

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**CONSÉQUENCES JURIDIQUES DÉCOULANT DES POLITIQUES ET PRATIQUES
D'ISRAËL DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ,
Y COMPRIS JÉRUSALEM-EST**

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DE L'ESPAGNE

21 juillet 2023

[Traduction du Greffe]

**Lettre en date du 21 juillet 2023 adressée à la présidente de la Cour
par le ministre des affaires étrangères du Royaume d'Espagne**

J'ai l'honneur, au nom du Gouvernement espagnol, de faire suite à l'invitation que la Cour internationale de Justice a formulée dans l'ordonnance n° 186 du 3 février 2023, et qu'elle a transmise par lettre du greffier en date du 6 février, tendant à ce que les États Membres de l'Organisation des Nations Unies fournissent des renseignements sur les questions soumises par l'Assemblée générale des Nations Unies dans le cadre de sa demande d'avis consultatif sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

La présente lettre et le dossier joint constituent l'exposé écrit de l'Espagne.

REMARQUES INTRODUCTIVES

Compétence de la Cour

1.1. La demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/247 a été soumise au titre du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, selon lequel l'Assemblée générale peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

1.2. La position de l'Espagne sur l'objet de la présente espèce est cohérente avec celle qui a été la sienne lors de l'adoption de la résolution 77/247 par laquelle l'Assemblée générale a décidé de demander l'avis consultatif dont il est aujourd'hui question. L'Espagne s'est abstenue lors du vote sur la résolution, qui a été adoptée par 98 voix contre 17, avec 52 abstentions. L'abstention de l'Espagne correspond à la position — qui sous-tend la politique étrangère qu'elle applique depuis la conférence tenue à Madrid en 1991 — selon laquelle la concrétisation de la solution des deux États et sa pérennité constituent une question politique qui ne peut être résolue que par un processus négocié entre les parties dans le cadre des résolutions applicables du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Par conséquent, l'Espagne considère qu'une telle solution ne saurait découler d'une procédure devant la Cour internationale de Justice ou tout autre organe international.

1.3. L'Espagne a néanmoins signé, conjointement avec d'autres États Membres de l'Organisation des Nations Unies, une déclaration établie le 16 janvier 2023, par laquelle elle a réaffirmé son « soutien indéfectible à la Cour internationale de Justice et au droit international en tant que pierre angulaire de l'ordre international » et son « attachement au multilatéralisme ». Elle a en outre reproché à Israël des « mesures punitives [prises] en réaction à une demande d'avis consultatif adressée à la Cour internationale de Justice et, plus largement, en réaction à une résolution de l'Assemblée générale ». Par ces déclarations et le présent exposé écrit, l'Espagne témoigne son attachement au rôle central de la Cour internationale de Justice en tant que garante d'un ordre international fondé sur des règles.

1.4. Le pouvoir conféré à la Cour par l'article 65 de son Statut étant de nature discrétionnaire, il appartient à celle-ci de déterminer si elle doit l'exercer en la présente espèce en décidant de donner ou pas l'avis demandé. Les observations ci-dessous sont soumises à son attention au cas où elle déciderait de répondre aux questions posées par l'Assemblée générale.

Droit applicable et autres éléments de droit international

- Charte des Nations Unies ;
- droit international humanitaire, notamment le règlement annexé à la quatrième convention de La Haye de 1907 et la quatrième convention de Genève de 1949 ;
- droit international des droits de l’homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l’Organisation des Nations Unies, notamment :
 - la résolution 242 (1967) ;
 - la résolution 338 (1973) ;
 - la résolution 267 (1969) ;
 - la résolution 289 (1971) ;
 - la résolution 446 (1980) ;
 - la résolution 452 (1979) ;
 - la résolution 465 (1980) ;
 - la résolution 476 (1980) ;
 - la résolution 478 (1980) ;
 - la résolution 484 (1980) ;
 - la résolution 904 (1994) ;
 - la résolution 1073 (1996) ;
 - la résolution 1379 (2002) ;
 - la résolution 1515 (2003) ;
 - la résolution 1850 (2008) ;
 - la résolution 1860 (2009) ;
 - la résolution 2334 (2016).
- Jurisprudence pertinente :
 - *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 68, par. 162* ;
 - *Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29* ;
 - *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d’Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14* ;

- *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, p. 16 ;*
- Tribunal militaire international de Nuremberg, jugement, 14 novembre 1945 — 1^{er} octobre 1946 ;
- *Licéité de la menace ou de l’emploi d’armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 226 ;*
- *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 7 ;*
- *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d’Amérique c. Iran), arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 3 ;*
- *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (nouvelle requête : 1962) (Belgique c. Espagne), deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1970, p. 3 ;*
- *Haya de la Torre (Colombie c. Pérou), arrêt, C.I.J. Recueil 1951, p. 82 ;*
- *Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136.*
- Résolutions pertinentes de l’Assemblée générale des Nations Unies, notamment
 - la résolution 181 (II) de 1947 ;
 - la résolution ES-10/2 ;
 - la résolution ES-10/13 ;
 - la résolution 10/14 ;
 - la résolution ES-10/19 relative au statut de Jérusalem ;
 - la résolution 2625 (XXV) ;
 - la résolution 377 (V) relative à l’union pour le maintien de la paix ;
 - la résolution 66/225 concernant la souveraineté permanente du peuple palestinien dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe dans le Golan syrien occupé sur leurs ressources naturelles ;
 - la résolution 67/19 sur le statut de la Palestine à l’Organisation des Nations Unies ;
 - la résolution 77/208 sur le droit du peuple palestinien à l’autodétermination ;
 - la résolution 77/247 relative aux pratiques israéliennes affectant les droits humains du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est ;
 - la résolution 77/328 concernant le rapport de la Commission internationale indépendante chargée d’enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël.

ANALYSE

Observations générales

2.1. Le droit des conflits armés établit un équilibre entre les impératifs humanitaires et les besoins militaires, dans le respect des principes de nécessité, de proportionnalité et d'humanité. Par conséquent, toutes les mesures qui en relèvent doivent être raisonnables, s'agissant de leur intensité, de leur durée et de leur échelle. Dans le contexte d'une occupation, le droit international humanitaire assure la cohérence entre les objectifs humanitaires et les besoins de l'occupant en matière de sécurité, et limite le risque de dégradation des relations entre la puissance occupante et le territoire occupé. Toute appréciation de la nécessité et de la proportionnalité dans le contexte d'une occupation prolongée après la cessation des hostilités est nécessairement plus sévère car des conditions plus strictes s'appliquent à l'imposition de restrictions portant sur les droits fondamentaux des personnes protégées.

2.2. L'Espagne, en son nom propre mais aussi en tant que membre de l'Union européenne, a maintes fois fait part de sa préoccupation concernant les cycles de violence successifs qui ont, tout au long des décennies du conflit, contribué à l'échec des négociations, et ce faisant, empêché jusqu'à présent la mise en œuvre de la solution des deux États. Elle a reconnu à plusieurs reprises les préoccupations légitimes d'Israël concernant la violence terroriste persistante — que tous les gouvernements espagnols ont condamnée sans équivoque et avec la plus grande fermeté — et le droit de légitime défense que confère à celui-ci le droit international.

2.3. L'Union européenne et l'Espagne ont aussi condamné à plusieurs reprises l'usage disproportionné et brutal de la force par les autorités israéliennes et la multiplication des actes de violence commis par les colons, et ont demandé à Israël d'exercer son droit de légitime défense d'une manière proportionnée et dans le respect du droit international humanitaire, et de protéger la population civile vivant dans le territoire palestinien, comme le lui impose sa qualité de puissance occupante. Les actes qu'il accomplit au titre de la légitime défense ou de la sécurité nationale doivent respecter le droit international humanitaire et des droits de l'homme. Le respect de ces normes est essentiel pour améliorer la situation humanitaire des personnes soumises à une occupation prolongée et parvenir à une paix juste et durable.

La position nationale espagnole et le consensus de l'Union européenne

3.1. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 77/247 dans laquelle elle présente sa demande à la Cour comme suit :

« 18. Décide, conformément à l'Article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice de donner, en vertu de l'Article 65 du Statut de la Cour, un avis consultatif sur les questions ci-après, compte 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 ? »

3.2. La position de l’Espagne concernant les différents aspects des questions posées à la Cour est depuis longtemps ancrée dans la politique suivie par l’Union européenne — que l’Espagne a contribué à définir — reflétée, en particulier, par la déclaration de Berlin des 24 et 25 mars 1999, les conclusions sur le processus de paix au Moyen-Orient adoptées par le Conseil en juillet 2014, en novembre 2014, en juillet 2015 et en janvier 2016, ainsi que, plus récemment, la déclaration par laquelle l’Union européenne présentait sa position en vue de la douzième session du Conseil d’association du 3 octobre 2022 et la déclaration conjointe de l’Union européenne et de ses États membres établie le 8 mars 2023. Les déclarations faites par l’Espagne en son nom propre et en tant que membre du consortium de protection de la Cisjordanie reflètent ces positions. Tous ces documents sont annexés, pour la commodité de la Cour, à la présente lettre.

Le droit à l’autodétermination et la solution des deux États

4.1. Les chefs d’État et de gouvernement de l’Union européenne ont, dans la déclaration de Berlin de 1999, rappelé que « les Palestiniens conserv[ai]ent un droit sans réserve à l’autodétermination, y compris le droit de créer un État ». L’Union européenne défend ainsi depuis des décennies la solution des deux États, qu’elle a placée au cœur de sa politique étrangère et de sécurité commune.

4.2. À la douzième session du Conseil d’association UE-Israël, l’Union européenne a réaffirmé cette position de longue date sur le processus de paix au Moyen-Orient dans les termes suivants :

« 12. L’UE montre un front uni dans sa détermination à parvenir à une solution des deux États — sur la base des paramètres définis dans les conclusions du Conseil de juillet 2014 — qui permette à l’État d’Israël de vivre dans la paix, la sécurité et la reconnaissance mutuelle aux côtés d’un État de Palestine indépendant, démocratique, d’un seul tenant, souverain et viable, avec Jérusalem comme future capitale des deux États ».

Politique d’annexion et de colonisation

5.1. L’Union européenne et ses États membres, dans la récente déclaration du 8 mars 2023, ainsi que le Gouvernement espagnol, au niveau national, ont contesté à plusieurs reprises l’expansion des colonies israéliennes de peuplement dans les territoires palestiniens occupés et, en particulier, toutes les mesures récentes visant à en accélérer le rythme, et estimé que cette expansion et ces mesures sont contraires au droit international et font obstacle à la paix et à l’aboutissement de la solution des deux États. Cette analyse repose sur la résolution 465 (1980) du Conseil de sécurité de l’Organisation des Nations Unies et, plus particulièrement, la résolution 2334 (2016), dans laquelle le Conseil de sécurité :

« 1. Réaffirme que la création par Israël de colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, n’a aucun fondement en droit et constitue une violation flagrante du droit international et un obstacle majeur à la réalisation de la solution des deux États et à l’instauration d’une paix globale, juste et durable ;

2. *Exige de nouveau* d’Israël qu’il arrête immédiatement et complètement toutes ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et respecte pleinement toutes les obligations juridiques qui lui incombent à cet égard ;

3. *Souligne* qu’il ne reconnaîtra aucune modification aux frontières du 4 juin 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, autres que celles convenues par les parties par la voie de négociations ;

4. *Souligne* qu’il est essentiel qu’Israël mette un terme à toutes ses activités de peuplement pour préserver la solution des deux États, et demande l’adoption immédiate de mesures énergiques afin d’inverser les tendances négatives sur le terrain, qui mettent en péril la solution des deux États. »

5.2. L’UE a toujours contesté l’expansion continue des colonies de peuplement et toutes les mesures susceptibles de constituer une annexion de droit ou de fait du territoire palestinien. Dans sa déclaration en vue de la douzième session du Conseil d’association UE-Israël, l’Union européenne « demande à Israël de mettre un terme à l’expansion continue des colonies de peuplement, qui ont connu un développement sans précédent ces dernières années, ainsi qu’aux expulsions, aux démolitions et aux transferts forcés ».

5.3. Face à l’escalade actuelle des tensions, l’Union européenne, dans la déclaration susmentionnée, et l’Espagne, dans des déclarations faites en son nom seul, ont condamné les actes de violence des colons qui se poursuivent — et, de fait, s’intensifient — et rappelé à Israël les obligations qui lui incombent en tant que puissance occupante au regard du droit international, notamment celle de veiller à ce que les auteurs des violences soient tenus de répondre de leurs actes. À cet égard, il est souligné, dans la déclaration de l’Union européenne et de ses États membres du 8 mars 2023, qu’« Israël doit mettre un terme à l’expansion des colonies, empêcher les violences perpétrées par des colons et faire en sorte que leurs auteurs répondent de leurs actes ».

Persistence de l’occupation israélienne

6.1. Les efforts de l’Espagne et de l’Europe en faveur de la paix sont fondés sur la ferme conviction que l’occupation est une solution temporaire qui doit préserver la viabilité d’un État palestinien futur jusqu’à ce que le processus de négociation apporte une solution définitive au conflit. À cet égard, l’Union européenne, dans sa déclaration du 3 octobre 2022 à l’occasion de la douzième session du Conseil d’association UE-Israël, s’est dite « gravement préoccupée de constater que l’occupation du territoire palestinien, qui a[vait] débuté en 1967, perdur[ait] à ce jour ».

Mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem

7.1. L’Union européenne s’est toujours opposée aux mesures visant à modifier la situation en faveur de la puissance occupante, y compris à Jérusalem. Le 3 octobre 2022, à l’occasion de la douzième session du Conseil d’association UE-Israël, elle a déclaré ce qui suit :

« 12. ... L’UE et ses États membres continueront de respecter le consensus international sur Jérusalem, consacré par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l’Organisation des Nations Unies, jusqu’à ce que la question du statut définitif de Jérusalem soit réglée. »

.....

18. L'UE rappelle l'importance particulière des Lieux saints et lance un appel pressant en faveur du maintien du *statu quo* mis en place en 1967 pour le Mont du Temple/Haram al-Charif, conformément aux accords antérieurs et compte tenu du rôle particulier de la Jordanie. Soulignant que la nécessité de respecter le *statu quo* concerne aussi les Lieux saints chrétiens, où la situation est chaque jour plus difficile, l'UE réaffirme qu'il importe de maintenir la coexistence pacifique des trois religions monothéistes et de leurs fidèles. »

CONCLUSION

8.1. L'Espagne est fermement convaincue de la nécessité de mettre en œuvre la solution des deux États grâce à un processus négocié, car c'est là le seul moyen de répondre aux aspirations nationales légitimes des Palestiniens et à celles des Israéliens. Ce processus doit aboutir à ce qu'un État d'Israël et un État de Palestine vivent côte à côte dans la paix, la sécurité et la reconnaissance mutuelle en ayant l'un et l'autre Jérusalem pour capitale, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies.

8.2. L'occupation par Israël du territoire palestinien est soumise, et doit être pleinement conforme, au droit international, notamment humanitaire et des droits de l'homme. Toute pratique conduisant à l'annexion *de jure* ou *de facto* du territoire palestinien occupé rendrait cette occupation illicite.

Je vous prie d'agréer, etc.
