

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

EXPOSÉ ÉCRIT DU GOUVERNEMENT DU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

*déposé au greffe de la Cour
conformément à l'ordonnance de la Cour du 3 février 2023*

LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DÉCOULANT DES POLITIQUES ET
PRATIQUES D'ISRAËL DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ, Y
COMPRIS JÉRUSALEM-EST
(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

I. INTRODUCTION

1. Le 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution A/RES/77/247 portant sur les « Pratiques israéliennes affectant les droits humains du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est » par laquelle elle a décidé, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies (ci-après la « Charte »), de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après la « Cour ») de donner, en vertu de l'article 65 du Statut de la Cour (ci-après le « Statut »), un avis consultatif sur les questions suivantes :

« [C]ompte tenu des règles et principes du droit international, dont la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et du Conseil des droits de l'homme et les siennes propres, et l'avis consultatif donné par la Cour le 9 juillet 2004 :

a) Quelles sont les conséquences juridiques de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de son occupation, de sa colonisation et de son annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967, notamment des mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem, et de l'adoption par Israël des lois et mesures discriminatoires connexes ?

b) Quelle incidence les politiques et pratiques d'Israël visées au paragraphe 18 a) ci-dessus ont-elles sur le statut juridique de l'occupation et quelles sont les conséquences juridiques qui en découlent pour tous les États et l'Organisation des Nations Unies ? »

Le Luxembourg a voté en faveur de la résolution A/RES/77/247 qui a été adoptée par un vote enregistré avec 87 votes en faveur, 26 contre et 53 abstentions.

2. Par une ordonnance du 3 février 2023, la Cour a décidé que « *l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif* ». La Cour a fixé au 25 juillet la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur les questions précitées pourront être soumis à la Cour. Les présentes observations sont présentées par le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après le « Luxembourg ») en application de cette décision.

II. CONSIDÉRATIONS LIMINAIRES

3. Le présent exposé écrit du Luxembourg résulte de sa volonté de contribuer au renforcement de l'ordre international fondé sur la règle de droit, pour lequel la Cour revêt un rôle essentiel. En particulier, le Luxembourg, en tant que membre de la communauté internationale, estime que le cadre juridique faisant l'objet de la présente requête pour avis consultatif mérite d'être davantage clarifié. Le Luxembourg considère que les questions constituent un sujet approprié pour un avis consultatif, étant donné le rôle de l'Assemblée générale et les nombreuses résolutions de celle-ci sur la situation au Moyen-Orient.¹
4. Le rôle consultatif de la Cour revêt une grande importance que le Luxembourg reconnaît pleinement. Le Luxembourg a eu l'occasion, tant devant le Conseil de sécurité que devant l'Assemblée générale, de réaffirmer son soutien indéfectible à la Cour dans le rôle d'organe judiciaire principal des Nations Unies que la Charte lui confère.² Les avis de la Cour contribuent à la prévisibilité et à la stabilité des relations internationales et peuvent jouer

¹ Voir notamment les préambules des résolutions de l'Assemblée générale sur le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, réaffirmant que « *l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine, jusqu'à ce que celle-ci soit réglée sous tous ses aspects, de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale* », UN Doc. A/RES/57/107 (3 décembre 2002); A/RES/58/18 (3 décembre 2003); A/RES/74/10 (3 décembre 2019); A/RES/75/20 (2 décembre 2020); A/RES/77/22 (30 novembre 2022).

² Voir p.ex. Assemblée générale, 77^e session, 21^e séance plénière, point 70 de l'ordre du jour : Rapport de la Cour internationale de Justice, UN Doc. A/77/PV.21 (27 octobre 2022).

un rôle important dans la promotion de la résolution pacifique des différends entre États. L'Assemblée générale et la communauté internationale dans son ensemble tireraient dès lors profit d'un avis consultatif sur les conséquences juridiques des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

5. La situation au Moyen-Orient figure à l'ordre du jour des Nations Unies depuis leur création et soulève manifestement des questions qui doivent être clarifiées. Ainsi, la situation dans le Territoire palestinien occupé soulève de nombreuses questions juridiques complexes concernant le droit des peuples à l'autodétermination, l'occupation, l'annexion, le droit international humanitaire et les droits humains, ainsi que le caractère *erga omnes* des obligations qui en découlent. Un avis de la Cour permettra d'éclairer ces questions juridiques complexes et pourra ainsi contribuer à la réalisation d'une solution pacifique du conflit israélo-palestinien dans le respect du droit international. En 2004, la Cour a déjà été amenée à se prononcer sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.³ Alors que l'avis de 2004 avait un objet bien plus spécifique et circonscrit, la présente demande d'avis pourrait couvrir un éventail plus large de violations des droits humains sur le Territoire palestinien occupé et clarifier les conséquences y attachées. Il convient de noter que la situation dans le Territoire palestinien occupé a significativement changé entre 2004 et 2023.
6. Le Luxembourg attache une très grande importance au droit international public et au règlement judiciaire. Il souhaite, par la présente et dans la mesure de ses moyens, faire part de son appréciation sur la compétence de la Cour et sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de rendre l'avis consultatif qui lui a été demandé par l'Assemblée générale, et ainsi contribuer à la réponse aux questions soumises à la Cour. Le Luxembourg est conscient du fait que l'avis consultatif de la Cour ne constituera qu'un élément, aussi important soit-il, dans un processus qui occupe depuis

³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156 (ci-après « *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur* »).

longtemps et continuera d'occuper aussi bien l'Assemblée générale que le Conseil de sécurité. Il espère que l'avis consultatif de la Cour pourra guider l'action de l'Assemblée générale et renforcer ainsi le rôle des Nations Unies dans le processus de paix au Moyen-Orient.

7. En tant qu'État membre de l'Union européenne, le Luxembourg souscrit pleinement aux positions de l'Union sur le processus de paix au Proche-Orient, telles que notamment reflétées dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne y relatives⁴ ainsi que les déclarations de l'Union européenne.⁵ Il renvoie également à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur les aspects pertinents pour l'examen des questions soumises pour avis consultatif à la présente Cour.⁶

III. LA COMPÉTENCE DE LA COUR À ÉMETTRE UN AVIS SUR LES QUESTIONS POSÉES ET SON POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

8. Les présentes observations aborderont d'abord la question de savoir si la Cour est compétente pour donner l'avis demandé pour ensuite examiner s'il existe des raisons décisives pour la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à la demande de l'Assemblée générale.

A. LA COMPÉTENCE DE LA COUR

9. En vertu de l'article 65, paragraphe 1 du Statut, la Cour « *peut donner*

⁴ Voir notamment Conclusions du Conseil du 14 mai 2012 (ST 9909/12) : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9909-2012-INIT/fr/pdf> ; Conclusions du Conseil du 22 juillet 2014 (ST 11954/14) : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11954-2014-INIT/fr/pdf> ; Conclusions du Conseil du 17 novembre 2014 (ST 15542/14) : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15542-2014-INIT/fr/pdf> ; Conclusions du Conseil du 20 juillet 2015 (ST 11075/15) : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11075-2015-INIT/fr/pdf> ; Conclusions du Conseil du 18 janvier 2016 (ST 5328/16) : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5328-2016-INIT/fr/pdf>.

⁵ Voir p.ex. : Déclaration de l'Union européenne à la 12^e réunion du Conseil d'association UE-Israël (Bruxelles, 3 octobre 2022) : <https://www.consilium.europa.eu/media/59337/st13103-en22.pdf> (uniquement disponible en anglais).

⁶ Cour de justice de l'Union européenne : arrêt de la Cour du 25 février 2010, affaire C-368/08, *Firma Brita GmbH contre Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, EU:C:2010:91 ; arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 décembre 2016, affaire C-104/16 P, *Conseil contre Front Polisario*, EU:C:2016:973 ; arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 novembre 2019, affaire C-368/18, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot Ltd contre Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2019:954.

un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis ». Comme l'a indiqué la Cour notamment dans son avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, « *pour qu[']elle ait compétence, il faut que l'avis consultatif soit demandé par un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte, qu'il porte sur une question juridique et que, sauf dans le cas de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, cette question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe* ». ⁷ La requête formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/77/247 a été faite en application de l'article 96, paragraphe 1 de la Charte, en vertu duquel « *l'Assemblée générale [...] peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique* ». L'Assemblée générale est donc bien habilitée à demander un avis consultatif à la Cour.

10. L'article 96, paragraphe 1 précité autorise l'Assemblée générale à demander un avis consultatif à la Cour « *sur toute question juridique* ». La première question qui a été soumise à la Cour pour avis consultatif a trait aux *conséquences juridiques* de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de son occupation, de sa colonisation et de son annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967. La deuxième question posée porte sur l'incidence que les politiques et pratiques d'Israël ont sur le *statut juridique* de l'occupation. Pour y répondre, la Cour est invitée à examiner la situation à l'aune des règles et principes du droit international. Comme la Cour a pu le relever par le passé, des questions « *libellées en termes juridiques et soul[evant] des problèmes de droit international [...] sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit* ». ⁸ Ainsi, « *une question qui invite expressément la Cour à dire si une certaine action*

⁷ *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982, p. 333-334, paragraphe 21 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010, (ci-après « *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo* »), p. 413, paragraphe 19.

⁸ *Sahara occidental*, avis consultatif, Recueil 1975 (ci-après « *Avis relatif au Sahara occidental* »), p. 18, paragraphe 15 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, paragraphe 25.

est conforme ou non au droit international est assurément une question juridique ».⁹

11. Les questions soumises par la résolution A/RES/77/247 de l'Assemblée générale ont été libellées en termes juridiques et soulèvent des problèmes de droit international. Elles demandent à la Cour d'interpréter des règles et principes du droit international concernant des aspects fondamentaux de l'ordre juridique international et du système des Nations Unies. Ce n'est pas non plus parce que des éléments factuels peuvent sous-tendre les questions que celles-ci perdent leur caractère de « question juridique » au sens de l'article 96, paragraphe 1 de la Charte.¹⁰ Il ne peut donc faire aucun doute que la présente demande d'avis adressée à la Cour revêt un caractère juridique au sens de l'article 65 du Statut.

12. Le fait que cette question revête par ailleurs des aspects politiques ne suffit pas non plus à lui ôter son caractère juridique.¹¹ Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour, réitérée notamment dans son avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, que la Cour « ne saurait refuser de répondre aux éléments juridiques d'une question qui, quels qu'en soient les aspects politiques, l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir, en la présente espèce, l'appréciation d'un acte au regard du droit international ».¹² La Cour a également précisé que, « pour trancher le point – qui touche à sa compétence – de savoir si la question qui lui est posée est d'ordre juridique, elle ne doit tenir compte ni de la nature politique des motifs qui pourraient avoir inspiré la demande, ni des conséquences politiques que pourrait avoir son avis ».¹³ La Cour note

⁹ *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, paragraphe 25.

¹⁰ *Conséquences juridiques pour les États 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 (ci-après « *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain* »), p.27, paragraphe 40.

¹¹ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996-1, (ci-après « *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires* »), pp. 233-234, paragraphe 13 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, paragraphe 27 ;

¹² *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, paragraphe 27 ; *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, pp. 233-234, paragraphe 13 ; *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1947-1948, pp. 61-62 ; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, pp. 6-7 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 155.

¹³ *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, paragraphe 27 ;

encore que « *lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion* ». ¹⁴ La présence d'aspects politiques liés aux questions posées par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/77/247 ne saurait ainsi faire obstacle à la nature juridique de la demande.

13. Le Luxembourg estime que les deux questions posées à la Cour sont formulées d'une manière suffisamment claire et précise. En tout état de cause, il convient de rappeler, comme la Cour l'a justement relevé dans son avis consultatif relatif à l'édification d'un mur, qu'un « *manque de clarté dans le libellé d'une question ne saurait priver la Cour de sa compétence. Tout au plus, du fait de ces incertitudes, la Cour devra-t-elle préciser l'interprétation à donner à la question* » ¹⁵, c'est-à-dire « *déterminer les règles et principes existants, les interpréter et les appliquer [...], apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit* ». ¹⁶ En outre, « *la Cour a clairement affirmé que l'allégation selon laquelle elle ne pourrait connaître d'une question posée en termes abstraits n'est qu' "une pure affirmation dénuée de toute justification", et qu'elle "peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite, ou non"* ». ¹⁷
14. La compétence de la Cour est établie en vertu des dispositions susmentionnées de la Charte et du Statut. Tout d'abord, l'Assemblée générale est autorisée par l'article 96, paragraphe 1 de la Charte à formuler une demande d'avis consultatif et elle l'a fait par la résolution A/RES/77/247, dûment adoptée le 30 décembre 2022 par la majorité requise des États membres de l'Organisation des Nations Unies présents et votants,

Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 61 ; *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 234, paragraphe 13.

¹⁴ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 87, paragraphe 33.

¹⁵ *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, pp. 153-154, paragraphe 38.

¹⁶ *Ibid.*, p. 154, paragraphe 38.

¹⁷ *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 236, paragraphe 15 ; *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1947-1948, p. 61.

conformément à l'article 86 du règlement intérieur de l'Assemblée générale. Cette dernière est également compétente pour formuler la demande, comme celle-ci concerne des questions relevant du champ d'activité de l'Assemblée générale. Enfin, la demande porte sur un avis relatif à des questions de droit international. La requête ayant été soumise conformément à la Charte et les deux questions revêtant un caractère juridique, le Luxembourg estime dès lors que la Cour est compétente pour répondre à la requête pour avis consultatif telle que formulée par l'Assemblée générale.

B. L'ABSENCE DE RAISONS DÉCISIVES JUSTIFIANT UN REFUS DE LA COUR D'ÉMETTRE UN AVIS CONSULTATIF

15. Le pouvoir de donner un avis consultatif attribué à la Cour par l'article 65 de son Statut revêt un caractère discrétionnaire.¹⁸ La Cour a rappelé à cet égard que « *le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, selon lequel "[elle] peut donner un avis consultatif [...]", devrait être interprété comme [lui] reconnaissant [...] le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies* ». ¹⁹ Or, les avis consultatifs ont pour objet de fournir à l'organe qui les demande les éléments de droit nécessaires à son action. La réponse de la Cour à une demande d'avis consultatif « *constitue [sa] participation [...] à l'action de l'Organisation et, en principe, [...] ne devrait pas être refusée* ». ²⁰ La Cour a ainsi fait un usage très parcimonieux de son pouvoir discrétionnaire, en notant que « *[l]ors de l'examen de chaque demande, elle garde à l'esprit qu'elle ne devait pas, en principe, refuser de donner un avis consultatif* ». ²¹ En effet, la Cour n'a jamais refusé de donner un avis consultatif.

¹⁸ *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, paragraphe 29 ; *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, paragraphe 41 ; *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 21, paragraphe 23 ; *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, pp. 234-235, paragraphe 14.

¹⁹ *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 156, paragraphe 44 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, pp. 415-416, paragraphe 29.

²⁰ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 71 ; *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 (I), pp. 78-79, paragraphe 29 ; *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 156, paragraphe 44 ; *Conséquences juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de l'île Maurice en 1965*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (ci-après « *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos* »), p. 113, paragraphe 65.

²¹ *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 235, paragraphe 14.

16. Conformément à sa jurisprudence constante, seules des « raisons décisives » (*compelling reasons*) peuvent conduire la Cour à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence.²² Il convient partant d'examiner s'il existe, en l'espèce, de telles « raisons décisives » dont trois motifs pourraient entrer en ligne de compte : l'absence de renseignements factuels nécessaires ; l'inopportunité politique ; ainsi que le défaut de consentement.
17. Un premier motif qui pourrait amener la Cour à refuser de donner suite à une requête pour avis consultatif de l'Assemblée générale consisterait dans l'absence de renseignements factuels nécessaires permettant un jugement sur une question de fait. Pour être à même de se prononcer sur les questions qui lui ont été posées, la Cour a retenu par le passé qu'elle doit « avoir connaissance des faits correspondants, les prendre en considération et, le cas échéant, statuer à leur sujet ».²³ Le point décisif à cet égard serait, selon la Cour, celui de savoir si elle disposait « 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 ».²⁴ La réponse aux questions posées par l'Assemblée générale implique certainement un examen approfondi des faits. A cet égard, le Luxembourg a pris connaissance du dossier volumineux que le Secrétariat des Nations Unies a préparé pour la Cour contenant une sélection de tous les documents pertinents pouvant servir à élucider les questions posées à la Cour. Il en ressort pour le Luxembourg que la Cour dispose de suffisamment d'éléments d'information pour lui permettre de donner l'avis sollicité.
18. Un deuxième motif pour lequel la Cour pourrait ne pas donner suite à la requête consisterait dans l'inopportunité politique. Il convient de noter

²² *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos*, p. 114, paragraphe 67 ; *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, pp. 156-157, paragraphe 44 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 416, paragraphe 30 ; *Jugement du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, p. 86 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 155 ; *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, p. 27, paragraphe 41 ; *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 21, paragraphe 23.

²³ *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, p. 27, paragraphe 40.

²⁴ *Avis relatif au Sahara occidental*, pp. 28-29, paragraphe 46.

d'emblée que les divergences de vues émises par les États au sujet des questions faisant l'objet de la requête de l'Assemblée générale ne sont pas pertinentes à cet égard. L'avis est donné par la Cour non aux États, mais à l'organe qui l'a demandé.²⁵ Et comme l'a observé la Cour, l'article 10 de la Charte a conféré à l'Assemblée générale une compétence à l'égard de « toutes questions ou affaires » rentrant dans le cadre de la Charte.²⁶ C'est justement pour cette raison que les motifs ayant inspiré les États qui sont à l'origine, ou votent en faveur, d'une résolution portant demande d'avis consultatif ne sont pas pertinents au regard de l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire de répondre ou non à la question qui lui est posée. La Cour a ainsi retenu dans son avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo que « *dès lors que l'Assemblée a demandé un avis consultatif sur une question juridique par la voie d'une résolution qu'elle a adoptée, la Cour ne prendra pas en considération, pour déterminer s'il existe des raisons décisives de refuser de donner cet avis, les origines ou l'histoire politique de la demande, ou la répartition des voix lors de l'adoption de la résolution* ». ²⁷

19. Dans l'avis consultatif relatif à l'édification d'un mur, la Cour a fait observer « *[qu'elle] ne [pouvait] substituer sa propre appréciation de l'utilité de l'avis demandé à celle de l'organe qui le sollicite, en l'occurrence l'Assemblée générale* ». ²⁸ C'est à l'organe qui demande l'avis, en l'occurrence l'Assemblée générale, qu'il appartient de déterminer « *si celui-ci [est] nécessaire au bon exercice [de ses] fonctions* ». ²⁹ La Cour a partant reconnu que « *[l] 'Assemblée générale est habilitée à décider elle-même de l'utilité d'un avis au regard de ses besoins propres* ». ³⁰ Le Luxembourg souscrit pleinement à ces constatations de la Cour.

20. Enfin, un troisième motif qui pourrait amener la Cour à refuser de donner

²⁵ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 71.

²⁶ *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 145, paragraphe 17.

²⁷ *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 237, paragraphe 16.

²⁸ *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 163, paragraphe 62.

²⁹ *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 417, paragraphe 34 ; *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos*, p. 115, paragraphe 76.

³⁰ *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 237, paragraphe 16.

suite à une requête pour avis consultatif concernerait l'absence de consentement. Sur le fondement du principe du consentement en droit international général, tant la Cour que son prédécesseur, la Cour permanente de Justice internationale, ont certes estimé qu'elles ne peuvent pas exercer leur compétence lorsque cela impliquerait de statuer sur les droits et obligations juridiques d'un acteur tiers qui n'est pas partie à la procédure et n'a pas donné son consentement à la compétence de la Cour.³¹

21. Dans son avis consultatif relatif à la séparation des Chagos, la Cour note que dans certaines circonstances, le prononcé d'un avis consultatif irait à l'encontre du « *principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant* ». ³² La Cour a affirmé à cet égard, dans l'avis consultatif relatif au Sahara occidental, que « *le défaut de consentement d'un État intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé d'un 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 État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant. Si une telle situation devait se produire, le pouvoir discrétionnaire que la Cour tient de l'article 65, paragraphe 1, du Statut fournirait des moyens juridiques suffisants pour assurer le respect du principe fondamental du consentement à la juridiction* ». ³³

22. Or, la situation dans laquelle se trouve la Cour face à la requête formulée dans la résolution A/RES/77/247 de l'Assemblée générale n'est pas celle qui est envisagée dans les deux avis consultatifs susmentionnés. Tout d'abord, les questions faisant l'objet de la requête ne sauraient se réduire à un différend limité à une dimension bilatérale, mais touchent le problème des effets *erga omnes* (respectivement *erga omnes partes*) de droits et obligations en droit international, concernant la communauté internationale dans son ensemble. Par ailleurs, comme l'a noté la Cour, « *[p]resque toutes les procédures consultatives ont été marquées par des divergences de*

³¹ *Statut de la Carélie Orientale*, avis consultatif du 23 juillet 1923, C.P.J.I., ser. B, n° 5, pp. 27-28.

³² *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos*, p. 117, paragraphe 83.

³³ *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 25, paragraphe 33.

vues »³⁴, sans que cela n'amène la Cour à refuser de rendre un avis consultatif.

23. En outre, au regard des pouvoirs et responsabilités des Nations Unies à l'égard des questions se rattachant au maintien de la paix et la sécurité internationales, les questions faisant l'objet de la requête pour avis consultatif intéressent de manière directe l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée générale en particulier. La responsabilité de l'Organisation des Nations Unies à cet égard se reflète également dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine.³⁵ Dans ce contexte, l'Assemblée générale a reconnu à plusieurs occasions dans ses résolutions que *« l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine, jusqu'à ce que celle-ci soit réglée sous tous ses aspects, de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale »*.³⁶ Le Luxembourg partage entièrement l'appréciation que la requête concerne des questions pour lesquelles il serait utile pour l'Assemblée générale de disposer d'un avis consultatif afin d'exercer ses fonctions en vertu de la Charte. De plus, les questions intéressent particulièrement les Nations Unies, et dépassent largement une dimension bilatérale. Elles concernent la communauté internationale dans son ensemble. Dans ces conditions, un avis consultatif de la Cour ne saurait aucunement avoir pour effet de tourner le principe du consentement au règlement judiciaire.

24. Le Luxembourg estime ainsi qu'il n'existe pas de raisons décisives justifiant un refus de la Cour d'émettre un avis consultatif sur les deux questions qui lui ont été soumises par l'Assemblée générale. Les questions posées sont pertinentes et relèvent d'une urgence au vu de la situation dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. La réponse de la Cour permettra d'apporter des clarifications importantes pour la bonne application

³⁴ *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, p. 24, paragraphe 34.

³⁵ Résolution 181 (II) de l'Assemblée générale, UN Doc. A/RES/181(II) (29 novembre 1947) ; voir également résolution 242 (1967) du 24 novembre 1967 du Conseil de sécurité, UN Doc. S/RES/242(1967), et résolution 338 (1973) du 22 octobre 1973 du Conseil de sécurité, UN Doc. S/RES/338(1973).

³⁶ Résolution 77/22 de l'Assemblée générale, Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple Palestinien, UN Doc. A/RES/77/22 (30 novembre 2022), dernier paragraphe du préambule.

du droit international.

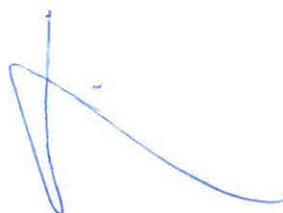
IV. CONCLUSION

25. En conclusion, et pour les raisons exprimées ci-dessus, le Luxembourg estime que la Cour est compétente pour répondre à la requête pour avis consultatif présentée par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/77/247 du 30 décembre 2022. Le Luxembourg considère également que la Cour devrait faire droit à ladite requête pour avis consultatif compte tenu de l'absence de raisons décisives pour y opposer un refus.
26. Le Luxembourg se réserve le droit de fournir des informations complémentaires, respectivement de présenter d'autres observations sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif lors d'un éventuel deuxième exposé écrit à soumettre jusqu'au 25 octobre 2023, conformément à l'ordonnance de la Cour du 3 février 2023 et à l'article 66, paragraphe 4 du Statut.

Luxembourg, le 20 juillet 2023

Respectueusement,

(signé)

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long, sweeping horizontal stroke that curves slightly upwards at the end.

Alain Germeaux
Agent du gouvernement