple palestinien. Le Quatuor s'engage aussi à continuer d'aider les parties à renouer les fils du dialogue, et se félicite à cet égard des réunions ministérielles tenues récemment à un haut niveau entre Israéliens et Palestiniens sur les questions de sécurité, d'économie et de réforme.

Le Quatuor est convenu de la nécessité vitale de mettre en place des capacités palestiniennes nouvelles et efficaces en matière de sécurité, reposant sur des bases saines telles que l'unité de commandement et la transparence et la définition des responsabilités en matière de ressources et de conduite. La restructuration des institutions sécuritaires conformément à ces objectifs devrait entraîner une amélioration de la performance palestinienne en matière de sécurité, ce qui est essentiel pour progresser sur d'autres aspects de la transformation institutionnelle et de la réalisation d'un Etat palestinien résolu à combattre la terreur.

Dans ce contexte, le Quatuor note l'enjeu vital que représente pour Israël le succès de la réforme palestinienne. Le Quatuor engage Israël à prendre des mesures concrètes propres à favoriser l'émergence d'un Etat palestinien viable. Considérant les préoccupations légitimes d'Israël quant à sa sécurité, ces mesures comportent des mesures immédiates en vue d'alléger les bouclages internes de certaines zones et, à mesure que la sécurité s'améliore grâce à des actions réciproques, le retrait des forces israéliennes sur les positions qu'elles occupaient avant le 28 septembre 2000. En outre, les recettes fiscales gelées devraient être débloquées. A cet égard, un mécanisme plus transparent et où les responsabilités sont mieux définies est en train d'être mis en place. Par ailleurs, conformément aux recommandations de la commission Mitchell, Israël devrait mettre un terme à toute nouvelle activité de colonisation. Israël doit également assurer un accès entier, sûr et sans entraves au personnel international et humanitaire.

Le Quatuor réaffirme qu'il doit y avoir un règlement permanent négocié sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il ne peut y avoir de solution militaire au conflit; Israéliens et Palestiniens doivent s'attaquer aux questions de fond qui les divisent, par des négociations soutenues, pour qu'il y ait une paix et une sécurité réelles et durables. L'occupation israélienne qui a commencé en 1967 doit prendre fin, et Israël doit avoir des frontières sûres et reconnues. Le Quatuor réaffirme en outre son engagement en faveur d'une paix régionale globale entre Israël et le Liban et entre Israël et la Syrie, sur la base des résolutions 242 et 338, du cadre de référence de Madrid et du principe de l'échange de la terre contre la paix.

Le Quatuor attend avec intérêt les consultations à venir avec les ministres des affaires étrangères de la Jordanie, de l'Egypte, de l'Arabie saoudite, et d'autres partenaires régionaux, et décide de poursuivre des consultations régulières sur la situation au Moyen-Orient au niveau des hauts responsables. Les envoyés du Quatuor poursuivront leurs activités sur le terrain pour soutenir les travaux des hauts responsables, apporter une assistance à l'équipe spéciale sur la réforme et aider les parties à reprendre le dialogue politique afin de trouver une solution aux questions politiques fondamentales.

ANNEXE 11

ANNEXE 12

DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 20 DECEMBRE 2002

[Traduction du Greffe]

Le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, le ministre russe des affaires étrangères, M. Igor Ivanov, le ministre danois des affaires étrangères, M. Per Stig Moeller, le Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune, M. Javier Solana, et le commissaire européen aux relations extérieures, M. Chris Patten, se sont réunis aujourd'hui à Washington avec le président George W. Bush et le secrétaire d'Etat Colin Powell. Lors de la réunion, le président Bush a déclaré soutenir vigoureusement les efforts du Quatuor et souligné sa volonté ferme de voir aboutir la feuille de route qui concrétiserait sa vision de deux Etats — israélien et palestinien — vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.

Réaffirmant leurs déclarations antérieures, les membres du Quatuor ont examiné la tournure des événements depuis leur dernière réunion du 17 septembre 2002. Ils ont condamné les attaques terroristes sanglantes menées par des organisations extrémistes palestiniennes depuis lors, qui visent à diminuer les chances d'un règlement pacifique et qui ne font que nuire aux aspirations légitimes des Palestiniens à la création d'un Etat palestinien. Le Quatuor déplore que des civils palestiniens innocents et des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies aient été tués au cours d'opérations sécuritaires des Forces de défense israéliennes et demande au Gouvernement israélien de revoir ses règles d'engagement et ses procédures disciplinaires afin d'éviter des pertes civiles de ce type.

Le Quatuor a passé en revue les résultats des consultations en cours entre les parties sur les composantes d'une feuille de route axée sur des résultats et des objectifs à atteindre en trois phases visant à réaliser la vision de deux Etats, telle qu'exposée dans le discours du président Bush : Israël et un Etat palestinien indépendant, viable, souverain et démocratique, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Le Quatuor a salué l'esprit constructif dont étaient empreintes ses discussions avec chaque partie. Le Quatuor, sur la base d'une compréhension commune du contenu et des objectifs de ce processus, a fait d'importants progrès vers la finalisation d'une feuille de route qui sera présentée aux parties dans un avenir proche. Le Quatuor est convenu d'intensifier son action en vue d'élaborer un mécanisme de contrôle crédible et efficace. Dans l'intervalle, le Quatuor exhorte les parties à s'acquitter aussi rapidement que possible de leurs responsabilités aux fins d'un retour au calme, de la poursuite des réformes et de l'amélioration de la situation humanitaire — mesures qui conduiront à un processus politique débouchant sur l'instauration d'un Etat palestinien.

Surtout, le Quatuor exige un cessez-le-feu immédiat et complet. Tous les Palestiniens, individus et groupes, doivent faire cesser les actes de terrorisme contre des Israéliens, où que ce soit. A ce sujet, le Quatuor salue l'initiative de l'Egypte visant à œuvrer avec les Palestiniens pour atteindre cet objectif. Un tel cessez-le-feu devrait s'accompagner de mesures de soutien de la part du Gouvernement israélien. Une fois le calme rétabli, les forces israéliennes devront se retirer des zones palestiniennes et le statu quo qui régnait sur le terrain avant l'Intifada devra être restauré. Le Quatuor demande aux dirigeants palestiniens de collaborer avec les Etats-Unis, entres autres, pour restructurer et réformer les services de sécurité palestiniens.

Reconnaissant qu'il est important, aux fins de l'instauration d'institutions solides et démocratiques en vue de l'établissement d'un Etat palestinien, que les élections palestiniennes soient bien préparées, le Quatuor soutient les travaux intensifs du comité constitutionnel chargé d'élaborer un projet de Constitution pour la Palestine. Le Quatuor prend note des progrès réalisés pour faire avancer les réformes dans des conditions difficiles et exhorte l'Autorité palestinienne à

redoubler ses efforts pour aller de l'avant de manière globale et soutenue dans les réformes institutionnelles, en coopération avec le groupe de travail sur la réforme palestinienne. Dans ce contexte, le Quatuor se félicite de l'initiative du Royaume-Uni et du premier ministre Tony Blair en vue de convoquer une réunion au début de l'année prochaine pour encourager et accélérer le processus de réforme.

Le Quatuor fait part de ses préoccupations face à l'aggravation de la crise humanitaire à Gaza et en Cisjordanie. Il exige des efforts accrus de la part du Gouvernement israélien pour améliorer la situation humanitaire en Cisjordanie et à Gaza. Il demande aussi à Israël et aux Palestiniens de mettre pleinement en œuvre les recommandations du rapport Bertini. Le Quatuor se félicite du transfert récent par Israël de la TVA et d'autres recettes dues à l'Autorité palestinienne et invite instamment Israël à poursuivre ces versements mensuels, arriérés inclus. Le Quatuor réitère l'importance des mesures à prendre immédiatement par Israël, lesquelles, tout en s'inscrivant dans la logique de ses préoccupations sécuritaires légitimes, visent à améliorer les conditions de vie des Palestiniens, y compris la reprise de l'activité économique normale, facilitant ainsi la circulation des biens et des personnes et la prestation de services essentiels, permettant la levée du couvre-feu et des bouclages. Le Quatuor demande à Israël d'éviter de mener des actions nuisibles à la confiance qui aggravent la détresse des civils palestiniens innocents, y compris les démolitions de maisons et d'infrastructures civiles.

Le Quatuor se félicite des efforts entrepris pour réorganiser et actualiser les mécanismes de coordination entre les donateurs, afin de simplifier et de renforcer un effort international déjà unifié, de manière à raviver et à soutenir les efforts de paix.

Le Quatuor réaffirme qu'il est crucial de soutenir l'espoir placé, côté israélien et côté palestinien, dans la vision du président Bush — soutenue par le Quatuor dans ses précédentes déclarations et dans son engagement permanent envers les parties et dans la région — d'un avenir dans lequel les deux peuples pourront vivre, au sein de leur propre Etat, dans une paix et une sécurité véritables. Dans la logique de cet objectif, l'occupation israélienne qui débuta en 1967 prendra fin à travers un règlement négocié entre les parties, fondé sur les résolutions 242 et 338, et avec le retrait israélien le long de frontières sûres et reconnues. Pour atteindre cet objectif, il faut mettre fin à la violence et à la terreur. Les activités d'implantation israéliennes doivent cesser, conformément aux recommandations du rapport Mitchell.

Le Quatuor continuera à encourager toutes les parties de la région à rechercher un règlement juste, durable et global du conflit israélo-arabe, sur la base des fondements de la conférence de Madrid, du principe de la terre contre la paix, des résolutions 242, 338 et 1397 du Conseil de sécurité, des accords conclus par les parties dans le passé et de l'initiative du Prince héritier Abdullah d'Arabie saoudite, entérinée par le sommet de la Ligue des Etats arabes à Beyrouth, en vue de l'acceptation d'Israël en tant que voisin dans la paix et la sécurité, dans le cadre d'un règlement global. Cette initiative est une composante essentielle des efforts internationaux visant à promouvoir une paix englobant tous les volets, y compris les volets israélo-syrien et israélo-libanais.

Le Quatuor compte sur la poursuite des consultations relatives à la réalisation des objectifs susmentionnés et sur une autre réunion des représentants du Quatuor dans un futur proche pour adopter la feuille de route et la présenter aux parties.

*

* *

Réunion du Quatuor pour le Moyen-Orient à Washington, le 20 décembre 2002

Lors de la réunion, le ministre des affaires étrangères, M. Per Stig Moeller, s'est exprimé sur les principaux points exposés ci-après :

Contexte général

Je vous remercie d'avoir organisé cette réunion. L'Union européenne s'est totalement investie dans les travaux du Quatuor. Ce n'est qu'en unissant nos efforts que nous pourrions espérer influencer sur la situation.

Il est également essentiel de veiller à la continuité d'une étroite collaboration avec les Etats arabes modérés. Il est tout aussi capital de poursuivre notre étroite coopération avec les deux parties. Nous devons, par conséquent, voir de quelle manière communiquer au mieux les résultats de nos discussions de ce jour.

Feuille de route

Comme les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne l'ont souligné la semaine dernière [dans la déclaration sur le Moyen-Orient] lors de la session du Conseil européen, nous restons fermement convaincus que le Quatuor aurait dû adopter et publier la feuille de route aujourd'hui.

Je reconnais, bien entendu, qu'il n'était pas convenu de le faire. Pourtant, c'est dommage. Il est capital de continuer sur notre lancée, tout en considérant la situation politique avec objectivité et préservant la crédibilité du Quatuor.

Beaucoup de bonne volonté a été investie pour «vendre» le concept de la feuille de route aux parties et aux protagonistes régionaux qui attendent à présent que le Quatuor la leur expose.

Il est vrai que la feuille de route pourrait subir les aléas de la campagne électorale israélienne, ce qui pourrait compliquer sa mise en œuvre future.

D'autre part, je pense que l'électorat israélien a le droit de savoir ce que la communauté internationale attend d'Israël. De plus, même M. Sharon a publiquement déclaré que la vision du président Bush est un projet réaliste et réalisable.

Compte tenu des circonstances, il est, à mon sens, important de réaliser trois choses :

Premièrement, nous devons faire savoir clairement et sans ambiguïté que la feuille de route sera adoptée et diffusée avant la fin du mois de février.

Deuxièmement, nous devons -- si toutefois c'est possible aujourd'hui -- finaliser le texte de la feuille de route pour qu'elle soit prête à être adoptée.

Troisièmement, nous devons accélérer les travaux relatifs à la conception d'un mécanisme de contrôle crédible concernant la mise en œuvre de la feuille de route.

Pour ce qui est du contenu, une question majeure restée en souffrance dans le texte est celle de la corrélation entre le gel des implantations et la cessation des hostilités. Cette corrélation nous pose franchement un problème. Nous sommes très préoccupés par l'expansion continue des implantations, laquelle compromet réellement la réalisation de la solution à deux Etats et la mise en œuvre de la feuille de route. Nous devrions exiger un gel sans condition des implantations. Les implantations étant illicites en vertu du droit international, leur gel ne devrait pas dépendre d'un

cessez-le-feu. Bien au contraire, étant donné que les implantations se sont transformées en poudrières où se déroulent de violents affrontements, le gel des implantations constituerait une mesure d'encouragement décisive pour que cessent la terreur et la violence.

Perspectives des prochains mois

Le temps est un facteur essentiel. Nos possibilités d'agir sont limitées. Si l'on en arrive à une confrontation militaire en Iraq, nous pourrions assister à un durcissement des clivages, notamment entre les forces radicales des deux côtés qui tentent de saper le processus de paix.

Il est primordial que nous encourageons les forces et les régimes modérés de la région. La feuille de route peut devenir un point de ralliement central qui fera des adeptes.

Le nouveau gouvernement Sharon— indépendamment de la question de savoir si le Parti travailliste rejoint la coalition ou non — devra prendre en considération la partie croissante de l'opinion publique israélienne qui est prête pour un règlement permettant aux deux parties de vivre dans la paix et la sécurité. Il est par conséquent capital de maintenir la pression sur M. Sharon pour aller de l'avant dans le cadre de la feuille de route.

De son côté, l'Union européenne déploie des efforts considérables, concrétisés à travers notre politique visant à rallier, de manière constructive, la Turquie et l'Iran à l'Occident.

Contrôle

Un mécanisme de contrôle crédible sera essentiel à la mise en œuvre de la feuille de route.

Le mécanisme doit être présenté avec la feuille de route aux parties et ces dernières doivent l'adopter d'un commun accord.

Nous devrions recourir aux structures et au personnel existants pour diffuser des informations sur la mise en œuvre. Les informations devraient être transmises, à travers les groupes de travail, au groupe des envoyés du Quatuor qui devrait les évaluer et les transformer en propositions politiquement efficaces à l'attention des représentants du Quatuor.

Il est essentiel que le groupe des envoyés du Quatuor définisse clairement les responsabilités en cas de non-respect des engagements et fasse savoir que le Quatuor est prêt à prendre les mesures qui s'imposent.

Processus de réforme palestinien

L'Union européenne se déclare satisfaite des travaux du groupe de travail sur la réforme palestinienne et continuera à s'engager activement dans ses efforts visant à contribuer au processus de réforme.

Avec le report des élections palestiniennes, les délais seront suffisamment longs pour préparer plus minutieusement des élections libres et régulières et pour permettre aux Palestiniens d'ouvrir le débat sur leurs instances dirigeantes politiques futures. Le processus de la feuille de route peut contribuer à renforcer le débat interne sur la nécessité de continuer à déléguer le pouvoir exécutif.

Un nombre significatif de réformes importantes sont directement ou indirectement touchées par les mesures israéliennes telles que les bouclages et les couvre-feu. Pour faciliter l'avancement des réformes, Israël devrait accorder des titres de voyage de longue durée à tous les hauts

fonctionnaires Palestiniens participant de manière déterminante au processus de réforme. Les Israéliens s'y sont engagés lors de la dernière réunion du groupe de travail sur la réforme palestinienne tenue en Jordanie. Une liste de ces hauts fonctionnaires palestiniens qui jouent un rôle déterminant a été établie et fournie à Israël.

Dans le but de consolider les travaux en matière de réforme, nous devrions examiner la question de l'organisation d'une réunion du comité de liaison ad hoc peu après les élections israéliennes.

Sécurité

Les pourparlers du Caire entre le Fatah et le Hamas nous paraissent encourageants. Ils reprendront prochainement, dans le but de parvenir à un accord visant à faire cesser les attaques contre des civils israéliens ainsi que les attaques à l'intérieur d'Israël. Le conseiller en matière de sécurité de l'envoyé spécial de l'Union européenne au Moyen-Orient, M. Alistair Crooke, a participé activement à la facilitation de ces négociations susceptibles de modifier le cours des événements sur le terrain de manière positive. Le but sera, bien entendu, de faire participer le Jihad islamique à un accord.

Dans cet ordre d'idées, l'Union européenne continuera d'insister auprès de la Syrie et de l'Iran pour qu'ils comprennent la nécessité de mettre un terme à leur soutien financier et logistique aux organisations terroristes.

Il est très important que des instructeurs en matière de sécurité et des observateurs soient déployés sur le terrain rapidement pour voir si un accord se dessine.

Conférence britannique sur le Moyen-Orient

Nous saluons l'initiative britannique concernant les réformes palestiniennes. Elle pourrait nous aider à continuer sur notre lancée en attendant de connaître le nouveau gouvernement israélien et encourager de manière très utile les forces réformistes du côté palestinien.

*

* *

Communiqué de presse du ministre des affaires étrangères, M. Stig Moeller, après la réunion du Quatuor pour le Moyen-Orient, tenue le 20 décembre 2002 à Washington

Nous avons mis la dernière main à la feuille de route lors de notre réunion.

Il est d'une importance capitale que le président Bush ait fait part de son soutien sans réserve au Quatuor et aux principes de la feuille de route.

Personne ne devrait éprouver le moindre doute sur le fait que la communauté internationale s'investit pleinement dans la mise en oeuvre de la feuille de route et dans la réalisation de la vision de deux États vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.

L'accord que nous avons conclu est clair, son adoption finale et sa présentation aux parties devraient avoir lieu au début de l'année prochaine.

Nous avons fait comprendre aux parties la nécessité de commencer immédiatement à mettre en œuvre leurs engagements pour ne pas perdre davantage de temps.

Les semaines à venir serviront à élaborer un mécanisme efficace et crédible de contrôle pour le Quatuor aux fins de la mise en œuvre de la feuille de route.

Il ne fait aucun doute dans mon esprit que — malgré les retards — la feuille de route, qui s'appuie sur le projet initial de la présidence danoise de l'Union européenne, constitue l'unique moyen d'aller de l'avant et restera le point de référence central dans le cadre du règlement du conflit au cours des prochaines années.

ANNEXE 13

DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 20 FEVRIER 2003

[Traduction du Greffe]

Les envoyés du Quatuor — Etats-Unis, Fédération de Russie, Union européenne et Organisation des Nations Unies — coordonnant leurs efforts pour le Moyen-Orient, se sont réunis à Londres le 19 février pour faire le point de la situation relative au conflit israélo-palestinien et examiner les moyens d'imprimer un nouvel élan aux efforts de paix. Ils se sont déclarés gravement préoccupés par la poursuite des actes de violence et de terreur organisés et dirigés contre les Israéliens et par les opérations militaires israéliennes conduites ces derniers jours en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, qui ont fait des victimes parmi la population civile palestinienne. Les envoyés ont examiné les étapes suivantes qui doivent mener à l'adoption et à la mise en œuvre de la feuille de route du Quatuor, car elle constitue le moyen de réaliser l'objectif décrit par le président Bush le 24 juin 2002, à savoir deux Etats démocratiques vivant côte à côte dans la paix. Ils ont réaffirmé que la feuille de route doit être formellement adoptée et présentée aux parties dès que possible.

Les envoyés ont réitéré l'appel lancé par les représentants du Quatuor à Washington, le 20 décembre, en faveur d'un cessez-le-feu immédiat et global. Tous les individus et les groupes palestiniens doivent mettre un terme aux actes de terreur visant des Israéliens, où que ce soit.

Les envoyés ont réitéré leur appel aux Palestiniens en faveur de la mise sur pied d'institutions crédibles afin de préparer le nouvel Etat et ils ont salué la décision des Palestiniens de nommer un premier ministre, qualifiant cette mesure de significative. Les envoyés ont souligné l'importance de la désignation d'un premier ministre crédible et doté de pleins pouvoirs. Ils ont demandé la convocation immédiate des organes législatifs et exécutifs palestiniens compétents afin qu'ils exercent leur autorité à cet égard, et ils ont prié le Gouvernement israélien de faciliter ces réunions. Le Quatuor a également encouragé les Palestiniens à poursuivre la rédaction d'une constitution qui formerait la base d'une démocratie parlementaire forte.

Constatant le rôle important qu'Israël est appelé à jouer pour contribuer au processus de réforme, les envoyés ont reconnu l'effet positif de la reprise des transferts mensuels de recettes et des versements d'arriérés. De même, ils ont souligné l'obligation incombant à Israël, tout en tenant compte de ses préoccupations légitimes en matière de sécurité, de faire davantage pour atténuer la gravité de la situation humanitaire et socio-économique qui prévaut en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et notamment faciliter la liberté de circulation et d'accès, alléger les difficultés de la vie quotidienne sous l'occupation et respecter la dignité des civils palestiniens. Ils se sont félicités que des discussions directes puissent s'engager entre la communauté des pays donateurs, les Israéliens et les Palestiniens pour faire face à ce problème capital.

ANNEXE 14

DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 22 JUIN 2003

ANNEXE 15

DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 26 SEPTEMBRE 2003

ANNEXE 16

S/RES/62, 16 NOVEMBRE 1948

ANNEXE 17

**CONVENTION GENERALE D'ARMISTICE ENTRE LE ROYAUME HACHEMITE
DE JORDANIE ET ISRAËL, 3 AVRIL 1949**

ANNEXE 18

USA TODAY, 14 MARS 2002, P. A.06

[Traduction du Greffe]

Matthew Kalman, «Les terroristes déclarent que les ordres viennent de M. Arafat»

Tulkarem, Cisjordanie — Un responsable du plus grand groupe terroriste palestinien à la tête des attentats-suicides et autres attaques contre Israël déclare qu'il suit les ordres du chef palestinien Yasser Arafat.

Selon Maslama Thabet, l'un des responsables des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa, âgé de trente-trois ans, son groupe fait partie intégrante du Fatah. Le Fatah, dirigé par M. Arafat, est le plus grand groupe de l'Autorité palestinienne, qui gouverne les territoires palestiniens autonomes.

M. Thabet s'exprimait depuis le camp de réfugiés de Tulkarem, où il s'était caché avec quelque trois cents compagnons lourdement armés alors que des centaines de soldats israéliens ratisaient la ville. Ces deux dernières semaines, Israël a lancé des raids massifs dans des villes et des camps de réfugiés palestiniens, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, à la recherche de terroristes.

«En vérité», disait-il dans un entretien récent, «nous sommes le Fatah lui-même, mais nous n'opérons pas sous le nom de Fatah. Nous sommes la branche armée de l'organisation. Nous recevons nos instructions du Fatah. Notre commandant est Yasser Arafat en personne.»

Les porte-parole de M. Arafat donnent des réponses contradictoires lorsqu'on leur demande quel rapport celui-ci entretient avec M. Thabet et sa brigade. Nabil Abu Rudeineh, principal porte-parole de M. Arafat, dit qu'il n'a jamais entendu parler de M. Thabet. Selon M. Rudeineh, «le président n'a rien à voir avec cela, il n'a rien à dire sur cette question».

Mais Mohammed Odwan, porte-parole de M. Arafat pour les médias étrangers, confirme que la brigade est «loyale au président Arafat».

«Ils travaillent», dit M. Odwan, «pour servir les intérêts du peuple palestinien. Ils se battent parce qu'ils pensent que des opérations de cette nature — et je suis d'accord avec eux — accéléreront leur indépendance et la réalisation de leur rêve de liberté.»

Des responsables de la sécurité israélienne concèdent que M. Arafat n'est pas impliqué dans la direction des opérations des groupes militants sur le terrain, mais ils affirment que ses appels fréquents en faveur de la guerre sainte contre l'occupation israélienne ont été considérés comme une directive à suivre par les extrémistes.

Dans une intervention télévisée, samedi, alors que des terroristes palestiniens commettaient des attentats-suicides à Netanya et à Jérusalem, M. Arafat a incité les Palestiniens à «se sacrifier tels des martyrs dans le jihad (guerre sainte) pour la Palestine».

Selon le colonel de réserve Eran Lerman, ex-chef de recherche du service du renseignement militaire israélien, et qui dirige maintenant les comités juifs américains à Jérusalem, lorsque M. Arafat s'exprime devant la foule et évoque des millions de martyrs en marche sur Jérusalem et la guerre sainte contre Israël, il donne une directive claire à ses adeptes. «Marwan Barghouti

(secrétaire général du Fatah en Cisjordanie) et les responsables locaux qu'il chapeaute traduisent cette directive en actes. M. Arafat n'approuve pas personnellement chaque opération, mais il finance le terrorisme de M. Barghouti.»

M. Barghouti, qui est souvent invité à dîner avec M. Arafat au quartier général du chef palestinien, à Ramallah, a confirmé la semaine dernière que l'un de ses lieutenants assassinés par Israël était membre des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa.

Le lien entre les Brigades et M. Arafat indique un tournant dans le conflit israélo-palestinien. Il signifie que la direction palestinienne s'est ouvertement alliée à un groupe terroriste. Des responsables palestiniens disent ouvertement que la mort, et non la diplomatie, est le seul véritable moyen d'atteindre leurs fins, à savoir un Etat palestinien indépendant.

Alors que les Palestiniens ont multiplié leurs attaques contre des cibles israéliennes, Israël a intensifié sa riposte. Il en est résulté certains des actes de violence les plus graves qui aient frappé la région depuis des décennies. Plus de deux cents personnes ont été tuées — cent soixante-trois Palestiniens et cinquante-neuf Israéliens — depuis le début du mois de mars. Plus de mille cinq cents personnes ont été tuées dans les dix-huit derniers mois, dont plus de mille Palestiniens. Les incursions d'Israël en territoire palestinien ont atteint un niveau record cette semaine : vingt mille hommes ont été déployés, et ils perquisitionnent une maison après l'autre à la recherche de terroristes et d'armes. C'est la plus importante opération militaire menée par Israël depuis son invasion du Liban en 1982.

L'émergence d'une branche jeune et radicale de la faction Fatah de M. Arafat n'est pas une surprise pour Mahmoud Muhareb, professeur palestinien de sciences politiques à l'université Al-Quds, de Jérusalem. «Ils sont en état de siège, soumis à un blocus et pratiquement au bord de la famine.» «Lorsque vous déshumanisez la vie d'êtres humains, ils finissent par sentir que leur existence ne vaut rien. Il y a cinq ans, on trouvait à peine un seul candidat à l'attentat-suicide dans toute une ville. Aujourd'hui, c'est différent. Il y en a beaucoup parce qu'ils pensent que leur existence n'a pas de sens.»

Des responsables de l'Autorité palestinienne disent que la plupart des membres des Brigades reçoivent un salaire de l'Autorité. Par exemple, le chef de la brigade de Naplouse, Nasser Awes, est un membre salarié de la force de sécurité nationale palestinienne, qui est l'un des quatorze services de police et de sécurité armés qui dépendent de M. Arafat.

Ces deux dernières semaines, les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa ont revendiqué la responsabilité des attaques suivantes :

- un attentat-suicide à la bombe, commis le 2 mars à Jérusalem, qui a fait dix morts et quarante-quatre blessés parmi les Israéliens;
- une attaque lancée par un tireur isolé à un point de contrôle de la Cisjordanie, le 3 mars, qui a tué dix Israéliens et en a blessé quatre;
- la fusillade contre un hôtel du bord de mer, samedi soir, à Netanya, au nord de Tel Aviv, au cours de laquelle deux Israéliens ont péri et des dizaines de personnes ont été blessées;
- une attaque en embuscade au nord d'Israël mardi, lors de laquelle des tireurs portant des uniformes de l'armée israélienne ont tué six Israéliens, avant que des soldats tuent deux des attaquants.

La police israélienne déclare avoir déjoué une série d'autres attaques préparées par le groupe ces dernières semaines.

Les Brigades, inconnues il y a encore un an, sont devenues le groupe palestinien armé le plus important à opérer en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et en Israël. A la différence de deux autres principaux groupes militants palestiniens, le Hamas islamique fondamentaliste et le Jihad islamique, les Brigades sont laïques. Elles ont été constituées à partir d'un mouvement de jeunes membres du Fatah, appelé Tanzim. Aux termes des accords de paix d'Oslo de 1993, qui prévoyaient que seuls les services de sécurité palestiniens pouvaient porter des armes, Tanzim est une milice illégale forte de quelque dix mille jeunes hommes armés, dirigés par M. Barghouti.

En tant que branche terroriste de la faction Fatah de M. Arafat, les Brigades ont le soutien de la plus grande faction politique et militaire de l'Autorité palestinienne. Hussein A-Sheikh, chef politique du Fatah en Cisjordanie, semble insulté lorsqu'on lui demande si les Brigades sont sous le contrôle de M. Arafat. «Naturellement, il y a un contrôle», répond-il sur un ton irrité, «qu'est-ce que vous croyez ? Que nous ne sommes rien d'autre qu'une poignée de gangs ?»

L'armée israélienne déclare que le Fatah, à travers les attaques mortelles lancées par les Brigades, a fait plus de victimes israéliennes que le Hamas. Le Hamas a tué cent Israéliens en 2001 et le Fatah en a tué quarante-cinq, selon l'armée, mais depuis le début de 2002, le Fatah a tué cinquante-sept Israéliens alors que le Hamas en a tué vingt-sept. Les Brigades ont également donné un nouveau de lancer leurs attaques : elles envoient des femmes commettre des attentats-suicides. Une femme a tué un vieil homme et a blessé cinquante personnes dans un attentat-suicide le 27 janvier à Jérusalem. Une autre femme a commis un attentat-suicide à un point de contrôle de l'armée, en Cisjordanie, le 27 février, blessant deux soldats.

M. Thabet, qui commande la brigade de Tulkarem, a acquis sa notoriété il y a un an lorsque, avec son ami Raed Karmi, il a kidnappé et exécuté deux restaurateurs israéliens qui s'étaient arrêtés pour déjeuner à Tulkarem. M. Karmi, fondateur de la brigade de Tulkarem, a trouvé la mort dans une explosion, en janvier, lors d'un assassinat dont on soupçonne qu'il a été commis par les Israéliens. Les forces de sécurité palestiniennes ont arrêté M. Thabet l'année dernière. Il a été relâché, comme des dizaines d'autres terroristes présumés.

«Notre combat est dirigé contre l'occupation israélienne», déclare M. Thabet. «Nous sommes prêts à nous battre jusqu'au dernier combattant contre (le premier ministre israélien Ariel) Sharon et sa machine de guerre... Israël doit payer un prix élevé pour les atrocités et les massacres qu'il perpète chaque jour contre le peuple palestinien.»

ANNEXE 19

DECLARATION DU PREMIER MINISTRE SHARON DU 18 JANVIER 2004

[Traduction du Greffe]

Le premier ministre Sharon et les principaux ministres de son gouvernement tiennent des discussions avant les délibérations de la CIJ, à Jérusalem, le 18 janvier 2004

(Texte communiqué par le conseiller du premier ministre pour les médias)

Le premier ministre Ariel Sharon, le ministre des affaires étrangères, Silvan Shalom, le ministre de la défense, Shaul Mofaz, le ministre de la justice, Joseph Lapid et le ministre Meir Sheerit se sont réunis cet après-midi, dimanche 18 janvier 2004, en présence du comité directeur et du groupe juridique spécial qui ont été désignés pour préparer la position d'Israël à propos de l'examen par la Cour internationale de Justice de La Haye de la question de la barrière de prévention du terrorisme.

Participaient également à la réunion le procureur général par interim, Edna Arbel, le directeur de cabinet du premier ministre, Dov Weisglass, le directeur général du ministère des affaires étrangères, Yoav Biran, les secrétaires militaires du premier ministre Ariel Sharon et du ministre de la défense, M. Mofaz, le conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, Alan Baker, M. Meir Rosen, le directeur du droit international du bureau de l'avocat général des Forces de défense israéliennes, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, de la défense et de la justice.

Le but de la discussion était de présenter aux ministres la synthèse de la ligne de conduite prévue dans les domaines diplomatique, militaire et juridique et dans celui de l'information.

Au début de la réunion, le premier ministre Ariel Sharon a déclaré ce qui suit :

«Nous ne discutons pas d'un changement de tracé de la barrière, et il n'y aura aucun changement suite aux demandes palestiniennes ou aux demandes de l'ONU, ni à celles de la Cour. Un réexamen du tracé de la barrière aura lieu uniquement par suite de délibérations internes israéliennes. L'expérience pratique acquise ces quelques derniers mois durant la construction de la clôture est à la fois positive et négative. Elle est excellente pour empêcher le terrorisme, mais elle n'est pas satisfaisante à tous les égards en ce qui concerne ses inconvénients pour la qualité de vie des Palestiniens. Je surveille personnellement les problèmes qui découlent du fonctionnement de la clôture et je suis au courant des plaintes qu'elle suscite; il est possible qu'il faille réfléchir davantage à la possibilité de modifier le tracé, afin de réduire le nombre d'inconvénients causés par la clôture, sans sacrifier la sécurité.

D'autres difficultés sont à signaler, ne serait-ce que pour des raisons internes : la communication que j'ai reçue du procureur général par interim Arbel et qui signale des difficultés d'ordre juridique pour défendre la position de l'Etat devant la Haute Cour de Justice sur certains points liés au tracé de la barrière. Il s'agit là d'un problème juridique interne, qui doit être examiné avec tout le sérieux qu'il mérite, et je vais m'employer à le faire.»

Le directeur général du ministère des affaires étrangères, M. Biran, a fait rapport sur la situation diplomatique et les préparatifs en vue de l'action diplomatique à mener sur le plan international.

Le secrétaire militaire du ministre de la défense Shaul Mofaz, le général de brigade Michael Herzog, a rendu compte de la situation en matière de sécurité et de renseignement.

Le conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, M. Baker, a fait le point sur les contacts avec les experts en droit international sur cette question.

Le directeur général adjoint du ministère des affaires étrangères pour l'information et les médias, Gideon Meir, a fait rapport sur la campagne d'information prévue avant, pendant et après la procédure de La Haye.

Il a été convenu que, à ce stade, le groupe spécial préparerait un éventail de positions d'experts sur la base du tracé actuel de la clôture; si Israël — pour des raisons humanitaires et internes — décide de modifier le tracé, le groupe spécial adaptera évidemment les opinions d'experts en conséquence.

ANNEXE 20

**DECLARATION DU PREMIER MINISTRE PALESTINIEN ABBAS
AU SOMMET D'AQABA, LE 4 JUIN 2003**

[Traduction du Greffe]

Je tiens à remercier le roi Abdullah d'accueillir notre réunion aujourd'hui. Je tiens aussi à remercier le président Mubarak et le roi Abdullah, le roi Hamad et le prince héritier Abdallah, qui se sont réunis en Egypte hier. Je les remercie de leurs déclarations en faveur de nos efforts. J'aimerais aussi remercier le premier ministre israélien Ariel Sharon de nous avoir rejoints ici en Jordanie. Et en particulier, je tiens à remercier le président Bush qui de nous tous a fait le plus long voyage pour la paix.

Nous en avons tous conscience, nous vivons un moment important. Une nouvelle occasion de paix est offerte, une occasion qui repose sur la vision du président Bush et la feuille de route du Quatuor, que nous avons acceptées sans aucune réserve.

Notre objectif est la coexistence de deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte, dans la paix et la sécurité. Le processus employé est celui des négociations directes pour mettre un terme au conflit israélo-palestinien et régler toutes les questions relatives au statut définitif, et mettre fin à l'occupation qui a commencé en 1967, sous laquelle les Palestiniens ont tant souffert.

Parallèlement, nous n'ignorons pas les souffrances que les Juifs ont endurées à travers l'histoire. Il est temps de mettre un terme à toutes ces souffrances.

Tout comme Israël doit s'acquitter de ses responsabilités, nous, Palestiniens, respecterons nos obligations pour que cette tentative soit couronnée de succès. Nous sommes prêts à jouer notre rôle.

Je vais être très clair : il n'y a pas de solution militaire à ce conflit, nous réaffirmons donc notre renonciation, une renonciation à la terreur contre les Israéliens, où qu'ils soient. De telles méthodes sont contraires à nos traditions religieuses et morales, et constituent des obstacles dangereux à la réalisation d'un Etat indépendant et souverain que nous tentons de créer. Ces méthodes sont également contraires à la nature de l'Etat que nous souhaitons créer, qui repose sur les droits de l'homme et la primauté du droit.

Nous déploierons tous nos efforts, et utiliserons toutes nos ressources, pour faire cesser la militarisation de l'intifada, et nous réussirons. L'intifada armée doit cesser, et nous devons recourir à des moyens pacifiques dans l'action que nous menons pour mettre un terme à l'occupation et aux souffrances des Palestiniens et des Israéliens. Et pour établir l'Etat palestinien, nous soulignons que nous sommes résolus à tenir les promesses que nous avons faites pour notre peuple et pour la communauté internationale. Ces promesses concernent la primauté du droit, une autorité politique unique, des armes dans les seules mains de ceux qui sont chargés de faire respecter l'ordre public, et la diversité politique dans le cadre de la démocratie.

Notre objectif est clair et nous le mettrons en œuvre avec fermeté et sans compromis : nous voulons la fin totale de la violence et du terrorisme. Et nous serons de véritables partenaires dans la guerre internationale contre l'occupation et le terrorisme. Et nous demanderons à nos partenaires dans cette guerre d'empêcher toute assistance financière et militaire à ceux qui sont contre cette position. Nous agissons ainsi dans le cadre de notre engagement en faveur de l'intérêt du peuple palestinien et en tant que membre de la grande famille humaine.

Par ailleurs, nous agirons avec détermination contre l'incitation à la violence et à la haine, quelle que soit leur forme, quel que soit leur cadre. Nous prendrons des mesures pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'incitation — de la part des institutions palestiniennes. Nous devons aussi redynamiser et renforcer le comité anti-incitation Etats-Unis-Palestine-Israël. Nous continuerons notre travail pour établir la primauté du droit et renforcer l'autorité gouvernementale au moyen d'institutions palestiniennes responsables. Nous nous efforçons de construire un Etat de nature démocratique, qui constituera un ajout qualitatif à la communauté internationale.

Toutes les forces de sécurité de l'Autorité palestinienne contribueront à cet effort et travailleront de concert à la réalisation de ces objectifs. Notre avenir national est en jeu, et nul ne sera autorisé à le mettre en danger.

Nous nous engageons à prendre ces mesures, parce qu'elles servent notre intérêt national. Pour que le succès soit assuré, il faut que l'existence des Palestiniens s'améliore de manière manifeste. Les Palestiniens doivent vivre dans la dignité. Les Palestiniens doivent pouvoir se déplacer, se rendre à leur travail et dans les écoles, rendre visite à leur famille et mener une existence normale. Les Palestiniens ne doivent craindre ni pour leur vie, ni pour leurs biens, ni pour leurs moyens de subsistance.

Nous remercions la communauté internationale de son assistance — dont nous soulignons la nécessité —, en particulier celle des Etats arabes. Nous accueillons également positivement le mécanisme de surveillance dirigé par les Etats-Unis, qui est tout aussi nécessaire.

Ensemble, nous pouvons réaliser l'objectif d'un Etat palestinien indépendant, souverain, viable, dans le cadre de relations de bon voisinage avec tous les Etats de la région, y compris Israël. Je vous remercie de votre attention.

ANNEXE 21

**DECLARATION DU PREMIER MINISTRE ISRAELIEN SHARON
AU SOMMET D'AQABA LE 4 JUIN 2003**

[Traduction du Greffe]

Je tiens à remercier Sa Majesté le roi Abdullah d'avoir organisé cette réunion et j'exprime la reconnaissance d'Israël envers le président Bush pour nous avoir rejoints ici, le premier ministre Abbas et moi-même. Je vous remercie.

La responsabilité fondamentale qui m'incombe, en tant que premier ministre d'Israël, berceau du peuple juif, est d'assurer la sécurité du peuple d'Israël et de l'Etat d'Israël. Refusant de transiger avec la terreur, Israël, avec toutes les nations libres, continuera de combattre le terrorisme jusqu'à sa défaite définitive.

En définitive, la sécurité permanente exige la paix, et la paix permanente ne peut être obtenue que par la sécurité, et il existe à présent l'espoir d'une nouvelle occasion de paix entre les Israéliens et les Palestiniens.

Israël, comme d'autres Etats, appuie vivement la vision du président Bush, exprimée le 24 juin 2002, de deux Etats —Israël et un Etat palestinien — vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Le Gouvernement et le peuple d'Israël se félicitent de l'occasion de reprendre les négociations directes conformément aux étapes de la feuille de route, telle qu'elle a été adoptée par le Gouvernement israélien pour réaliser cette vision.

Il est dans l'intérêt d'Israël non pas de gouverner les Palestiniens, mais que les Palestiniens se gouvernent eux-mêmes dans leur propre Etat. Un Etat palestinien démocratique, pleinement en paix avec Israël, favorisera la sécurité et le bien-être à long terme d'Israël en tant qu'Etat juif.

Il ne peut y avoir de paix, toutefois, sans l'abandon et l'élimination du terrorisme, de la violence et de l'incitation à la violence. Nous travaillerons avec les Palestiniens et d'autres Etats pour combattre le terrorisme, la violence, et l'incitation sous toutes ses formes. A mesure que toutes les parties s'acquitteront de leurs obligations, nous nous efforcerons de rétablir la normalité dans l'existence des Palestiniens, d'améliorer la situation humanitaire, de rétablir la confiance et de favoriser la réalisation de la vision du président. Nous agissons dans le respect de la dignité et des droits de l'homme de tous les peuples.

Nous pouvons aussi assurer à nos partenaires palestiniens que nous comprenons l'importance de la continuité territoriale en Cisjordanie pour la création d'un Etat palestinien viable. La politique d'Israël dans les territoires faisant l'objet de négociations directes avec les Palestiniens traduira ce fait.

Nous acceptons le principe selon lequel aucune action unilatérale d'aucune partie ne saurait préjuger du résultat de nos négociations.

Pour ce qui concerne les avant-postes non autorisés, je tiens à réaffirmer qu'Israël est une société régie par le droit. Ainsi, nous commencerons immédiatement à supprimer ces avant-postes non autorisés.

Israël veut la paix avec tous ses voisins arabes. Israël est disposé à négocier de bonne foi chaque fois qu'il y aura des partenaires. Avec l'établissement de relations normales, je suis convaincu qu'ils trouveront en Israël un voisin et un peuple attachés à la paix et à la prospérité générales pour tous les peuples de la région. Je vous remercie de votre attention.

ANNEXE 22

A/RES/377 (V), 3 NOVEMBRE 1950, «L'UNION POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX»

ANNEXE 23

ANNEXE 24

