

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 LA HONGRIE**

**Juillet 2023**

*[Traduction du Greffe]*

## INTRODUCTION

1. Le 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après l'« Assemblée générale ») a adopté la résolution 77/247, par laquelle, se référant à l'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice, elle a prié celle-ci de donner d'urgence un avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*. Le présent exposé écrit est déposé conformément à l'ordonnance de la Cour en date du 3 février 2023 concernant la demande d'avis consultatif, et conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 66 du Statut.

2. Dans cet exposé sont abordés, après une brève introduction, les trois principaux points que la Hongrie juge importants à soulever devant la Cour en ce qui concerne les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*. Au premier chapitre nous examinons certains aspects de la compétence, faisant valoir que la Cour devrait user de son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis étant donné que les questions en cause concernent un différend bilatéral et que les parties n'ont pas consenti à ce que ce différend lui soit soumis. Au deuxième chapitre nous dressons un bref état des lieux du conflit entre les parties, en soulignant la nécessité de maintenir le cadre juridique établi et en réaffirmant que le conflit ne peut être réglé que par la poursuite des négociations entre les parties. Le dernier chapitre énumère les mécanismes existants mis en place par la communauté internationale pour traiter les questions qui se posent également dans la présente procédure consultative ; nous y concluons que de nouveaux mécanismes tels qu'un avis consultatif de la Cour feraient double emploi et pourraient faire obstacle à une solution négociée.

## CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

### I. Le rôle de la Cour dans le maintien de l'ordre international fondé sur des règles

#### a) Observations générales

3. La Cour internationale de Justice est une instance judiciaire unique en son genre. Au cours de ses 77 années d'existence, elle a contribué de façon significative au renforcement de l'ordre international fondé sur des règles en statuant sur les affaires contentieuses portées devant elle par des États. Le nombre croissant d'États qui lui soumettent leurs différends témoigne de la confiance qu'ils ont dans son mandat et dans la qualité de ses travaux.

#### b) Compétence et recevabilité en matière consultative

4. Bien que les procédures contentieuses représentent l'essentiel de la charge de travail de la Cour, l'article 96 de la Charte des Nations Unies donne aussi la possibilité à certains organes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) d'engager des procédures consultatives. Conformément aux dispositions du paragraphe 1 de cet article, « [l']Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ».

5. S'il lui est demandé de trancher une question juridique, la Cour peut établir sa compétence et examiner plus avant le fond de l'affaire. Les décisions de la Cour sur le fond de plusieurs affaires ont certes contribué à la formation du droit international et permis de combler des lacunes tout en proposant de précieuses interprétations du droit international, mais nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de décider automatiquement de la recevabilité d'une requête même si celle-ci est formellement recevable, en particulier sans prendre dûment en considération la discrétion réservée à la Cour par l'article 65 de son Statut.

6. Selon le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, « [l]a Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique ». La Cour s'est penchée à maintes reprises sur l'interprétation de cet article. Elle a acquis, à l'unanimité, la conviction qu'il lui « reconnaît[t] ... le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies » (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 156, par. 44).

7. La Cour doit prendre plusieurs aspects en considération lorsqu'elle s'interroge sur l'opportunité de faire usage de son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis. Sur la question des limites de ce pouvoir discrétionnaire, sa jurisprudence est constante : « il faudrait des "raisons décisives" pour l'amener à opposer un ... refus [à une demande d'avis consultatif] » (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 156, par. 44).

8. Trouver le juste équilibre entre des principes contradictoires est essentiel pour préserver l'intégrité judiciaire de la Cour. Selon l'article 92 de la Charte des Nations Unies et l'article premier du Statut, la Cour est « l'organe judiciaire principal des Nations Unies » ; elle a par conséquent certaines responsabilités s'agissant des requêtes portant sur des différends juridiques qui concernent l'ONU ou ses États Membres. Cependant, le respect du principe du consentement, selon lequel « un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant » (*Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 33), est tout aussi important.

9. Dans ce contexte, il est important de rappeler que, selon la Cour, il y aurait une raison décisive de refuser de donner un avis consultatif si une réponse favorable « a[v]ait 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 » (*Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 33) (tel que cité dans *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 117, par. 85).

10. Par conséquent, dans toute affaire, il convient d'examiner soigneusement si les éléments qui sous-tendent les questions soumises à la Cour concernent un différend bilatéral, auquel cas le consentement des parties au différend est une condition nécessaire pour que la Cour connaisse de l'affaire, ainsi que l'a d'ailleurs rappelé le juge Tomka dans la déclaration qu'il a jointe à l'avis consultatif sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 150-151, par. 6).

### **c) Raisons décisives pour lesquelles la Cour devrait refuser de donner son avis**

11. Bien que la Cour ait précédemment interprété les « raisons décisives » de façon restrictive, nous sommes d'avis, compte tenu des particularités de la présente affaire qui lui est soumise, que la décision relative à l'opportunité judiciaire devrait se fonder sur une vision systémique des modes de règlement pacifique des différends.

12. Dans ce contexte, il est important de souligner que l'article 10 de la déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux (adoptée par l'Assemblée générale le 15 novembre 1982, A/RES/37/10) qualifie les négociations directes de « moyen souple et efficace pour régler pacifiquement [les] différends ».

13. Dans la présente affaire, les parties israélienne et palestinienne mènent depuis longtemps des négociations sur les points faisant partie des questions soumises à la Cour, et ont par ailleurs conclu divers accords qui confèrent un cadre formel à ces négociations.

14. La déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie (faite à Washington le 13 septembre 1993 ; régulièrement appelée accord d'Oslo I) est un élément important du cadre susmentionné. Le juge Péter Kovács, dans son opinion en partie dissidente jointe à la décision de la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale relative à la demande présentée par l'accusation en vertu de l'article 19-3 du Statut pour que ladite Cour se prononce sur sa compétence territoriale en Palestine, a examiné la nature juridique de cet instrument et est arrivé à la conclusion que la déclaration était de « nature juridique internationale » (ICC-01/18-143-Anx1, par. 295).

15. Tout au long du processus de négociation, les parties israélienne et palestinienne ont toutes deux confirmé à diverses reprises qu'elles considèrent comme valides les accords d'Oslo (la déclaration du 13 septembre 1993 susmentionnée et l'accord intérimaire sur la Cisjordanie et la bande de Gaza, signé à Washington le 28 septembre 1995), et qu'elles sont disposées à poursuivre les négociations.

16. L'article XV de la déclaration régit le règlement des différends 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. »

17. Étant donné qu'aucun des modes de règlement des différends énumérés ci-dessus ne fait référence à la compétence de la Cour internationale de Justice, que les processus de négociation en cours entre Israël et la Palestine n'accordent aucune forme de rôle à la Cour, et que la partie israélienne a fait savoir de façon récurrente qu'elle n'entendait pas soumettre le différend à la Cour par la voie contentieuse, il est raisonnable de supposer qu'il existe un défaut de consentement de l'une des parties concernées, et de considérer l'engagement de la procédure actuelle comme un moyen de contourner le principe du consentement.

18. Nous sommes d'avis que la Cour verrait sa légitimité gravement compromise si elle ne respectait pas des principes juridiques cruciaux tels que le principe du consentement.

19. C'est pourquoi nous concluons que la décision de rendre un avis consultatif en l'espèce serait contraire à l'interprétation couramment donnée aux « raisons décisives », et pourrait par conséquent avoir un effet négatif sur la légitimité prêtée à la Cour, ainsi que sur la confiance placée dans les modes de règlement pacifique des différends de façon générale.

## II. L'importance de maintenir le cadre juridique établi

20. Tout en ayant conscience des vastes répercussions du conflit israélo-palestinien sur la vie des populations israélienne et palestinienne, nous tenons à rappeler que la situation a été examinée à plusieurs reprises par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

21. Le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les résolutions qu'il adopte donnent des orientations et établissent des paramètres juridiques pour faire face aux conflits, y compris la situation israélo-palestinienne.

22. Dans ses résolutions 242 (1967) et 338 (1973), le Conseil de sécurité a établi un cadre de négociation auquel les parties au conflit ont confirmé souscrire à maintes reprises, tant dans des documents juridiquement contraignants à l'échelle internationale, tels que l'article premier de la déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie du 13 septembre 1993, qui dispose que « les arrangements intérimaires font partie intégrante de l'ensemble du processus de paix et que les négociations sur le statut permanent aboutiront à l'application des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité », et les paragraphes 5 et 6 de l'accord intérimaire sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995, que dans des déclarations politiques ultérieures, dont la plus récente est celle faite à Charm el-Cheikh le 19 mars 2023, dans laquelle « [l]es parties ont réaffirmé leur engagement de faire progresser la sécurité, la stabilité et la paix pour les Israéliens comme pour les Palestiniens ... et de résoudre les problèmes en suspens par le dialogue direct » [*Traduction du Greffe*].

23. Le statut définitif du territoire en question devra être décidé par des négociations de bonne foi entre les parties, qui tiendront compte des revendications concurrentes de ces dernières et porteront, entre autres, sur la résolution des « questions relatives au statut définitif », telles que les arrangements en matière de sécurité, les implantations, les réfugiés et les frontières (voir l'article V, paragraphe 3, de la déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie du 13 septembre 1993, et l'article XXXI, paragraphe 5, de l'accord intérimaire sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995).

24. Le Conseil de sécurité a réaffirmé ce qui précède dans sa résolution 2334 (2016), dans laquelle il invite toutes les parties à « continuer, dans l'intérêt de la promotion de la paix et de la sécurité, de déployer collectivement des efforts pour engager des négociations crédibles ». De même, dans son rapport sur la mise en œuvre de la résolution susmentionnée, le Secrétaire général souligne que « [r]ien ne peut remplacer un processus politique légitime permettant de régler les problèmes fondamentaux qui sont à l'origine du conflit ».

25. L'importance de respecter le cadre juridique établi a été soulignée également par des membres de la communauté internationale.

26. Dans sa résolution du 6 décembre 2022 intitulée « Règlement pacifique de la question de Palestine » (A/RES/77/25), l'Assemblée générale

« [*d*]emande aux deux parties d'agir de façon responsable dans le respect du droit international et de leurs précédents accords et obligations, tant dans leurs politiques que dans leur action, afin d'inverser d'urgence, avec l'appui du Quatuor et d'autres parties intéressées, les tendances négatives, y compris toutes les mesures prises sur le terrain qui contreviennent au droit international, et de mettre en place les conditions nécessaires

à la création d'un horizon politique crédible et à la promotion des efforts de paix » (par. 5).

27. L'Union européenne a rappelé, dans les conclusions du Conseil sur le processus de paix au Proche-Orient adoptées en 2014

« qu'un règlement durable du conflit doit être fondé sur les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, les principes de Madrid, dont celui de l'échange de territoires contre la paix, la feuille de route, les accords précédemment conclus par les parties et l'Initiative de paix arabe, avec l'État d'Israël et un État palestinien indépendant, démocratique, d'un seul tenant, souverain et viable, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité et la reconnaissance mutuelle ».

Ces idées directrices ont été répétées dans des conclusions ultérieures du Conseil (à savoir les conclusions sur le processus de paix au Proche-Orient en date du 20 juillet 2015 et du 18 janvier 2016), ainsi que dans une déclaration faite à la douzième session du Conseil d'association UE-Israël, tenue le 3 octobre 2022. Dans une déclaration faite au nom de l'Union européenne sur l'évolution récente de la situation (le 8 mars 2023), le haut-représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a affirmé que « [s]eul un accord négocié offre la possibilité d'assurer la sécurité et la paix pour tous ».

28. La Hongrie a elle aussi réaffirmé à de nombreuses reprises sa détermination à aider les parties à rechercher une solution au conflit par la négociation, en accord avec la politique de la solution des deux États.

29. La Cour elle-même a également confirmé, dans son avis consultatif de 2004, que « seule la mise en œuvre de bonne foi de toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier les résolutions 242 (1967) et 338 (1973), est susceptible de mettre un terme à cette situation » (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 201, par. 162).

30. Il est important, par conséquent, de s'en tenir au cadre juridique existant, qui prévoit des modes de règlement des différends et des moyens de communication viables entre les parties, et qui témoigne de leur engagement de régler les questions en suspens (« notamment ... les implantations, les arrangements en matière de sécurité, les frontières ... et d'autres questions d'intérêt commun ») par la négociation, conformément aux dispositions de l'article V de la déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie du 13 septembre 1993.

### **III. Les mécanismes internationaux de maintien de la paix et de défense des droits de l'homme**

31. Au fil des années, Israël et la Palestine ont tenté à maintes reprises de régler sur la base de cadres juridiques établis le conflit qui les oppose. En outre, avec l'aide de la communauté internationale, d'autres mécanismes internationaux ont été créés pour maintenir la paix et la sécurité et défendre les droits de l'homme. Bien que leur impartialité ait suscité des doutes, ces mécanismes n'en sont pas moins opérationnels. L'initiative palestinienne visant à demander un avis consultatif affaiblit, à notre sens, l'efficacité et la légitimité des efforts entrepris par ces mécanismes internationaux.

32. Il importe d'accorder leur juste place aux mécanismes internationaux qui ont été créés pour maintenir la paix et la sécurité et protéger les droits de l'homme à l'échelle mondiale. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU offre aux États membres une enceinte pour mener des discussions productives et coordonner leurs réponses aux problèmes qui se posent dans le domaine des droits de l'homme. Les moyens d'enquête et de suivi dont il dispose, notamment la nomination des rapporteurs spéciaux (mis en place par la résolution 1993/2A de la Commission des droits de l'homme), ont vocation à lui permettre de mieux surveiller les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui seraient commises et d'enquêter à leur sujet.

33. Bien que des doutes aient été exprimés quant à l'impartialité de ces mécanismes, dont on craint également qu'ils n'aient une approche unilatérale, nous reconnaissons que le Conseil des droits de l'homme sensibilise aux violations des droits de l'homme dans le monde entier et s'efforce d'amener les auteurs de tels actes à en répondre. Il donne la possibilité aux parties touchées et à la communauté internationale de mener un dialogue constructif et d'engager une lutte contre les violations.

34. Le rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 est chargé d'évaluer la situation des droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé, d'en rendre compte et de formuler des recommandations en la matière.

35. Il est également essentiel de relever le rôle joué par d'autres mécanismes internationaux dans la recherche d'une solution au conflit israélo-palestinien. Le coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient est un acteur important qui s'emploie à faciliter le dialogue et les négociations, à promouvoir la paix et à coordonner les efforts entrepris à l'échelle internationale pour parvenir à un règlement juste, durable et total. Il joue un rôle d'appui au processus de paix en livrant des analyses politiques et en contribuant à la coordination de l'aide humanitaire et de l'aide au développement.

36. L'adhésion aux principes du droit international, sous la direction de ces mécanismes internationaux, est fondamentale dans la recherche de la paix et de la stabilité dans la région. La fidélité aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et le respect des droits de l'homme revêtent la plus haute importance.

37. Cependant, pour parvenir à une solution juste et durable, des négociations directes et une entente mutuelle entre les parties sont nécessaires. Il est impératif de prendre en considération les conséquences potentielles d'un avis consultatif demandé sans le consentement des deux parties, en particulier dans une affaire sensible comme le conflit israélo-palestinien et la recherche d'une solution à deux États. La Hongrie estime que le dialogue diplomatique et les négociations sont d'extrême importance.

38. En outre, il convient de noter qu'un avis consultatif, bien qu'ayant une portée juridique, peut avoir une efficacité limitée en comparaison de décisions ou de résolutions d'organes internationaux dotés de mécanismes de mise en œuvre, tels que le Conseil de sécurité ou le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Ces organes ont le pouvoir de mettre en œuvre des mesures contraignantes, d'adopter des résolutions et de mener des négociations diplomatiques en vue d'obtenir des résultats concrets. Leurs décisions et leurs résolutions ont un poids politique important.

39. En conclusion, nous sommes convaincus que la poursuite d'un dialogue constructif et de négociations dans le cadre des mécanismes internationaux existants constitue l'approche la plus

efficace et la plus durable pour régler le conflit israélo-palestinien. Le recours aux mécanismes internationaux en place, notamment le Conseil des droits de l'homme et le Conseil de sécurité, permet de promouvoir un environnement propre à favoriser la paix, la stabilité et la réalisation d'une solution à deux États. Ces mécanismes offrent des voies de dialogue, de négociation et de médiation directes tout en garantissant une représentation adéquate des intérêts, des préoccupations et des aspirations d'Israël et de la Palestine. Nous tenons également à réaffirmer qu'il faut à tout prix s'abstenir d'engager des procédures parallèles, car les conséquences juridiques potentielles affaibliraient le cadre de négociation actuel.

## CONCLUSIONS

### **a) Résumé**

40. Dans le présent exposé, la Hongrie aborde trois points — réflexions sur l'opportunité judiciaire, importance de maintenir le cadre juridique établi, et problème des procédures parallèles — susceptibles d'intéresser la Cour lorsqu'elle décidera de rendre ou non l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/247 du 30 décembre 2022.

41. La Hongrie conclut ce qui suit :

- a) La demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale satisfait aux conditions énoncées à l'article 65 du Statut de la Cour et à l'article 96 de la Charte des Nations Unies, s'agissant tant de la compétence de l'organe demandeur que du fond de la demande ; la Cour a par conséquent compétence en l'espèce.
- b) Cependant, 1) la nature bilatérale du différend ; 2) l'absence de consentement de l'une des parties à la saisine de la Cour ; 3) le cadre juridique existant pour la résolution des problèmes et des points de litige en suspens entre les parties ; et 4) le fait que l'engagement de procédures parallèles entrave une solution fondée sur la négociation, constituent des « raisons décisives » pour lesquelles la Cour ne devrait pas rendre l'avis consultatif qui lui a été demandé.

42. Pour les raisons exposées ci-dessus, la Hongrie prie respectueusement la Cour de refuser de rendre cet avis.

43. La Hongrie se réserve le droit de fournir des informations ou de présenter toute autre observation sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif dans un éventuel deuxième exposé écrit.

La Haye, le 25 juillet 2023.

La première conseillère,  
chargée d'affaires de l'ambassade  
de Hongrie à La Haye,

(Signé) Krisztina GOSZTONYI.

---