

DISSENTING OPINION OF VICE-PRESIDENT SEBUTINDE

The Court has jurisdiction to entertain the request for an advisory opinion — However, in exercising its discretion judiciously and maintaining the integrity of its judicial role, the Court should have refrained from rendering the Advisory Opinion requested — The Advisory Opinion omits the historical backdrop crucial to understanding the multifaceted Israeli-Palestinian dispute and is tantamount to a one-sided “forensic audit” of Israel’s compliance with international law — The Advisory Opinion does not reflect a balanced and impartial examination of the pertinent legal and factual questions — It is imperative to grasp the historical nuances of the Israeli-Palestinian conflict, including the competing territorial claims of the parties in former British Mandatory Palestine, as well as the previous and ongoing efforts to resolve the conflict through the negotiation framework identified by the Security Council — The Court lacks adequate, accurate, balanced and reliable information before it to enable it to judiciously arrive at a fair assessment and conclusions on the disputed questions of fact — The Advisory Opinion not only circumvents Israel’s consent to the Court’s resolution of the issues involved, but also circumvents and potentially jeopardizes the existing internationally sanctioned and legally binding negotiation framework for the resolution of the Israeli-Palestinian conflict — The Advisory Opinion also contains several shortcomings, in particular with respect to its answer to Question 2 — The timeline proposed by the Court for Israel’s withdrawal from the occupied territories is impracticable and disregards the matters agreed upon in the existing negotiating framework, the security threats posed to Israel and the need to balance competing sovereignty claims — The Court’s application of the principle of full reparation is not appropriate in the circumstances of the Israeli-Palestinian conflict — The Court has misapplied the law of belligerent occupation and has adopted presumptions implicit in the question of the General Assembly without a prior critical analysis of relevant issues, including the application of the principle of uti possidetis juris to the territory of the former British Mandate, the question of Israel’s borders and its competing sovereignty claims, the nature of the Palestinian right of self-determination and its relationship to Israel’s own rights and security concerns — The only avenue for

OPINION DISSIDENTE DE M^{me} LA JUGE SEBUTINDE,
VICE-PRÉSIDENTE

[Traduction]

Cour ayant compétence pour connaître de la demande d'avis consultatif — Regret que la Cour n'ait pas exercé son pouvoir discrétionnaire avec discernement et préservé l'intégrité de son rôle judiciaire en refusant de donner l'avis consultatif demandé — Avis consultatif faisant abstraction du contexte historique essentiel à la compréhension du différend aux aspects multiples qui oppose Israël et la Palestine, et revenant à soumettre le respect par Israël du droit international à une « vérification judiciaire » dépourvue d'objectivité — Avis consultatif ne reflétant pas un examen équilibré et impartial des questions juridiques et factuelles pertinentes — Nécessité impérieuse de saisir les nuances historiques du conflit israélo-palestinien, notamment les revendications territoriales concurrentes des parties sur ce qui était la Palestine sous mandat britannique, ainsi que les efforts qui ont été faits et continuent d'être faits pour régler le conflit par la négociation dans le cadre défini par le Conseil de sécurité — Cour ne disposant pas de renseignements adéquats, exacts, objectifs et fiables lui permettant de parvenir de manière raisonnée à une évaluation et à des conclusions équitables sur les questions factuelles contestées — Avis consultatif tournant non seulement le consentement d'Israël au règlement par la Cour des questions en cause, mais aussi, au risque de le compromettre, le cadre de négociation internationalement approuvé et juridiquement contraignant, établi aux fins du règlement du conflit israélo-palestinien — Avis consultatif comportant en outre plusieurs lacunes, notamment en ce qui concerne la réponse à la seconde question — Échéance proposée par la Cour pour le retrait d'Israël des territoires occupés étant irréaliste et ne tenant pas compte des questions convenues dans le cadre de négociation existant, des menaces pesant sur la sécurité d'Israël et de la nécessité de mettre en balance des revendications concurrentes de souveraineté — Circonstances du conflit israélo-palestinien ne se prêtant pas à l'application faite par la Cour du principe de réparation intégrale — Cour ayant fait une application erronée du droit relatif à l'occupation de guerre et adopté des présomptions contenues implicitement dans la question de l'Assemblée générale sans avoir, au préalable, effectué une analyse critique des questions pertinentes, notamment l'application du principe de l'uti possidetis juris au territoire qui se trouvait sous mandat britannique, la question des frontières d'Israël et de ses propres revendications de souveraineté, la nature du droit des Palestiniens à l'autodétermination et la relation

a permanent solution to the Israeli-Palestinian conflict remains the negotiation framework set out in the United Nations and bilateral agreements.

TABLE OF CONTENTS

	<i>Paragraphs</i>
I. INTRODUCTION	1-3
II. HISTORICAL CONTEXT OF THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT	4-22
A. The origin of the Israeli-Palestinian conflict	4-6
B. Competing territorial claims over the territory of former Mandatory Palestine	7-9
The Jewish nation	8
“ <i>Syria Palaestina</i> ”	9
C. The emergence of “British Mandatory Palestine” in the 1920s	10-11
D. The partition of Mandatory Palestine and proposal for a “two-State solution”	12-21
E. Permanent-status issues that remain unresolved	22
III. THE NEGOTIATION FRAMEWORK FOR THE RESOLUTION OF THE CONFLICT AND THE SUPPORTING ROLE OF THE UNITED NATIONS	23-37
A. Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973)	25-26
B. The Interim Agreements between Israel and the Palestinian Authorities (Oslo Accords)	27-35
C. The General Assembly’s request for an advisory opinion	36-37
IV. JURISDICTION AND DISCRETION OF THE COURT	38-48
A. Jurisdiction	38-39
B. Judicial discretion and the impropriety of rendering an advisory opinion	40-48
1. Lack of adequate information before the Court	42
2. The Advisory Opinion circumvents the existing international negotiation framework	43-45
3. The Advisory Opinion circumvents the principle of State consent	46-48
V. SHORTCOMINGS OF THE ADVISORY OPINION	49-62
A. Answering Question 1	50-51
B. Answering Question 2	52
C. Issues that require careful consideration	53-62
1. Timeline for ending Israel’s occupation is uncertain and impracticable	54-55

entre celui-ci et les droits et préoccupations d'Israël en matière de sécurité — Unique voie vers une solution permanente au conflit israélo-palestinien demeurant le cadre de négociation défini par l'Organisation des Nations Unies et dans les accords bilatéraux.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
I. INTRODUCTION	1-3
II. CONTEXTE HISTORIQUE DU CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN	4-22
A. Origine du conflit israélo-palestinien	4-6
B. Revendications territoriales concurrentes sur le territoire de ce qui était la Palestine sous mandat	7-9
La nation juive	8
« <i>Syria Palaestina</i> »	9
C. Émergence de la «Palestine sous mandat britannique» dans les années 1920	10-11
D. Partage de la Palestine sous mandat et proposition d'une «solution à deux États»	12-21
E. Questions non encore réglées concernant le statut permanent	22
III. CADRE DE NÉGOCIATION AUX FINS DU RÈGLEMENT DU CONFLIT ET RÔLE D'APPUI DES NATIONS UNIES	23-37
A. Les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité	25-26
B. Les accords intérimaires entre Israël et les autorités palestiniennes (accords d'Oslo)	27-35
C. La demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale	36-37
IV. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR	38-48
A. Compétence	38-39
B. Pouvoir discrétionnaire de la Cour et caractère inopportun de sa décision de donner un avis consultatif	40-48
1. Défaut de renseignements adéquats	42
2. Méconnaissance, par l'avis consultatif, du cadre international de négociation existant	43-45
3. Méconnaissance, par l'avis consultatif, du principe du consentement des États	46-48
V. LACUNES DE L'AVIS CONSULTATIF	49-62
A. Réponses apportées à la première question	50-51
B. Réponses apportées à la seconde question	52
C. Points demandant un examen minutieux	53-62
1. Caractère imprécis et irréaliste de l'échéance selon laquelle Israël doit mettre fin à son occupation	54-55

2. The Advisory Opinion ignores Israel's legitimate security concerns and need for effective security guarantees	56-58
3. Need to balance competing sovereignty claims	59-60
4. The question of remedies or reparations	61-62
VI. THE ADVISORY OPINION DISREGARDS IMPORTANT LEGAL PRINCIPLES AND PROPOSITIONS IN INTERNATIONAL LAW	63-91
A. Sovereign equality of States	64
B. The rule of law must clearly distinguish between law and policy	65
C. State consent is required before resolution of inter-State disputes	66
D. Borders, sovereignty and precise scope of territorial claims cannot be presumed	67-69
E. <i>Uti possidetis juris</i> and the borders of Israel on the eve of independence	70-73
F. The UN Partition Plan, 1948 War of Independence and Israel's Armistice lines	74-77
G. Israel's rights to settle in the territory comprising former Mandatory Palestine	78-79
H. The rights of the Arab-Palestinians to self-determination	80-82
I. Concerns over Israel's withdrawal from the disputed territories and its security	83-84
J. Indiscriminate application of the law of belligerent occupation to the West Bank, Gaza and West Jerusalem	85
K. An occupation through the lawful use of force (self-defence) is not unlawful	86-87
L. A lawful occupation does not become unlawful due to passage of time	88
M. Israel's settlements in the disputed territories accord with Article 6 of the Mandate	89
N. The negotiation framework and not the unilateral recognition of Palestine remains the only avenue for a permanent solution to the Israeli-Palestinian conflict	90-91
VII. CONCLUSION	92

I. INTRODUCTION

1. I agree that the Court has jurisdiction pursuant to Article 65, paragraph 1, of the Court's Statute, to entertain the request for an advisory opinion by the General Assembly, and have voted in favour of paragraph 285, subparagraph (1), of the operative clause. Regrettably, I find myself unable to concur with the majority in issuing the Advisory Opinion, for the reasons

2. Non-prise en considération, dans l'avis consultatif, des préoccupations légitimes d'Israël en matière de sécurité et de la nécessité pour lui d'obtenir des garanties effectives à cet égard	56-58
3. Nécessité de mettre en balance les revendications de souveraineté concurrentes	59-60
4. Question des remèdes ou des réparations	61-62
VI. NON-PRISE EN CONSIDÉRATION DANS L'AVIS CONSULTATIF DE PRINCIPES ET PROPOSITIONS JURIDIQUES IMPORTANTS EN DROIT INTERNATIONAL	63-91
A. Égalité souveraine des États	64
B. Nécessité que la règle de droit distingue clairement entre droit et politique	65
C. Nécessité que les États aient préalablement consenti au règlement des différends entre eux	66
D. Impossibilité de présumer les frontières, la souveraineté et la portée exacte des revendications territoriales	67-69
E. <i>Uti possidetis juris</i> et frontières d'Israël à la veille de l'indépendance	70-73
F. Plan de partage des Nations Unies, guerre d'indépendance de 1948 et lignes d'armistice convenues avec Israël	74-77
G. Droits d'Israël de vivre dans le territoire correspondant à l'ancienne Palestine sous mandat	78-79
H. Droits des Palestiniens arabes à l'autodétermination	80-82
I. Préoccupations relatives au retrait d'Israël des territoires litigieux et à sa sécurité	83-84
J. Application sans discernement du droit régissant l'occupation de guerre à la Cisjordanie, à Gaza et à Jérusalem-Ouest	85
K. Caractère non illicite d'une occupation résultant de l'emploi licite de la force (légitime défense)	86-87
L. Occupation licite ne devenant pas illicite avec le temps	88
M. Conformité des colonies israéliennes implantées dans les territoires litigieux avec l'article 6 du mandat pour la Palestine	89
N. Seul moyen d'aboutir à un règlement permanent du conflit israélo-palestinien demeurant le cadre de négociation, et non la reconnaissance unilatérale de la Palestine	90-91
VII. CONCLUSION	92

I. INTRODUCTION

1. Souscrivant à la conclusion selon laquelle la Cour a compétence, en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, pour connaître de la demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale, j'ai voté en faveur du point 1 du dispositif (par. 285). Malheureusement, je ne peux me rallier à la décision de la majorité de donner l'avis consultatif, pour les

detailed in this dissenting opinion. In my view, the Court, in exercising its discretion judiciously and maintaining the integrity of its judicial role, should have refrained from rendering the Advisory Opinion requested. The framing of the questions in resolution 77/247 assumes certain legal and factual conclusions, thereby precluding a thorough and balanced examination of the Israeli-Palestinian conflict's distinctive historical background. Furthermore, most statements in the Court dossier present a unilateral perspective of the conflict, which reinforces the imbalanced approach in the Court's Advisory Opinion. For example, whilst the questions presume that there is an "ongoing violation by Israel of the right of the Palestinian people to self-determination"; and that "since 1967, Israel has unlawfully 'occupied' territory" that previously comprised British Mandatory territory, the Court has not received arguments or evidence on the territorial scope (i.e. borders) of the State of Israel as on the eve of independence; nor of Israel's competing territorial claims in relation to the disputed territory. These are issues that must first be addressed before the legal consequences of the alleged occupation of territory by Israel, or the territorial scope of Palestinian self-determination, can be determined.

2. Furthermore, the Advisory Opinion, while addressing key legal matters and factual determinations central to the conflict — including Israel's alleged occupation, annexation of the disputed territories, and the Palestinian right to self-determination — omits the historical backdrop that is crucial to understanding this multifaceted dispute. As a result, the Advisory Opinion is tantamount to a one-sided, "forensic audit" of Israel's compliance or non-compliance with international law, that does not reflect a comprehensive, balanced, impartial and in-depth examination of the pertinent legal and factual questions involved. It also overlooks the intricate realities and history of the territories and populations within modern-day Palestine, specifically the areas referred to as the "Occupied Palestinian Territories" (OPTs). To be able to render an opinion that is both substantive and equitable, and that genuinely aids the General Assembly and Security Council in resolving the Israeli-Palestinian conflict peacefully and permanently in line with the UN Charter, it is essential to thoroughly examine these issues, informed by the relevant principles of international law, including those I highlight in this dissenting opinion. In this regard, the observation by Judge Rosalyn Higgins in her separate opinion in the *Wall* Advisory Opinion, is particularly poignant to the questions addressed in the present Advisory Opinion, as the Court has clearly adopted a similar approach in the present case¹.

¹ "The law, history and politics of the Israel-Palestine dispute is immensely complex . . . Context is usually important in legal determinations . . . I find the 'history' as recounted by the

raisons présentées en détail dans le présent exposé de mon opinion dissidente. Selon moi, la Cour, si elle avait exercé son pouvoir discrétionnaire avec discernement et préservé l'intégrité de son rôle judiciaire, aurait refusé de donner l'avis consultatif demandé. La formulation des questions posées dans la résolution 77/247 préjuge certaines questions juridiques et factuelles, et exclut de ce fait tout examen approfondi et objectif du contexte historique particulier du conflit israélo-palestinien. En outre, la plupart des exposés soumis à la Cour présentent le conflit sous une perspective unilatérale, ce qui accentue la partialité de la logique suivie dans l'avis consultatif de la Cour. À titre d'exemple, si les questions présupposent l'existence d'une « violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination » et le fait que, depuis 1967, Israël « occup[e] » illicitement un territoire correspondant à celui qui se trouvait autrefois sous mandat britannique, la Cour ne s'est cependant vu soumettre aucun argument ni élément de preuve portant sur les limites territoriales (c'est-à-dire les frontières) de l'État d'Israël à la veille de son accession à l'indépendance, ou sur les revendications territoriales qu'il a lui-même sur le territoire litigieux. Il convenait d'examiner ces questions avant de pouvoir déterminer les conséquences juridiques de l'occupation alléguée d'un territoire par Israël, ou la portée territoriale de l'autodétermination du peuple palestinien.

2. En outre, l'avis consultatif, qui traite de certaines questions juridiques et déterminations factuelles étant au cœur du conflit — notamment l'occupation et l'annexion alléguées, par Israël, des territoires litigieux, ainsi que le droit des Palestiniens à l'autodétermination —, passe toutefois sous silence le contexte historique essentiel à la compréhension de ce différend aux aspects multiples. Il revient en conséquence à soumettre la question du respect par Israël du droit international à une « vérification judiciaire » dépourvue d'objectivité, qui ne reflète pas un examen exhaustif, équilibré, impartial et approfondi des questions juridiques et factuelles pertinentes qui sont en cause. Il ne tient pas davantage compte des réalités et de l'histoire complexes des populations et territoires de la Palestine contemporaine, en particulier les zones désignées par l'expression « territoires palestiniens occupés ». Pour être à même de donner un avis qui soit à la fois substantiel et équitable, et qui aide véritablement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à parvenir à un règlement pacifique et durable du conflit israélo-palestinien conformément à la Charte des Nations Unies, il est essentiel d'examiner ces questions de manière approfondie et à la lumière des principes pertinents du droit international, notamment ceux sur lesquels je mets l'accent dans le présent exposé de mon opinion dissidente. À ce propos, l'observation formulée par la juge Higgins, dans l'opinion individuelle qu'elle a jointe à l'avis consultatif sur le *Mur*, s'applique avec une acuité toute particulière aux questions traitées dans cette nouvelle procédure consultative, dans laquelle la Cour a clairement suivi une approche analogue¹.

¹ « Le droit, l'histoire et les aspects politiques du différend entre Israël et la Palestine sont extrêmement complexes... Le contexte est généralement important dans les décisions de

3. I must express my regret that, due to the constrained time frame that the Court has allotted to the preparation of individual opinions, my dissenting opinion cannot provide a comprehensive analysis of every aspect of the Advisory Opinion that I find objectionable. Therefore, I have opted to focus on the elements that I deem to be of utmost significance.

II. HISTORICAL CONTEXT OF THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT

A. The Origin of the Israeli-Palestinian Conflict

4. Before addressing the questions raised by the General Assembly, it is imperative to grasp the historical nuances of the Israeli-Palestinian conflict and to acknowledge the sustained efforts of United Nations bodies tasked with upholding international peace and security in their pursuit of a durable resolution to this conflict. The Israeli-Palestinian conflict can be traced back to the conflicting sovereignty claims over the territory comprising British Mandatory Palestine in 1947. The Jewish people view this area as their historical homeland², while Palestinian Arabs and their allies regard it as the homeland of the Palestinian Arabs³. The pan-Arab viewpoint sees the heart of the conflict in the displacement of Palestinian Arabs from that territory and Israel's subsequent territorial gains over the same. Israel is, in their view, often cast as inherently aggressive and expansionist and a key source of regional turmoil. Their opposition to Israel is rooted in the pan-Arab belief that Palestinians are an essential part of the Arab world's unity⁴, and that Palestine, as their homeland, should remain undivided. This stance is bolstered by the conviction that Palestinian Arabs are a homogeneous indigenous people that have a profound connection to the disputed territory and an inalienable right to return thereto and to exercise self-determination therein⁵.

Court . . . neither balanced, nor satisfactory." (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, separate opinion of Judge Higgins, p. 210, para. 14 and p. 211, para. 16.)

² See Israeli Declaration of Independence, 1948; Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 13 September 1993, Art. V; Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 28 September 1995, Art. XXXI (6).

³ The Palestinian National Charter, Art. 1, provides that "Palestine is the homeland of the Arab Palestinian people; it is an indivisible part of the Arab homeland, and the Palestinian people are an integral part of the Arab nation".

⁴ *Ibid.* This article establishes the Palestinian identity in the context of the broader Arab nations and asserts the indivisibility of Palestine as the homeland of the Palestinian people.

⁵ *Ibid.* Article 5 provides,

3. Je tiens à exprimer mon regret de ce que, en raison du délai extrêmement serré accordé par la Cour pour l'élaboration des opinions des juges, je n'aie pu, dans le présent exposé de mon opinion dissidente, procéder à une analyse exhaustive de l'ensemble des aspects de l'avis consultatif que j'estime contestables. J'ai par conséquent choisi de m'attacher aux éléments qui me semblaient particulièrement pertinents.

II. CONTEXTE HISTORIQUE DU CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN

A. Origine du conflit israélo-palestinien

4. Avant de traiter les questions soulevées par l'Assemblée générale, il est impératif de saisir les nuances historiques du conflit israélo-palestinien et de prendre conscience des efforts soutenus qu'ont déployés les organes des Nations Unies chargés du maintien de la paix et de la sécurité internationales en vue de son règlement durable. Le conflit israélo-palestinien trouve son origine dans les revendications concurrentes de souveraineté sur le territoire qui constituait la Palestine sous mandat britannique en 1947. Les Juifs considèrent cette région comme le berceau ancestral de leur peuple², tandis que les Arabes palestiniens la voient comme leur patrie, ce que soutiennent leurs alliés³. Selon la position des États arabes, le fond du conflit réside dans le déplacement des Arabes palestiniens qui vivaient dans ce territoire et l'expansion ultérieure de la présence d'Israël dans celui-ci. Les tenants de ce point de vue dépeignent souvent l'État hébreu comme étant intrinsèquement agressif et expansionniste, et comme le principal responsable de l'instabilité de la région. Leur opposition à Israël est enracinée dans la croyance panarabe que les Palestiniens jouent un rôle essentiel pour l'unité du monde arabe⁴, et que la Palestine, mère patrie de ce peuple, doit rester indivisible. Cette position est renforcée par la conviction selon laquelle les Arabes palestiniens sont un peuple autochtone homogène qui entretient un lien profond avec le territoire litigieux et possède un droit inaliénable d'y retourner et d'y exercer son autodétermination⁵.

justice... [J]e trouve que l'"historique" de la question présenté par la Cour ... n'est ni équilibré ni satisfaisant.» (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, opinion individuelle de la juge Higgins, p. 210, par. 14, et p. 211, par. 16.)

² Voir la déclaration d'indépendance d'Israël, 1948; la déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, 13 septembre 1993, art. V; l'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza, 28 septembre 1995, art. XXXI, par. 6.

³ L'article premier de la Charte nationale palestinienne dispose ce qui suit: «La Palestine est la patrie du peuple arabe palestinien; elle constitue une partie inséparable de la patrie arabe, et le peuple palestinien fait partie intégrante de la nation arabe.»

⁴ *Ibid.* Cet article établit l'identité palestinienne dans le contexte plus large des nations arabes et affirme l'indivisibilité de la Palestine en tant que patrie du peuple palestinien.

⁵ *Ibid.* L'article 5 dispose comme suit:

5. The Jewish people, on the other hand, have an ancient history over the same disputed territory known during the British Mandate, as “Palestine” and after independence, as Israel. Their claim to indigeneity is based on the continuous historical and cultural ties that existed long before the Balfour Declaration of 1917 or the British Mandate of 1922, or the establishment of Israel as an independent State in 1948. Their claim to this territory dates back to the ancient Kingdom of Israel 3,000 years ago. Their bond to the land has persisted despite the adversities, persecution and diaspora the Jewish people have faced over millennia. Israel contends that the essence of the conflict is not about competing territorial claims, as such, but rather the pan-Arab denial of Israel’s existence and legitimacy as an independent, non-Arab State; a region perceived as belonging exclusively to the Arabs. According to Israel, its adversaries aim to eradicate its existence as a nation, and therefore, Israel’s actions are purely defensive, aimed at safeguarding its sovereignty against those existential threats⁶.

6. Notwithstanding the differing perspectives on its origins and nature, the Israeli-Palestinian conflict involves complex historical, cultural, ideological and territorial challenges involving multiple States and non-State actors. In my view, before answering the questions posed by the General Assembly, it is imperative to grasp the historical nuances of the Israeli-Palestinian conflict, including the competing territorial claims of the parties in former British Mandatory Palestine, as well as the previous and ongoing efforts to resolve the conflict through the negotiation framework identified by the Security Council. While acknowledging Arab claims to the land, it is crucial to recognize that Jews in Israel are not settler colonists either. Both Jewish and Arab connections to the region are deeply intertwined. Achieving a permanent solution to the conflict requires carefully negotiated agreements between the parties involved, rather than unilateral declarations and stances. Judicial recommendations based upon one-sided narratives and made in a contextual vacuum, are least likely to assist the United Nations General Assembly or the Security Council to achieve this noble goal.

B. Competing Territorial Claims over the Territory of Former Mandatory Palestine

7. To answer the questions posed by the General Assembly, it is necessary to appreciate the competing historical and territorial claims of the inhabit-

“The Palestinians are those Arab nationals who, until 1947, normally resided in Palestine regardless of whether they were evicted from it or have stayed there. Anyone born, after that date, of a Palestinian father — whether inside Palestine or outside it — is also a Palestinian.”

⁶ Written Statement of Israel.

5. Le peuple juif est, pour sa part, lié par une histoire ancestrale à ce même territoire litigieux, appelé « Palestine » pendant le mandat britannique, puis Israël après son accession à l'indépendance. Il revendique son caractère autochtone sur le fondement de liens historiques et culturels continus qui existaient bien avant la déclaration Balfour de 1917 et le mandat britannique de 1922, ou encore la création d'Israël en tant qu'État indépendant en 1948. Cette revendication trouve son origine dans l'ancien royaume d'Israël, qui remonte à 3 000 ans. Le lien du peuple juif avec cette terre a perduré en dépit des épreuves, de la persécution et de la diaspora qu'il a subies au cours des millénaires. Israël soutient que, en substance, le conflit a trait non pas à des revendications territoriales concurrentes, en tant que telles, mais au déni panarabe de l'existence et de la légitimité d'Israël en tant qu'État non arabe indépendant dans une région perçue comme appartenant exclusivement aux Arabes. Selon lui, ses adversaires entendent le faire disparaître en tant que nation, et il agit donc dans un but purement défensif et afin de sauvegarder sa souveraineté face aux menaces qui pèsent ainsi sur son existence⁶.

6. En dépit des perspectives divergentes concernant ses origines et sa nature, le conflit israélo-palestinien met en jeu des questions historiques, culturelles, idéologiques et territoriales complexes qui concernent de nombreux États et acteurs non étatiques. Il était, à mon sens, impératif, avant de répondre aux questions posées par l'Assemblée générale, de comprendre précisément les aspects historiques de ce conflit, notamment les revendications territoriales concurrentes des parties sur ce qui était la Palestine sous mandat britannique, ainsi que les efforts qui ont été déployés et continuent de l'être en vue de le régler par la négociation conformément au cadre défini par le Conseil de sécurité. Si les revendications arabes sur le territoire doivent être reconnues, il est toutefois essentiel de garder à l'esprit que les Juifs d'Israël ne sont pas des colonisateurs ou des colons. Les rapports qu'entretiennent respectivement les Juifs et les Arabes à la région sont étroitement liés. Une solution permanente au conflit passe nécessairement par des accords soigneusement négociés entre les parties intéressées, et non par des déclarations ou prises de position unilatérales. Les recommandations judiciaires fondées sur des récits unilatéraux et faisant abstraction du contexte n'ont pas la moindre chance d'aider l'Assemblée générale des Nations Unies ou le Conseil de sécurité à atteindre ce noble objectif.

B. Revendications territoriales concurrentes sur le territoire de ce qui était la Palestine sous mandat

7. Pour répondre aux questions posées par l'Assemblée générale, il convient d'évaluer les revendications historiques et territoriales concurrentes des

« Les Palestiniens sont les citoyens arabes qui résidaient habituellement en Palestine jusqu'en 1947, qu'ils en aient été expulsés par la suite ou qu'ils y soient restés. Quiconque est né de père palestinien après cette date, en Palestine ou hors de Palestine, est également palestinien. »

⁶ Exposé écrit d'Israël.

ants of the territory previously known as British Mandatory Palestine. The history of Palestine and Israel did not start from the Balfour Declaration of 1917 or the British Mandate of 1922, or the Declaration of Independence of Israel in 1948. Rather, the history of the people residing in the territory formerly known as British Mandatory Palestine, spans millennia, as briefly described below.

The Jewish nation

8. Contrary to popular opinion, available evidence shows that as early as 1200 BCE, the Jewish people existed in the territory known as present-day Israel (also known during the British Mandate of 1922-1947 as “British Mandatory Palestine”) as a cohesive national group with a well-established and formed culture, religion and national identity as well as a physical presence which has been maintained through the centuries despite the devastating impacts of conquests and their dispersion into exile. Ancient Israel existed between 1000-586 BCE with current archaeological evidence⁷. Ancient Israel was divided into two provinces or kingdoms: the northern kingdom called Israel with its capital being Samaria; and the southern province of Judea or Judah (*Y’hudah* in Hebrew) with its capital as Jerusalem. Over time, the ancient land of Israel was subjected to various conquests and occupations by stronger kingdoms, including the Babylonian empire (586-539 BCE), the Persian Empire (539-332 BCE), the Hellenistic era (332-167 BCE), the Hasmonean Dynasty (167-63 BCE), the Roman Empire (63 BCE-324 CE), the Byzantine Empire (324-638 CE), the Arab Caliphate

⁷ There is substantial evidence that Jewish people lived in the region of ancient Israel between 1000-586 BCE. This period corresponds to the era of the United Monarchy under Kings Saul, David and Solomon, and the subsequent divided kingdoms of Israel and Judah. The evidence includes archaeological findings in the City of David. Excavations in Jerusalem’s “City of David” have uncovered structures, fortifications and artifacts dating to the time traditionally associated with the reign of King David. An inscription found at Tel Dan mentions the “House of David”, providing extra-biblical evidence for the Davidic dynasty. Mesha Stele (also known as the Moabite Stone) is an artifact from the ninth century BCE that references the Kingdom of Israel and its interactions with neighbouring Moab. Ostraca (pottery shards with inscriptions) found at Lachish dating to the late seventh century BCE provide insights into the administration and military affairs of the Kingdom of Judah. Numerous artifacts, including pottery, seals and inscriptions, have been found throughout Israel and Judah. These artifacts provide evidence of a settled, literate society engaged in trade, agriculture and governance. The Hebrew Bible (Old Testament) offers detailed accounts of the history, culture and governance of the Israelites during this period. While these texts are religious in nature, many scholars consider them valuable historical documents. Assyrian inscriptions and annals mention the Kingdoms of Israel and Judah, including interactions, conflicts and tributes. For example, the Black Obelisk of Shalmaneser III depicts Jehu, king of Israel, paying tribute to the Assyrian king. These combined archaeological, textual and historical pieces of evidence support the existence and continuous habitation of Jewish people in ancient Israel during the period from 1000 to 586 BCE.

habitants du territoire qui constituait autrefois la Palestine sous mandat britannique. L'histoire de la Palestine et d'Israël n'a pas débuté avec la déclaration Balfour de 1917, le mandat britannique de 1922 ou encore la déclaration d'indépendance d'Israël de 1948. En réalité, l'histoire des peuples qui résident sur ce territoire s'étend sur des millénaires, comme je l'exposerai brièvement ci-après.

La nation juive

8. Contrairement à une idée répandue, les éléments de preuve disponibles démontrent que, dès 1200 avant notre ère, le peuple juif était présent sur ce qui est aujourd'hui le territoire d'Israël (également appelé, pendant la période du mandat britannique de 1922 à 1947, la « Palestine sous mandat britannique ») et constituait un groupe national homogène possédant une culture, une religion et une identité nationale bien établies et développées, dont la présence physique s'était maintenue au fil des siècles malgré les effets dévastateurs des conquêtes et une dispersion due à l'exil d'une partie du groupe. Des preuves archéologiques attestent aujourd'hui l'existence du territoire antique d'Israël entre 1000 et 586 avant notre ère⁷. Celui-ci était divisé en deux provinces ou royaumes : au nord, le royaume d'Israël, ayant pour capitale Samarie, et au sud, la province de Judée ou Juda (*Y'hudah* en hébreu), ayant pour capitale Jérusalem. Au fil du temps, les terres antiques d'Israël ont fait l'objet d'incessantes conquêtes et occupations : Empire babylonien (586-539 av. J.-C.), Empire perse (539-332 av. J.-C.), ère hellénistique (332-167 av. J.-C.), dynastie des Asmonéens (167-63 av. J.-C.), Empire romain

⁷ De nombreux éléments attestent que le peuple juif a vécu sur les terres antiques d'Israël entre 1000 et 586 av. J.-C. Cette période correspond à celle de la monarchie unie, dirigée par les rois Saül, David et Salomon, puis des royaumes divisés d'Israël et de Juda. Au nombre de ces preuves figurent des découvertes archéologiques faites dans la « cité de David », à Jérusalem. Des fouilles qui y ont été effectuées ont permis de mettre au jour des structures, des fortifications et des objets datant de l'époque traditionnellement associée au règne du roi David. Une inscription découverte à Tel Dan mentionne la « maison de David », apportant ainsi une preuve extrabiblique de l'existence de la lignée davidique. La stèle de Mesha (également appelée pierre moabite) est un artefact du IX^e siècle av. J.-C. qui fait référence au Royaume d'Israël et à ses échanges avec le Moab voisin. Des ostracons (tessons de poterie recouverts d'inscriptions) découverts à Lakish et datant de la fin du VII^e siècle av. J.-C. fournissent des informations sur l'administration et les affaires militaires du royaume de Juda. Nombre d'artefacts, dont des poteries, des sceaux et des inscriptions, ont été découverts dans l'ensemble de ce qui constituait les royaumes d'Israël et de Juda. Ils démontrent l'existence d'une société établie et instruite qui pratiquait le commerce et l'agriculture, et disposait d'un mode de gouvernement. La bible hébraïque (ancien testament) fournit des descriptions circonstanciées de l'histoire, de la culture et de l'organisation des affaires publiques des israélites pendant cette période. Si ces textes revêtent un caractère religieux, de nombreux auteurs les considèrent néanmoins comme de précieux documents historiques. Les inscriptions et annales assyriennes font mention des royaumes d'Israël et de Juda, et notamment de leurs échanges, de leurs conflits et de leur héritage commun. L'obélisque noir de Salmanazar III représente par exemple Jéhu, le roi d'Israël, rendant hommage au roi d'Assyrie. La combinaison de ces éléments de preuve archéologiques, documentaires et historiques étaye l'idée que le peuple juif a vécu et habité sur la terre antique d'Israël de manière continue entre 1000 et 586 av. J.-C.

(638-1099 CE), the Crusaders (1099-1291 CE), the Mamluk era (1291-1517 CE), the Ottoman Empire (1517-1917 CE) and British Mandate (1917-1948). Although these conquests led to many Jews being exiled or dispersed to different parts of the world for more than 1,500 years, there was a remnant that continued to live in the land of current Israel until a sizeable number of Jews started to return in 1882 and subsequent years. At that time, no more than 250,000 Arabs lived in the land. In 1948, following the Holocaust, the State of Israel attained its independence or self-determination. The above history is reinforced by recent archaeological evidence obtained through systematic investigation of all the remains of the country's past — from prehistory to the end of Ottoman rule which clearly reveals the historical link between the Jewish people and the Land of Israel, uncovering the remains of their cultural heritage in their homeland. These visible remains, buried in the soil, constitute the physical link between the past, the present and the future of the Jewish people in this part of the world. It can be argued that this history is what informed the civilized community of nations through the United Nations to re-establish the “national homeland of the Jewish people” in 1948⁸.

“Syria Palaestina”

9. Territorially, the name “Palestine” applied vaguely to a region that for the 400 years before World War I was part of the Ottoman Empire. In 135 CE, after stamping out the second Jewish insurrection of the province of Judea or Judah, the Romans renamed that province “*Syria Palaestina*” (or “Palestinian Syria”). The Romans did this as a punishment, to spite the “*Y'hudim*” (Jewish population) and to obliterate the link between them and their province (known in Hebrew as *Y'hudah*). The name “*Palaestina*” was used in relation to the people known as the Philistines and found along the Mediterranean coast⁹. The term “Palestine” was used for centuries without a precise geographic or territorial definition. Prior to the establishment of “British Mandatory Palestine”, Palestinian Arabs viewed themselves as having a unified identity with the Arabs in the subregion until the twentieth century. When the distinguished Arab American historian, Professor Philip K. Hitti, testified against the Partition of Mandatory Palestine before the Anglo-American Committee in 1946, he remarked:

⁸ Encyclopaedia Britannica and J. Liver, ed., *The Military History of the Land of Israel in Biblical Times* (1968).

⁹ The Philistines are an ancient tribe who migrated from the Aegean region and settled in the region of Canaan, roughly corresponding to modern-day Gaza Strip, southern Israel, and parts of south-western Lebanon, and who were known for their conflicts with Israel.

(63 av. J.-C.-324 apr. J.-C), Empire byzantin (324-638), califat arabe (638-1099), croisés (1099-1291), règne mamelouk (1291-1517), Empire ottoman (1517-1917) et mandat britannique (1917-1948). Bien que, du fait de ces conquêtes, beaucoup aient été contraints de s'exiler ou de se disperser dans d'autres parties du monde plus de 1 500 ans durant, les Juifs ont, pour une partie d'entre eux, continué de vivre sur la terre qui constitue aujourd'hui Israël et, à partir de 1882 et au cours des années qui ont suivi, ont été de plus en plus nombreux à revenir. À l'époque, à peine 250 000 Arabes vivaient sur ce territoire. En 1948, après l'Holocauste, l'État d'Israël accéda à l'indépendance ou à l'autodétermination. L'histoire relatée ci-dessus est corroborée par des éléments de preuve récemment obtenus dans le cadre des fouilles archéologiques qui sont effectuées de manière systématique et exhaustive pour étudier les vestiges du passé du pays, de la préhistoire à la fin du règne ottoman, qui révèlent clairement le lien historique entre le peuple juif et la terre d'Israël, mettant au jour ce qui subsiste du patrimoine culturel des Juifs dans leur patrie. Ces vestiges enfouis dans le sol et aujourd'hui visibles constituent le lien matériel entre le passé, le présent et l'avenir du peuple juif dans cette partie du monde. Il est possible de considérer que c'est cette histoire qui a conduit la communauté des nations civilisées, par l'entremise de l'Organisation des Nations Unies, à rétablir la « patrie nationale du peuple juif » en 1948⁸.

« Syria Palaestina »

9. Du point de vue du territoire, le nom « Palestine » désignait une région aux contours vagues qui, pendant les 400 ans précédant la première guerre mondiale, a fait partie de l'Empire ottoman. En l'an 135 de notre ère, les Romains, après avoir réprimé la seconde insurrection juive de la province de Judée ou Juda, ont rebaptisé cette province « *Syria Palaestina* » (ou « Syrie palestinienne »). Il s'agissait pour eux d'une sanction visant à offenser les « *Y'hudim* » (la population juive) et à annihiler le lien qui les unissait à leur province (appelée « *Y'hudah* » en hébreu). Le nom « *Palaestina* » était employé au sujet du peuple des Philistins qui vivait sur le pourtour méditerranéen⁹. Le mot « Palestine » a été utilisé pendant des siècles sans être précisément défini, du point de vue géographique ou territorial. Avant la création de la « Palestine sous mandat britannique », les Arabes palestiniens considéraient qu'ils partageaient une seule et même identité avec les Arabes de la sous-région jusqu'au XX^e siècle. L'éminent historien arabo-américain Philip K. Hitti, lorsqu'il s'est opposé au partage de la Palestine sous mandat

⁸ Encyclopaedia Britannica et J. Liver (sous la dir. de), *The Military History of the Land of Israel in Biblical Times*, 1968.

⁹ Les Philistins sont une ancienne tribu ayant quitté la région égéenne pour s'installer dans celle de Canaan, qui correspond approximativement à l'actuelle bande de Gaza, au sud d'Israël, et dans des parties du sud-ouest du Liban. Ils étaient connus pour leurs conflits avec Israël.

“There is no such thing as ‘Palestine’ in history; absolutely not.” The First Palestine-Arab Congress which convened in Jerusalem from 27 January to 10 February 1919 to choose Palestinian representatives for the Paris Peace Conference, adopted a resolution in which it, *inter alia*, considered Palestine as an integral part of Arab Syria¹⁰. In 1937, Auni Bey Abdul-Hadi, a local Arab leader, told the Peel Commission which ultimately suggested the Partition of Palestine: “There is no such country [as Palestine]! ‘Palestine’ is a term the Zionists invented! . . . Our country was for centuries part of Syria.”

C. The Emergence of “British Mandatory Palestine” in the 1920s

10. Following the defeat of the Ottoman Empire in World War I and subsequent division of Ottoman territories by the League of Nations, British Mandatory Palestine was formed in 1922¹¹. The Palestine Mandate was a “Class A” Mandate awarded to Britain, primarily with the charge of reconstituting a national home for the Jewish people, especially those

¹⁰ The First Palestine Arab Congress, held in January and February 1919 in Jerusalem, was a significant event in the history of Palestinian nationalism. This congress brought together representatives from various Palestinian regions to discuss their concerns and aspirations in response to the political changes following World War I and the collapse of the Ottoman Empire. The main resolutions and declarations of the congress included a rejection of the Balfour Declaration of 1917 which supported the establishment of a “national home for the Jewish people” in Palestine. The delegates viewed this as a threat to the rights and existence of the Arab inhabitants of Palestine. The congress demanded the independence of Palestine as part of a larger Arab State. They sought to be free from British control and opposed any form of foreign mandate or colonization. The congress emphasized the unity of Palestine with the greater Arab world, advocating for close ties with neighbouring Arab countries and the creation of a united Arab front to protect their interests. The delegates called for the establishment of a democratic government in Palestine, representative of its Arab majority, and the right to self-determination without external interference. The congress resolved to send a delegation to the Paris Peace Conference to present their demands and grievances, seeking international recognition and support for their cause. The resolutions of the First Palestine Arab Congress laid the foundation for the Palestinian national movement and reflected the aspirations and concerns of the Arab population in Palestine at the time.

¹¹ The pre-1948 Palestine Mandate comprised the territory that is today known as Israel, the West Bank, the Gaza Strip and Jordan. The area west of the Jordan River constitutes the modern-day State of Israel, the West Bank and the Gaza Strip; whilst the area east of the Jordan River constitutes present-day Hashemite Kingdom of Jordan. In 1922, the British administratively divided the territory, establishing the Emirate of Transjordan in the area east of the Jordan River which later became the State of Jordan in 1946. Thus, by the time the British Mandate ended in 1948, Mandatory Palestine referred to the area west of the Jordan River.

devant le comité anglo-américain en 1946, a formulé l'observation suivante : « La "Palestine", ça n'existe pas dans l'histoire ; absolument pas. » Lors du premier congrès arabe palestinien, tenu à Jérusalem du 27 janvier au 10 février 1919 aux fins de la désignation de représentants palestiniens à la future conférence de la paix de Paris, une résolution a été adoptée, dans laquelle la Palestine était considérée comme faisant partie intégrante de la Syrie arabe¹⁰. En 1937, Auni Bey Abdul-Hadi, un dirigeant arabe local, a déclaré à la commission Peel, qui devait finalement proposer le partage de la Palestine, que « [c]e pays [la Palestine] n'exist[ait] pas ! Le terme "Palestine" a été inventé par les Sionistes ! ... Notre pays a fait partie de la Syrie pendant des siècles. »

C. Émergence de la « Palestine sous mandat britannique » dans les années 1920

10. Après la défaite de l'Empire ottoman pendant la première guerre mondiale et la partition subséquente de son territoire par la Société des Nations (ci-après la « SDN »), la Palestine sous mandat britannique a été formée en 1922¹¹. Dans le cadre de ce mandat, de « catégorie A », la Grande-Bretagne était principalement chargée de reconstituer un foyer national

¹⁰ Le premier congrès arabe palestinien, tenu en janvier et février 1919 à Jérusalem, constitue un événement important de l'histoire du nationalisme palestinien. À cette occasion, des représentants de diverses régions palestiniennes se sont réunis pour discuter de leurs préoccupations et aspirations en réponse aux changements politiques découlant de la première guerre mondiale et de l'effondrement de l'Empire ottoman. Les résolutions et déclarations principales adoptées par le congrès portaient notamment sur le rejet de la déclaration Balfour de 1917, qui appuyait l'établissement en Palestine d'un « foyer national pour le peuple juif », les représentants y voyant une menace pour les droits et l'existence des habitants arabes de Palestine. Ceux-ci ont formulé la volonté de voir la Palestine accéder à l'indépendance au sein d'un État arabe plus vaste. Ils entendaient s'affranchir du contrôle britannique et étaient opposés à toute forme de mandat ou de colonisation étrangers. Ils ont ainsi insisté sur le fait que la Palestine appartenait, plus largement, au monde arabe, militant en faveur de l'établissement de liens étroits avec les pays arabes voisins et la création d'un front arabe uni qui protégerait leurs intérêts. Ils ont demandé l'instauration d'un gouvernement démocratique en Palestine, qui représenterait la majorité arabe de celle-ci, et réclamé le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure. Il a été décidé d'envoyer à la conférence de la paix de Paris une délégation qui présenterait les exigences et griefs exprimés par les représentants, et rechercherait la reconnaissance et l'appui de la communauté internationale pour défendre leur cause. Les résolutions du premier congrès arabe palestinien ont jeté les fondements du mouvement national palestinien, reflétant ce qu'étaient alors les aspirations et les préoccupations de la population arabe de Palestine.

¹¹ Le mandat britannique pour la Palestine en vigueur jusqu'en 1948 portait sur les territoires qui sont aujourd'hui Israël, la Cisjordanie, la bande de Gaza et la Jordanie. La région située à l'ouest du Jourdain constitue l'actuel État d'Israël, la Cisjordanie et la bande de Gaza, celle située à l'est correspondant à l'actuel Royaume hachémite de Jordanie. En 1922, les Britanniques ont divisé administrativement le territoire, créant dans la région située à l'est du Jourdain l'émirat de Transjordanie, qui deviendra en 1946 l'État de Jordanie. Lorsque, en 1948, le mandat britannique a pris fin, la Palestine sous mandat désignait donc la région située à l'ouest du Jourdain.

escaping persecution and the Holocaust¹². Britain issued the Balfour Declaration in 1917 and incorporated it into the Mandate's final approved text in 1922. The Balfour Declaration stated that the British Government "favoured the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people" and agreed to use Britain's "best endeavours" to facilitate this, without prejudicing the "civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine".

11. The formal establishment of British Mandatory Palestine occurred on 24 July 1922 when the League of Nations granted Britain the mandate¹³, which officially came into effect on 29 September 1923. The territorial scope of British Mandatory Palestine originally comprised two regions referred to as Transjordan (in the east) and Palestine (in the west)¹⁴. The borders of the original Mandatory Palestine were determined by negotiation and agreement as follows. The line in the north emerged from Anglo-French negotiations in 1923. The one in the south was fixed by treaties in the mid-1920s between Britain and the new nation of Saudi Arabia. The border between the Mandate of Palestine and the Mandate of Mesopotamia (Iraq) was of little immediate importance, given that the line was in the middle of an uninhabited desert and Britain controlled both sides. That line was finally fixed through an exchange of letters in 1932. The eastern part of Mandatory Palestine (which constitutes 80 per cent of the territory and was known as "Transjordan") remained under the British administration until 25 May 1946, when it became the independent kingdom of Transjordan and was later renamed Jordan. The western part of Mandatory Palestine (which constitutes 20 per cent of the territory and was referred to as "Palestine") remained under the British Mandate until May 1948 when Britain ended the Mandate. It is this latter territory comprising 20 per cent of the original Mandate of Palestine (known today simply as "Palestine") that remains under contention in the Israeli-Palestinian conflict.

D. The Partition of Mandatory Palestine and Proposal for a "Two-State Solution"

12. The proposal for the creation of a two-State solution in the territory of British Mandatory Palestine (one for the Jewish population and the other for the Arab population) has been a recurrent item on the United Nations agenda but has repeatedly been rejected by the Arab population living in the territory, as well as by Israel's Arab neighbours. Following the breakup of

¹² See British Mandate for Palestine, *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 17, pp. 164 and 170 (Supp. 1923) (hereinafter "Palestine Mandate").

¹³ Article 22, paragraph 4, of the Covenant of the League of Nations.

¹⁴ See map in Figure 1, p. 886.

destiné au peuple juif, et en particulier à ceux qui fuyaient la persécution et l'Holocauste¹². En 1917, la déclaration Balfour a été établie par la Grande-Bretagne et, en 1922, incorporée au texte définitif approuvé du mandat. Cette déclaration précisait que le Gouvernement britannique envisageait «favorablement l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif» et que la Grande-Bretagne «emploierait tous ses efforts» pour faciliter la réalisation de cet objectif, sans porter atteinte aux «droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine».

11. La Palestine sous mandat britannique a formellement vu le jour le 24 juillet 1922, lorsque la SDN a confié à la Grande-Bretagne le mandat correspondant¹³, qui est officiellement entré en vigueur le 29 septembre 1923. Du point de vue territorial, le mandat britannique portait initialement sur deux régions, la Transjordanie (à l'est) et la Palestine (à l'ouest)¹⁴. Les frontières de la Palestine sous mandat ont été initialement définies par voie de négociations et d'accords : la limite septentrionale a été négociée entre la Grande-Bretagne et la France en 1923, et la limite méridionale, fixée au milieu des années 1920 par traités entre la Grande-Bretagne et la nouvelle nation qu'était alors l'Arabie saoudite. La frontière entre le mandat pour la Palestine et le mandat pour la Mésopotamie (Iraq) n'était pas de première importance, étant donné qu'elle traversait un désert inhabité et que la Grande-Bretagne contrôlait les territoires situés de part et d'autre. Cette ligne a par la suite été fixée par un échange de lettres en 1932. La partie orientale de la Palestine sous mandat (qui représentait 80% du territoire et constituait ce qu'on appelait alors la «Transjordanie») est demeurée sous administration britannique jusqu'au 25 mai 1946, date à laquelle elle est devenue le royaume indépendant de Transjordanie, par la suite rebaptisé Jordanie. La partie occidentale de la Palestine sous mandat (représentant 20% du territoire et alors appelée la «Palestine») est restée placée sous le mandat britannique jusqu'à ce que la Grande-Bretagne y mette fin en mai 1948. C'est ce dernier territoire, représentant 20% de celui qui faisait l'objet du mandat initial pour la Palestine (aujourd'hui simplement appelé «Palestine»), qui demeure litigieux dans le conflit israélo-palestinien.

D. Partage de la Palestine sous mandat et proposition d'une «solution à deux États»

12. Régulièrement examinée par les instances des Nations Unies, la proposition d'une solution consistant à créer deux États sur le territoire de la Palestine sous mandat britannique (l'un destiné à la population juive et l'autre, à la population arabe) a été rejetée à maintes reprises par la population arabe vivant sur ce territoire, ainsi que par les États arabes voisins d'Israël. À

¹² Voir Société des Nations (SDN), *Journal officiel*, août 1922, annexe 391, mandat britannique pour la Palestine, p. 1007 (ci-après le «mandat pour la Palestine»).

¹³ Pacte de la SDN, art. 22, par. 4.

¹⁴ Voir le croquis n° 1, p. 886.

the Ottoman Empire after World War I, the League of Nations created several mandates over the territories formerly governed by the Ottoman Empire, including the one described immediately above¹⁵. Seventeen years later, in 1936, the Arabs rebelled against Britain as mandate holder for Palestine and Mesopotamia (present-day Iraq). The Peel Commission¹⁶, a task force established by Britain to ascertain the cause of the Arab rebellion, found that the primary reason for the hostilities was the conflicting national aspirations of Jews and Arabs living in the territory: For, while the Jewish community sought to establish a national home in Palestine, as promised by the Balfour Declaration of 1917 and facilitated by the British Mandate, the Arab community, for their part, sought to establish their own national State and opposed the increasing immigration of Jews to Palestine and their acquisition of land, fearing displacement and loss of political and economic control. The Arabs feared that the growing Jewish population would eventually dominate the region, leading to the displacement and loss of Arab livelihoods. The Commission also found that economic disparities and competition for resources between Arabs and Jews, further fuelled tensions between the two communities. The Jewish community often had better financial support from abroad and more advanced agricultural techniques, which sometimes led to disparities in economic development and job opportunities. The Commission also noted that British policies and the terms of the Mandate, which aimed to facilitate the establishment of a Jewish national home while also safeguarding the rights of the Arab population, were inherently contradictory and difficult to implement effectively.

13. The Peel Commission concluded that these conflicting aspirations were irreconcilable under the existing Mandate and proposed a “partition plan” as a potential solution, suggesting the creation of separate Jewish and Arab States with a continued British Mandate over key areas¹⁷. However, this proposal was ultimately rejected by the Arab population, leading to

¹⁵ In April 1920, the Mandates for Palestine and Mesopotamia (present-day Iraq) were assigned to Great Britain by the League of Nations, pursuant to Article 22, paragraph 4, of the Covenant of the League of Nations. This Article provided that

“[c]ertain communities, formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone”.

France was assigned the Mandate to govern Syria, including Lebanon.

¹⁶ The Peel Commission, officially known as the Palestine Royal Commission, was established by the British Government to investigate the causes of the Arab revolt in Mandatory Palestine and to propose solutions. The Commission issued its report and recommendations to the British Government on 7 July 1937.

¹⁷ In 1937, the Peel Commission recommended the partition of Palestine into separate Jewish and Arab States, with a continued British Mandate over a corridor including Jerusalem

la suite de la désagrégation de l'Empire ottoman consécutive à la première guerre mondiale, la SDN a créé plusieurs mandats portant sur les territoires autrefois administrés par ledit empire, dont celui qui vient d'être décrit¹⁵. Dix-sept ans plus tard, en 1936, les Arabes se sont soulevés contre la Grande-Bretagne, s'opposant aux mandats qu'elle détenait sur la Palestine et la Mésopotamie (Iraq actuel). La commission Peel¹⁶, créée par la Grande-Bretagne pour examiner les causes de la révolte arabe, a conclu que les hostilités découlaient essentiellement des aspirations nationales concurrentes des Juifs et des Arabes vivant sur le territoire. De fait, alors que la communauté juive cherchait à établir un foyer national en Palestine, comme cela avait été promis par la déclaration Balfour de 1917 et facilité par le mandat britannique, la communauté arabe aspirait, quant à elle, à créer son propre État national et à éviter qu'un nombre croissant de Juifs n'immigrent en Palestine et n'acquière des territoires, redoutant d'être déplacée et de perdre le contrôle politique et économique. Les Arabes craignaient que la croissance de la population juive et sa domination consécutive de la région n'entraînent leur déplacement et la perte de leurs moyens de subsistance. La commission a également conclu que les disparités économiques, ainsi que la rivalité entre Arabes et Juifs s'agissant des ressources, attisaient encore davantage les tensions entre les deux communautés, la population juive disposant souvent d'un meilleur soutien financier de l'étranger et de techniques agricoles plus sophistiquées, qui conduisaient parfois à des inégalités en matière de développement économique et de possibilités d'emploi. La commission a en outre relevé que les politiques britanniques et les termes du mandat, qui visaient à favoriser l'établissement d'un foyer national juif tout en préservant les droits de la population arabe, étaient intrinsèquement contradictoires et difficiles à mettre en œuvre de manière effective.

13. Estimant que ces aspirations concurrentes étaient inconciliables dans le cadre du mandat existant, la commission Peel a proposé d'adopter un « plan de partage », solution qui prévoyait la création d'États séparés, juif et arabe, ainsi que le maintien du mandat britannique à l'égard de certaines zones critiques¹⁷. Cette proposition a toutefois été rejetée par la population

¹⁵ En avril 1920, les mandats pour la Palestine et la Mésopotamie (Iraq actuel) ont été confiés à la Grande-Bretagne par la SDN, conformément au quatrième paragraphe de l'article 22 du Pacte de la SDN. Aux termes de cette disposition,

« [c]ertaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, [avaie]nt atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes p[ouvai]t être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles ser[ai]ent capables de se conduire seules ».

La France s'est vu attribuer le mandat d'administrer la Syrie, Liban compris.

¹⁶ La commission Peel, officiellement appelée commission royale d'enquête en Palestine, a été créée par le Gouvernement britannique pour analyser les causes de la révolte arabe dans la Palestine sous mandat et proposer des solutions. Elle a soumis son rapport et ses recommandations au Gouvernement britannique le 7 juillet 1937.

¹⁷ En 1937, la commission Peel a recommandé que la Palestine soit partagée entre deux États distincts, l'un juif et l'autre arabe, tandis qu'un couloir incluant Jérusalem et Bethléem

continued conflict. Since then, the United Nations, has espoused the idea of a two-State solution based on consensual negotiations and agreement between the Palestinian Jews and Arabs, as the only viable option for lasting peace and security in that part of the world. While Israeli leadership has been open to the concept, Palestinian Arabs and neighbouring Arab States have consistently rejected the idea of a Jewish State coexisting with an Arab State on at least seven occasions, as shown below.



Figure 1.

14. *First rejection in 1937*: Pursuant to the recommendations of the Peel Commission in 1937, the British Government offered the Palestinian Arabs 80 per cent of Mandatory Palestine (Transjordan), and the Jews the remaining 20 per cent (Palestine) in a suggested split that was heavily in favour of the former. Despite the tiny size of their proposed State, the Jews voted to accept this offer, but the Arabs rejected it and resumed their violent rebellion against the British Mandate. In 1946, however, the territory known as Transjordan gained independence from Britain on 25 May 1946. This event marked the end of the British Mandate over that part of the territory and

and Bethlehem. Key points of the Peel Commission's partition plan included the creation of a Jewish State would comprise roughly one third of Palestine, including the fertile coastal plain and the Galilee region; an Arab State that would consist of the remaining two thirds, including the central hills and the Negev Desert; and a small area, including Jerusalem, Bethlehem and a corridor to the port of Jaffa, that would remain under British control due to its religious significance and mixed population. The plan also included recommendations for population transfer, suggesting the voluntary or compulsory movement of Arabs from the proposed Jewish State and Jews from the proposed Arab State to reduce friction between the two communities. Although the British Government did not implement the Peel Commission's recommendations, the idea of partition influenced future proposals for resolving the conflict in Palestine.

arabe, de sorte que le conflit s'est poursuivi. Depuis lors, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a fait sienne l'idée d'une solution à deux États fondée sur des négociations et un accord consensuels entre les Juifs et les Arabes palestiniens, qu'elle considère comme l'unique possibilité viable d'instaurer durablement la paix et la sécurité dans cette partie du monde. Si les dirigeants israéliens se sont montrés ouverts à cette notion, les Arabes palestiniens et les États arabes voisins ont quant à eux rejeté de manière constante, et en sept occasions au moins, l'idée d'un État juif qui coexisterait avec un État arabe, comme on le verra ci-après.



Croquis n° 1.

14. *Premier rejet en 1937*: Conformément aux recommandations formulées par la commission Peel en 1937, le Gouvernement britannique a proposé d'attribuer 80% de la Palestine sous mandat (Transjordanie) aux Arabes palestiniens et les 20% restants (Palestine) aux Juifs, répartition qui était donc nettement favorable aux premiers. Les Juifs ont, en dépit de la taille infime de l'État qu'il leur serait attribué, voté en faveur de l'offre, mais les Arabes l'ont rejetée et ont repris leur rébellion violente contre le mandat britannique. Le 25 mai 1946, le territoire alors appelé Transjordanie a toutefois obtenu son indépendance de la Grande-Bretagne, événement qui a

continuerait de relever d'un mandat britannique. Les points essentiels de ce plan de partage étaient la création d'un État juif comprenant environ un tiers de la Palestine, y compris la plaine côtière fertile et la région de la Galilée, la création d'un État arabe qui serait constitué des deux tiers restants, notamment des collines centrales et du désert de Néguev, et le maintien sous contrôle britannique d'une petite zone comprenant Jérusalem, Bethléem et un couloir menant au port de Jaffa, en raison de son importance religieuse et du caractère mixte de sa population. Le projet comportait également des recommandations en matière de transfert de population, prévoyant le déplacement volontaire ou forcé des Arabes de l'État juif et des Juifs de l'État arabe pour réduire les tensions entre les deux communautés. Bien que le Gouvernement britannique n'ait pas mis en œuvre les recommandations de la commission Peel, cette idée du partage a influé sur les propositions ultérieures de règlement du conflit en Palestine.

the establishment of the Hashemite Kingdom of Transjordan, with the Emir Abdullah becoming its first king. The country was later renamed the Kingdom of Jordan.

15. *Second rejection in 1947*: Ten years later, in 1947, after Transjordan (comprising 80 per cent of the original mandatory territory) had broken away and gained independence, the United Nations General Assembly through resolution 181 (1947) again called for the establishment of two States (one Jewish and one Arab), this time, in the remaining 20 per cent of the territory of the British Mandate, with Jerusalem remaining under international administration (“*corpus separatum*”)¹⁸. The proposal which was initially accepted by the Jewish leadership¹⁹ as a compromise for establishing an independent Jewish State, was rejected by the Arab community who were essentially opposed to the creation of a Jewish State at all in the region. Unable to resolve the territorial issue, Britain withdrew its Mandate from Palestine on 14 May 1948, leaving the thorny issue to be resolved by the United Nations and the conflicting parties within the region. Contemporaneously with the British withdrawal, the Jewish leadership in Palestine declared the creation of an independent State of Israel as a national homeland for Jews and a haven for Jews fleeing the Holocaust²⁰. The Declaration referenced the Balfour Declaration of 1917 and the United Nations General Assembly resolution 181, which recommended the partition of Mandatory Palestine into Jewish and Arab States. The Declaration mentioned the creation of the State of Israel, asserting the Jewish people’s right to establish their own State in their ancestral homeland with immediate effect. The Declaration also outlined the principles upon which the new State would be founded, including the guarantee of civil rights for all inhabitants regardless of religion, race, or gender. Notably, the Declaration calls for peace and co-operation with neighbouring Arab States and extends an invitation to the Arab inhabitants of Israel to participate in the building of the State based on full and equal citizenship. The document concludes with an appeal to the Jewish people worldwide to support the new State and to the international community to recognize and assist in its development.

16. *Third rejection in 1967*: Twenty years later, in what is known as the “Six-Day War”, Israel launched a series of pre-emptive air strikes against Egypt on 5 June 1967 in response to the escalating tension and military threats from its Arab neighbours (namely, Egypt, Syria and Jordan) who once again, sought to eliminate the Jewish State from the region²¹. Israel achieved a swift and decisive victory in this war, recapturing

¹⁸ General Assembly resolution 181 of 29 November 1947.

¹⁹ Represented by the Jewish Agency.

²⁰ The Israeli Declaration of Independence was proclaimed on 14 May 1948.

²¹ Escalating tensions and hostilities leading to the Six-Day War are attributed, *inter alia*, to a steady increase in border skirmishes and hostilities between Israel and its Arab neighbours;

marqué la fin du mandat britannique sur cette partie du territoire et la création du Royaume hachémite de Transjordanie, dont l'émir Abdullah est devenu le premier roi. Le pays a par la suite été rebaptisé Royaume de Jordanie.

15. *Deuxième rejet en 1947*: Dix ans plus tard, en 1947, après que la Transjordanie (représentant 80% du territoire sous mandat initial) eut fait sécession et accédé à l'indépendance, l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 181 (1947), a de nouveau appelé de ses vœux la création de deux États (l'un juif et l'autre arabe), cette fois-ci dans les 20% restants du territoire du mandat britannique, tandis que Jérusalem serait maintenue sous administration internationale («*corpus separatum*»)¹⁸. Cette proposition, initialement acceptée par les dirigeants juifs¹⁹ à titre de compromis pour la création d'un État juif indépendant, a été rejetée par la communauté arabe, opposée, par principe, à la création de tout État juif dans la région. Incapable de résoudre ce différend territorial, la Grande-Bretagne a mis fin à son mandat pour la Palestine le 14 mai 1948, laissant aux Nations Unies et aux parties en conflit dans la région le soin de régler cette question épineuse. Parallèlement au retrait britannique, les dirigeants juifs de Palestine ont publié une déclaration portant sur la création d'un État d'Israël indépendant qui constituerait un foyer national pour les Juifs et un havre de paix pour ceux qui avaient fui l'Holocauste²⁰. Cette déclaration faisait référence à la déclaration Balfour de 1917 et à la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui recommandaient le partage de la Palestine sous mandat en deux États, l'un juif et l'autre arabe. Elle mentionnait la création de l'État d'Israël, affirmant que le peuple juif avait un droit immédiatement effectif de créer son propre État dans sa patrie ancestrale. Elle énonçait en outre les grands principes sur lesquels ce nouvel État serait fondé, notamment la garantie des droits civils de tous les habitants, indépendamment de leur religion, de leur race ou de leur sexe. Il convient de souligner que la déclaration mentionnait l'importance de la paix et de la coopération avec les États arabes voisins et invitait les habitants arabes d'Israël à participer à la construction de l'État en leur permettant de disposer pleinement et dans des conditions d'égalité de la citoyenneté. En conclusion, le document encourageait les Juifs du monde entier à soutenir le nouvel État et priait la communauté internationale de le reconnaître et de l'aider dans son développement.

16. *Troisième rejet en 1967*: Vingt ans plus tard, lors de ce que l'on a appelé la «guerre des Six Jours», Israël a lancé une série de frappes aériennes préventives contre l'Égypte le 5 juin 1967 en réponse à l'escalade des tensions et des menaces militaires venant de ses voisins arabes (à savoir l'Égypte, la Syrie et la Jordanie), qui, une nouvelle fois, cherchaient à éliminer l'État juif de la région²¹. Il a à cette occasion remporté une victoire

¹⁸ Résolution 181 de l'Assemblée générale en date du 29 novembre 1947.

¹⁹ Représentés par l'Agence juive.

²⁰ La déclaration d'indépendance d'Israël a été établie le 14 mai 1948.

²¹ Les tensions et hostilités grandissantes ayant conduit à la guerre des Six Jours sont notamment imputées à une augmentation continue des accrochages et échauffourées aux frontières

East Jerusalem and the West Bank from Jordan; the Golan Heights from Syria; Gaza and the Sinai Peninsula from Egypt. This recaptured territory has since been referred to as the “Occupied Palestinian Territories” or “OPTs” (although it should perhaps be better referred to as “Disputed Palestinian Territories”). From this point onwards, these Arab States had a direct territorial dispute with Israel quite apart from their commitment to the Palestinian cause. The Israeli Government was split over what to do with this new territory. Half of the Government wanted to return the West Bank to Jordan and Gaza to Egypt in exchange for peace. The other half wanted to give that territory to the region’s Arabs, who had begun referring to themselves as the Palestinians, in the hope that they would ultimately build their own State there. Neither initiative got very far. A few months later, the Arab League met in Sudan and issued its “Three-Nos”: no peace with Israel, no recognition of Israel, no negotiations with Israel. Again, the two-State solution was flatly rejected by these Arab States.

17. *Fourth rejection in 1969-1970*: Upon ending a ceasefire with Israel, Egypt with the military support of the Soviet Union, initiated renewed attacks against Israel between March 1969 and August 1970 in what became known as the “War of Attrition”²². Egypt’s objectives during this war included the recapture of the Sinai Peninsula from Israeli forces which had seized control of the peninsula during the Six-Day War; the weakening of Israeli morale and economy through continuous military assaults thereby pressuring it to make territorial and political concessions; and the bolstering of Arab morale and unity against Israel’s existence and military dominance in the region. This war ended with Israel’s eventual acceptance of a complex ceasefire proposal in August 1970. However, the “cold peace” between the two countries was short-lived as three years later, Egypt, assisted by Israel’s other Arab neighbours, launched a surprise attack on Israel.

18. *Fifth rejection in 1973*: From 6 to 25 October 1973, a coalition of Arab States led by Egypt and Syria launched a surprise military attack on the State of Israel, in what is known as the “Yom Kippur War”²³. The surprise attack which began on Yom Kippur (the Jewish day of

frequent clashes in the demilitarized zones and along the borders; Egypt’s blockade of the Straits of Tiran, considered by Israel as an act of war; a build-up of Arab military forces in the Sinai Peninsula; increased political pressure and rhetoric from various Arab leaders calling for the destruction of the State of Israel.

²² While the Egyptian-Israeli front was the main battleground, there were smaller eastern fronts involving Jordanian, Syrian, Iraqi and Palestinian forces against Israeli forces.

²³ This war is also known as the Ramadan War, the October War, or the Fourth Arab Israeli War.

rapide et décisive, reprenant Jérusalem-Est et la Cisjordanie à la Jordanie, le plateau du Golan à la Syrie, ainsi que Gaza et la péninsule du Sinaï à l'Égypte. Ces territoires reconquis sont, depuis, désignés « territoires palestiniens occupés » (même s'il serait peut-être préférable de les appeler « territoires palestiniens litigieux »). À partir de ce moment-là, ces États arabes ont eu avec Israël un différend territorial direct tout à fait distinct de leur engagement en faveur de la cause palestinienne. Le Gouvernement israélien était divisé quant à ce qu'il convenait de faire de ces nouveaux territoires. La première moitié voulait restituer la Cisjordanie à la Jordanie et Gaza à l'Égypte en échange de la paix ; la seconde, donner ces territoires aux Arabes de la région, qui avaient commencé à se définir comme des Palestiniens, dans l'espoir qu'ils pourraient un jour établir leur propre État sur ce territoire. Ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est allée bien loin. Quelques mois plus tard, la Ligue des États arabes s'est réunie au Soudan et a publié la résolution dite du « triple refus » : refus de la paix avec Israël, refus de la reconnaissance d'Israël et refus de la négociation avec Israël. Une fois encore, la solution à deux États a été catégoriquement rejetée par ces États arabes.

17. *Quatrième rejet en 1969-1970* : Après avoir rompu le cessez-le-feu avec Israël, l'Égypte, avec l'appui militaire de l'Union soviétique, a lancé contre lui de nouvelles attaques entre mars 1969 et août 1970, dans ce qui a ultérieurement été appelé la « guerre d'usure »²². Les objectifs poursuivis par l'Égypte au cours de cette guerre consistaient notamment à reprendre la péninsule du Sinaï tombée aux mains des forces israéliennes pendant la guerre des Six Jours, à affaiblir le moral et l'économie des Israéliens par des assauts militaires continus en vue de contraindre Israël à faire des concessions territoriales et politiques, et à renforcer la détermination et l'unité arabes pour lutter contre l'existence d'Israël et sa domination militaire dans la région. Cette guerre s'est terminée lorsque, en août 1970, Israël a finalement accepté une proposition complexe de cessez-le-feu. La « paix froide » entre les deux pays a toutefois été de courte durée, puisque, trois ans plus tard, l'Égypte, aidée d'autres États arabes voisins d'Israël, a lancé une attaque-surprise contre celui-ci.

18. *Cinquième rejet en 1973* : Du 6 au 25 octobre 1973, une coalition d'États arabes dirigée par l'Égypte et la Syrie a lancé une offensive militaire soudaine contre l'État d'Israël, au cours de ce que l'on appelle la « guerre du Kippour »²³. Cette attaque-surprise, qui a commencé le jour du Yom Kippour

entre Israël et ses voisins arabes, à de fréquents affrontements dans les zones démilitarisées et le long des frontières, au blocus du détroit de Tiran par l'Égypte, considéré par Israël comme un acte de guerre, au renforcement des forces militaires arabes dans la péninsule du Sinaï, ainsi qu'à la radicalisation du discours de divers dirigeants arabes prônant de manière de plus en plus pressante la destruction de l'État d'Israël.

²² Même si le principal champ de bataille était celui qui l'opposait à l'Égypte, Israël a également affronté à l'est, de manière plus limitée, les forces jordaniennes, syriennes, iraqiennes et palestiniennes.

²³ Cette guerre est également appelée la guerre du Ramadan, la guerre d'Octobre ou encore la quatrième guerre arabo-israélienne.

repentance) and which coincided with the Islamic month of Ramadan, was intended to challenge Israel's victory in the Six-Day War of 1967 whereby Israel had acquired territory four times its previous size²⁴. The war which involved the United States and Soviet Union on opposite sides, had far-reaching implications and ultimately led to negotiations on terms more favourable to the Arab States. The Israelis recognized that, despite impressive operational and tactical achievements on the battlefield, there was no guarantee that they would always dominate the Arab States militarily, as they had done consistently throughout the First, Second and Third Arab-Israeli Wars; these changes paved the way for the Israeli-Palestinian peace process. At the 1978 Camp David Accords that followed the war, Israel returned the entire Sinai Peninsula to Egypt, which led to the subsequent 1979 Egyptian-Israeli peace treaty, marking the first instance that an Arab country recognized Israel as a legitimate State.

19. *Sixth rejection in 2000*: Israeli Prime Minister Ehud Barak met at Camp David, with Palestine Liberation Organization (PLO) Chairman Yasser Arafat in 2000, to conclude a new two-State plan. Barak offered Arafat a Palestinian State in all of Gaza, and 94 per cent of the West Bank, with East Jerusalem as its capital. The Palestinian leader flatly rejected the offer. In the words of President Bill Clinton of the United States, "Arafat was here 14 days and said no to everything." Instead, the Palestinians launched a bloody wave of suicide bombings that killed over 1,000 Israelis and maimed thousands more, on buses, in wedding halls and in pizza parlours.

20. *Seventh rejection*: In 2008, Israel tried yet again to table the idea of a two-State solution before the new leadership of the PLO. Prime Minister Ehud Olmert went even further than Ehud Barak had, expanding the peace offer to include additional land to sweeten the deal. Like his predecessor, the new Palestinian leader, Mahmoud Abbas, turned the deal down.

21. To date, Israel still occupies the West Bank and the whole of Jerusalem, whilst Arab Palestinians now claim East Jerusalem as the capital of their potential or future Palestinian State. Most Palestinian refugees and their descendants live in Gaza and the West Bank, as well as in neighbouring Jordan, Syria and Lebanon. Israel is reluctant to allow them to return to their homes claiming that this would overwhelm the country and threaten Israel's existence as a Jewish State. Meanwhile, in the past 50 years the

²⁴ Egypt had lost 23,500 square miles (60,865 km²) in the Sinai Peninsula and the Gaza Strip, although Israel had withdrawn from the Peninsula three years prior. Jordan had lost the West Bank and Eastern Jerusalem, and Syria had lost the strategic Golan Heights.

(la fête juive du repentir) et pendant le mois musulman du ramadan, visait à fragiliser la victoire remportée par Israël pendant la guerre des Six Jours de 1967, laquelle avait permis à celui-ci de quadrupler la taille de son territoire²⁴. La guerre du Kippour, dans laquelle se sont opposés, de manière indirecte, les États-Unis d'Amérique et l'Union soviétique, a eu de profondes implications et a abouti à des négociations dont les conditions étaient plus favorables aux États arabes. Les Israéliens ont reconnu que, en dépit de leurs brillants succès opérationnels et tactiques sur le champ de bataille, rien ne garantissait qu'ils continueraient indéfiniment à dominer militairement les États arabes, comme ils l'avaient fait tout au long des première, deuxième et troisième guerres arabo-israéliennes ; ces changements ont ouvert la voie au processus de paix israélo-palestinien. Dans le cadre des accords de Camp David intervenus par la suite, en 1978, Israël a restitué l'intégralité de la péninsule du Sinaï à l'Égypte, ce qui a débouché sur la conclusion du traité de paix de 1979 entre ces deux États. Pour la première fois, un pays arabe reconnaissait Israël comme un État légitime.

19. *Sixième rejet en 2000* : Le premier ministre israélien Ehud Barak a rencontré le président de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) Yasser Arafat en 2000, à Camp David, afin de convenir d'un nouveau plan à deux États. Il lui a proposé de créer un État palestinien englobant l'ensemble de Gaza ainsi que 94 % de la Cisjordanie et ayant pour capitale Jérusalem-Est. Le dirigeant palestinien a catégoriquement rejeté la proposition. Selon les mots de Bill Clinton, alors président des États-Unis d'Amérique, « Arafat [était] resté pendant deux semaines et s'[était] opposé à tout. » Les Palestiniens ont alors lancé une vague sanglante d'attentats-suicides dans les bus, salles de mariage et pizzerias, qui ont fait plus de 1 000 morts et des milliers de blessés parmi les Israéliens.

20. *Septième rejet* : En 2008, Israël a une fois de plus tenté de soumettre l'idée d'une solution à deux États aux nouveaux dirigeants de l'OLP. Le premier ministre Ehud Olmert a étendu les propositions déjà faites par Ehud Barak, en ajoutant de nouveaux territoires pour les rendre plus attrayantes. À l'instar de son prédécesseur, le nouveau dirigeant de la Palestine, Mahmoud Abbas, a rejeté l'accord proposé.

21. À ce jour, Israël occupe toujours la Cisjordanie et l'ensemble de Jérusalem, tandis que les Palestiniens arabes revendiquent maintenant Jérusalem-Est en tant que capitale de l'État palestinien qui verra ou pourrait voir le jour. Les réfugiés palestiniens et leurs descendants vivent, pour la plupart, à Gaza et en Cisjordanie, ainsi que dans les États voisins de la Jordanie, de la Syrie et du Liban. Israël est peu disposé à leur permettre de regagner leur foyer, y voyant le risque d'un afflux de population trop impor-

²⁴ L'Égypte avait perdu 60 865 kilomètres carrés dans la péninsule du Sinaï et la bande de Gaza, bien qu'Israël se fût retiré de la péninsule trois ans plus tôt. La Jordanie avait perdu la Cisjordanie ainsi que la partie orientale de Jérusalem, et la Syrie, le territoire stratégique du plateau du Golan.

number of Jews returning to Israel has increased and Israel has built settlements in the disputed territories where more than 700,000 Jews now live. These settlements have been declared “legally invalid” by the Security Council²⁵, although Israel disagrees. In 2005 Israel withdrew its troops and settlers from the Gaza Strip, while retaining control over the airspace, shared border and shoreline, because of “security concerns”. However, the United Nations still considers the Gaza Strip territory occupied by Israel precisely because Israel retains significant control over Gaza’s borders, airspace and maritime access, as well as the movement of goods and people into and out of the territory. Politically, Gaza has since 2006 been administered by Hamas²⁶, an Islamist extremist group committed to the destruction of the State of Israel and designated by several States as a terrorist organization. Since then, Hamas militants and their allies have fought several wars with Israel, which along with Egypt has maintained a partial blockade on the Gaza Strip to isolate Hamas and to try to stop their attacks and indiscriminate firing of rockets towards Israeli cities. The Hamas attack on Israel of 7 October 2023 in which several Israeli citizens were murdered and others taken hostage, ushered in the latest war between Israel and Hamas and its allies (including Hezbollah in Lebanon). The United States, European Union and other Western countries have all condemned the Hamas attack on Israel and some have given military support to Israel, whilst extending humanitarian assistance to the Palestinian civilians who continue to suffer huge casualties.

E. Permanent-status Issues That Remain Unresolved

22. Key issues that have historically remained in contention amongst the populations living in the former British Mandatory Palestine, include, (i) the issue of a possible “two-State solution”, including when and how an independent Palestinian State could be created in the disputed territories

²⁵ The United Nations Security Council resolution 2334 (2016) states that Israel’s establishment of settlements in Palestinian territory occupied since 1967, including East Jerusalem, has no legal validity. These settlements constitute a flagrant violation of international law and a major obstacle to achieving a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East. The resolution calls for an immediate and complete cessation of all settlement activities in the Occupied Palestinian Territory, emphasizing that any changes to the 4 June 1967 lines (including Jerusalem) must be agreed upon through negotiations between the two sides. Additionally, it condemns acts of violence, terrorism and incitement, urging both parties to observe calm and rebuild trust.

²⁶ In 2006, Hamas won the Palestinian elections and seized control of Gaza the following year after ousting the rival Fatah movement of the West Bank-based President Mahmoud Abbas.

tant qui menacerait son existence en tant qu'État juif. Au cours des 50 dernières années, le nombre de Juifs retournant en Israël a continué d'augmenter, et celui-ci a construit dans les territoires contestés des colonies où vivent aujourd'hui plus de 700 000 personnes. Ces colonies ont été déclarées « dépourvues de fondement en droit » par le Conseil de sécurité²⁵, Israël contestant toutefois cette appréciation. En 2005, celui-ci a retiré ses troupes et ses colons de la bande de Gaza, tout en conservant le contrôle sur l'espace aérien, la frontière commune et le littoral, en raison de « préoccupations en matière de sécurité ». L'Organisation des Nations Unies considère cependant que la bande de Gaza demeure occupée par Israël, précisément parce que ce dernier continue d'exercer un contrôle important sur les frontières et l'espace aérien de Gaza, l'accès maritime à celle-ci, ainsi que la circulation des biens et des personnes qui y entrent ou en sortent. D'un point de vue politique, Gaza est administrée depuis 2006 par le Hamas²⁶, un groupe islamiste extrémiste qui s'est juré de détruire l'État d'Israël et a été déclaré organisation terroriste par plusieurs États. Depuis, les militants du Hamas et leurs alliés ont livré plusieurs guerres à Israël qui, conjointement avec l'Égypte, a soumis la bande de Gaza à un blocus partiel pour isoler le Hamas et tenter de faire cesser ses attaques et tirs de roquettes sans discrimination contre des villes israéliennes. L'attaque que le Hamas a lancée contre Israël le 7 octobre 2023, au cours de laquelle des citoyens israéliens ont été tués et d'autres, pris en otage, a déclenché la dernière guerre en date opposant Israël au Hamas et à ses alliés (dont le Hezbollah au Liban). Les États-Unis, l'Union européenne et d'autres pays occidentaux ont tous condamné l'attaque du Hamas contre Israël, et certains ont apporté une assistance militaire à ce dernier, tout en accroissant l'aide humanitaire fournie à la population civile palestinienne, qui continue de subir des pertes considérables.

E. Questions non encore réglées concernant le statut permanent

22. Parmi les questions essentielles qui divisent, aujourd'hui comme hier, les populations vivant dans l'ex-Palestine sous mandat britannique figurent i) l'éventuelle « solution à deux États », et notamment le point de savoir quand et comment un État palestinien indépendant pourrait être créé dans les terri-

²⁵ Dans sa résolution 2334 (2016), le Conseil de sécurité des Nations Unies a déclaré que la création par Israël de colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, n'avait aucun fondement en droit, affirmant que ces colonies constituaient une violation flagrante du droit international et un obstacle majeur à l'instauration d'une paix globale, juste et durable au Moyen-Orient. Dans cette résolution, le Conseil a demandé à Israël d'arrêter immédiatement et complètement toutes ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, soulignant que toute modification des frontières du 4 juin 1967 (y compris en ce qui concerne Jérusalem) devait être convenue par voie de négociation entre les deux parties. Il a en outre condamné les actes de violence, de terreur et de provocation, exhortant les deux parties à faire preuve de calme et à rétablir la confiance.

²⁶ Le Hamas a remporté les élections palestiniennes en 2006 et s'est emparé du contrôle de Gaza l'année suivante, après avoir évincé le Fatah, mouvement rival du président Mahmoud Abbas basé en Cisjordanie.

alongside the State of Israel (including determination of the possible borders between the two States and how water, arable land and other natural resources will be shared); (ii) the safety and security of civilian populations in Israel and in Palestine; (iii) whether, when and how Israel should withdraw its military forces and settlements from the disputed territories; (iv) the status of the Holy City of Jerusalem (including whether it should be a shared capital for the two States and how it should be administered); and (v) Palestinian freedom of movement, including the right of Palestinian refugees to return to their homes in the disputed territories. The above issues remain unresolved and are a central part of the context in which the General Assembly's request for an advisory opinion should be understood. A solution to the Israeli-Palestinian conflict would inevitably require that these key issues are addressed and resolved in such a manner as to ensure lasting peace and security for all peoples in the region. Historically, the UN Security Council has identified a negotiation framework as the most viable avenue for achieving a mutually acceptable solution.

III. THE NEGOTIATION FRAMEWORK FOR THE RESOLUTION OF THE CONFLICT AND THE SUPPORTING ROLE OF THE UNITED NATIONS

23. Throughout its history, the United Nations has been vested in trying to find a lasting solution to the Israeli-Palestinian conflict. As stated above, this started in 1947, only two years after the founding of the United Nations, and on the eve of Britain ending its Mandate over Palestine. The General Assembly through resolution 181 (II) (1947) approved a Plan for the Partition of British Mandatory Palestine into three entities that would result in the creation of a Jewish State and an Arab State, with the Holy City of Jerusalem and its immediate suburbs being administered by the United Nations as an international zone or "*corpus separatum*"²⁷. As stated above, the said Plan of Partition fell through²⁸, culminating in the 1948 War of Independence between the Jewish and Arab populations and leading to the eventual abandonment of the Plan. The UN Security Council through resolution 62 (1948) called for "an armistice [to] be established in all sectors of Palestine", and called upon the parties directly involved in the conflict to reach such an agreement²⁹. Since then, however, relations between the Jews and Arabs in the former British Mandatory Territories have continued to deteriorate. Nevertheless, the United Nations, in particular the Security Council, has over the years remained seized of the "Palestinian Question",

²⁷ General Assembly resolution 181 (II) of 29 November 1947.

²⁸ See paragraphs 15-16 above.

²⁹ Security Council resolution 62 of 16 November 1948.

toires litigieux à côté de l'État d'Israël (ce qui inclut la détermination des frontières possibles entre les deux États et la question du partage de l'eau, des terres arables et des autres ressources naturelles); ii) la sécurité et la sûreté des populations civiles en Israël et en Palestine; iii) l'opportunité du retrait des forces militaires et des colonies israéliennes des territoires litigieux, ainsi que l'échéance et les modalités d'un tel retrait; iv) le statut de la ville sainte de Jérusalem (notamment sa fonction éventuelle de capitale partagée par les deux États et le mode d'administration à retenir dans un tel cas); et v) la liberté de circulation des Palestiniens, y compris le droit des réfugiés palestiniens de regagner leur foyer dans les territoires litigieux. Les questions qui précèdent n'ont pas encore été réglées et constituent un aspect central du contexte dans lequel la demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale devait s'interpréter. Une solution au conflit israélo-palestinien exigerait inévitablement que ces questions essentielles soient traitées et réglées de manière à assurer une paix et une sécurité durables à tous les peuples de la région. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a, au fil du temps, défini un cadre de négociation, considéré comme étant le meilleur moyen de parvenir à une solution mutuellement acceptable.

III. CADRE DE NÉGOCIATION AUX FINS DU RÈGLEMENT DU CONFLIT ET RÔLE D'APPUI DES NATIONS UNIES

23. Tout au long de son histoire, l'Organisation des Nations Unies a été chargée de rechercher une solution durable au conflit israélo-palestinien. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, cela a débuté en 1947, deux ans à peine après la création de l'Organisation, et peu avant que la Grande-Bretagne ne mette fin à son mandat pour la Palestine. Par sa résolution 181 (II) (1947), l'Assemblée générale a approuvé un plan prévoyant le partage de la Palestine sous mandat britannique en trois entités, selon lequel seraient créés un État juif et un État arabe, tandis que la ville sainte de Jérusalem et sa périphérie immédiate seraient administrées par les Nations Unies en tant que zone internationale ou *corpus separatum*²⁷. Comme cela a été indiqué plus haut, ce plan de partage s'est soldé par un échec²⁸ — dont la guerre d'indépendance de 1948 entre les populations juive et arabe marque l'apogée —, de sorte qu'il a fini par être abandonné. Par sa résolution 62 (1948), le Conseil de sécurité des Nations Unies a demandé qu'il soit «conclu un armistice dans tous les secteurs de la Palestine», et a invité les parties directement impliquées dans le conflit à conclure un tel accord²⁹. Depuis lors, les relations entre les Juifs et les Arabes dans les anciens territoires sous mandat britannique ont toutefois continué de se détériorer. L'Organisation des Nations Unies, et

²⁷ Résolution 181 (II) de l'Assemblée générale en date du 29 novembre 1947.

²⁸ Voir les paragraphes 15-16 ci-dessus.

²⁹ Résolution 62 du Conseil de sécurité en date du 16 novembre 1948.

desiring to resolve the conflict peacefully and in accordance with its Mandate under the Charter of the United Nations.

24. Over the last 45 years, an international legal framework involving United Nations and bilateral negotiations for the resolution of the Israeli-Palestinian conflict has developed, which is based on the concept of “land for peace”, and which does not view the resolution of the conflict as being imposed upon the concerned parties from outside. Peace treaties between Egypt and Israel and Jordan and Israel were signed and implemented in 1979 and 1994 respectively. In 2020, in the context of the Abraham Accords, normalization agreements (equivalent to peace treaties) have been reached between Israel and a diverse list of Arab countries including the United Arab Emirates, Bahrain, Morocco and Sudan. The Israeli presence in the West Bank pending the conclusion of a peace agreement between Israel and the Palestinians is consistent with the international and bilateral frameworks for the resolution of the conflict.

A. Security Council Resolutions 242 (1967) and 338 (1973)

25. International law recognizes negotiation and agreement as the primary mechanisms for resolving international disputes. UN Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973) establish a framework for peace which has been mutually endorsed and agreed by both parties, and they remain the international framework for resolution of the Israeli-Palestinian conflict. Resolutions 242 and 338 leave open the possibility — indeed probability — of Israeli sovereignty in parts of the West Bank in a final peace agreement. Resolution 242 provides that peace “should” (not “must”) include withdrawal of Israeli forces “from territories occupied in the recent [1967] conflict”, not from “all the territories occupied” in that conflict. The Security Council’s deliberations suggest that this wording was no accident, and the drafting history suggests that many of the drafters intended that withdrawal “is required from some but not all of the territories”. Resolution 338 calls upon the parties to implement resolution 242.

26. Resolution 242’s “land-for-peace” concept remains the cornerstone of all proposed peace plans to resolve the conflict. It served as a basis for the regional peace initiative in Camp David in 1978; the Israel-Egypt Treaty of Peace of 1979; and the Israel-Jordan Treaty of Peace of 1994. Furthermore, all Israeli-Palestinian agreements, including the Interim Agreement, invoke both resolution 242 and resolution 338. These resolutions have also been invoked in numerous decisions of international organizations relating to the ultimate resolution of the regional conflict. The Security Council and

en particulier le Conseil de sécurité, ne s'est pour autant jamais dessaisie de la «question de la Palestine», désireuse de régler le conflit de manière pacifique et conformément au mandat qui lui a été conféré par la Charte des Nations Unies.

24. Au cours des 45 dernières années, un cadre juridique international prévoyant l'intervention des Nations Unies et des négociations bilatérales a été élaboré aux fins du règlement du conflit israélo-palestinien ; il repose sur l'idée d'un «échange de territoires contre la paix» et sur le principe que le règlement du conflit ne doit pas être imposé par des tiers aux parties intéressées. Des traités de paix entre l'Égypte et Israël et entre la Jordanie et Israël ont été signés et mis en œuvre en 1979 et en 1994, respectivement. En 2020, dans le contexte des accords d'Abraham, des accords de normalisation (équivalents à des traités de paix) ont été conclus entre Israël et divers pays arabes, parmi lesquels les Émirats arabes unis, Bahreïn, le Maroc et le Soudan. La présence d'Israël en Cisjordanie dans l'attente de la conclusion d'un accord de paix entre lui et les Palestiniens est conforme aux cadres international et bilatéral établis pour le règlement du conflit.

A. Les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité

25. Au regard du droit international, la négociation et l'accord constituent les principaux mécanismes de règlement des différends internationaux. Les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité des Nations Unies ont établi un cadre aux fins de la paix que les deux parties ont mutuellement approuvé et accepté, et demeurent le cadre international dans lequel le conflit israélo-palestinien doit être réglé. Selon ces deux résolutions, il était possible — voire probable — que certaines parties de la Cisjordanie relèvent de la souveraineté israélienne dans un accord de paix définitif. La résolution 242 dispose que la paix «devrait» (et non pas «doit») comprendre le retrait des forces israéliennes des «territoires occupés lors du récent conflit [de 1967]» — *«from territories occupied in the recent [1967] conflict»* dans la version anglaise —, et non pas de «tous les territoires occupés» lors de ce conflit. Les délibérations du Conseil de sécurité semblent indiquer que cette formulation ne devait rien au hasard, nombre des rédacteurs ayant, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires, souhaité que ce retrait fût «prescrit pour certains territoires, mais pas tous». Par la résolution 338, les parties ont été priées de mettre en œuvre la résolution 242.

26. L'«échange de territoires contre la paix» envisagé dans la résolution 242 demeure la pierre angulaire de tous les plans de paix proposés en vue d'un règlement du conflit. C'est ce principe qui a servi de base aux négociations menées à Camp David en 1978 en vue d'instaurer la paix dans la région, ainsi qu'aux traités de paix conclus par Israël avec l'Égypte en 1979 et la Jordanie en 1994. En outre, les résolutions 242 et 338 sont l'une et l'autre invoquées dans tous les accords entre Israël et la Palestine, y compris l'accord intérimaire, comme dans de nombreuses décisions d'organisations

General Assembly have reiterated on numerous occasions their support for the existing bilateral agreements as the applicable legal framework for settling the Israeli-Palestinian conflict and determining the sovereign status of the territory in dispute. This is evidence which underscores the position both that the relevant framework for a territorial settlement begins with resolution 242, and that any Palestinian right or title to exercise authority over disputed territory (and its inhabitants) is not necessarily exclusive.

*B. The Interim Agreements between Israel
and the Palestinian Authorities (Oslo Accords)*

27. The Oslo Accords³⁰ are binding bilateral agreements which were entered into by Israel and the Palestine Liberation Organization (PLO), the then official representatives of the Palestinian people, pending a final settlement between the parties, to serve as an irreversible mechanism for reaching a compromise solution acceptable to both parties within the framework of the internationally recognized formula for resolving the regional dispute. According to those agreements, issues to be addressed in permanent status negotiations include “Jerusalem, refugees, settlements, security arrangements, borders, relations and cooperation with other neighbours and other issues of common interest”. Specifically with respect to recognition of the Palestinian people’s right to self-determination, Israel for the first time recognized in the Oslo Accords the PLO as the representative of the Palestinian people, and the Accords reflect the agreed bilateral framework through which Palestinian self-determination can be realized. The Oslo Accords being agreements between subjects of international law (namely Israel and the PLO), bind any successor to the PLO. The Security Council, the General Assembly, the Quartet, the Secretary-General’s special envoy, and the subsequent agreements between the parties have all referred to the Oslo Accords and their consistency with applicable UN resolutions. The international and bilateral framework for the resolution of the conflict, establishes a legal basis for Israel’s continuing exercise of certain powers and responsibilities in the West Bank which the majority has characterized as “illegal”.

28. The Advisory Opinion ignores the *lex lata* international legal framework and has the effect of undermining the international “land for peace” formula set out in UN Security Council resolutions 242 and 338, and of invalidating the bilateral Oslo Accords. I am thus unable to join the majority in that Opinion. The historic peace processes between Israel and its neigh-

³⁰ Oslo I Accord, officially known as the “Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements”, was signed on 13 September 1993. Oslo II Accord, officially known as the “Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip”, was signed on 28 September 1995.

internationales relatives au règlement final de ce conflit régional. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont réaffirmé en maintes occasions leur appui en faveur des accords bilatéraux existants, qu'ils considèrent comme le cadre juridique applicable aux fins du règlement du conflit israélo-palestinien et de la définition du statut souverain du territoire en litige. Ces éléments confirment non seulement que le cadre pertinent aux fins d'un règlement territorial commence avec la résolution 242, mais aussi que le droit ou titre éventuel autorisant les Palestiniens à exercer leur autorité sur le territoire litigieux (et ses habitants) n'est pas nécessairement exclusif.

*B. Les accords intérimaires entre Israël
et les autorités palestiniennes (accords d'Oslo)*

27. Les accords d'Oslo³⁰ sont des accords bilatéraux contraignants conclus entre Israël et l'OLP, alors représentante officielle du peuple palestinien, dans l'attente d'un règlement définitif entre les parties, destinés à offrir un mécanisme irréversible permettant de parvenir à une solution de compromis acceptable pour les deux parties, dans le cadre de la formule internationalement reconnue de règlement du différend régional. Selon ces accords, les négociations relatives au statut permanent doivent notamment porter sur « Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements en matière de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec d'autres États voisins, et d'autres questions d'intérêt commun ». S'agissant plus précisément du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, les accords d'Oslo ont, pour la première fois, consacré la reconnaissance par Israël de l'OLP comme la représentante dudit peuple, et reflètent le cadre bilatéral convenu dans lequel l'autodétermination palestinienne pourra se réaliser. Ayant été conclus entre des sujets de droit international, à savoir Israël et l'OLP, les accords d'Oslo lient toute entité ayant succédé à cette organisation. Le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, le Quatuor, l'envoyé spécial du Secrétaire général, ainsi que les accords conclus ultérieurement entre les parties, ont tous fait référence aux accords d'Oslo, et souligné leur conformité aux résolutions applicables des Nations Unies. Le cadre international et bilatéral défini aux fins du règlement du conflit établit un fondement juridique qui autorise l'exercice continu, par Israël, de certains pouvoirs et de certaines responsabilités en Cisjordanie, que la majorité a qualifié d'« illicite ».

28. L'avis consultatif fait abstraction du cadre juridique international qui constitue la *lex lata*, ce qui a pour effet de remettre en question la formule internationale de l'« échange de territoires contre la paix » établie par les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies, et d'invalider les accords bilatéraux d'Oslo. En conséquence, je n'ai pu me rallier à la

³⁰ L'accord d'Oslo I ou, selon son intitulé officiel, « Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie », a été signé le 13 septembre 1993. L'accord d'Oslo II ou, selon son intitulé officiel, « Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza », a été signé le 28 septembre 1995.

bours show that, in this context, one-time enemies can set aside their differences and resolve their disputes without resorting to force and compulsion. As I have stated before in a previous opinion,

“a permanent solution to the Israeli-Palestinian conflict can only result from good faith negotiations between Israeli and Palestinian representatives working towards the achievement of a just and sustainable two-State solution. A solution cannot be imposed from outside, much less through judicial settlement.”³¹

29. After the Six-Day War of 1967, the Security Council in its resolution 242 (commonly referred to as the “land for peace” framework), affirmed that “the establishment of a just and lasting peace in the Middle East” required the fulfilment of two interdependent conditions, namely the “[w]ithdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict” on the one hand, and the

“[t]ermination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force”³².

In resolution 338, which called for a ceasefire in the 1973 Arab-Israeli war, the Security Council again decided that “immediately and concurrently with the cease-fire, negotiations shall start between the parties concerned under appropriate auspices aimed at establishing a just and durable peace in the Middle East”. This emphasis on the importance of the Israeli-Palestinian and broader Arab-Israeli peace process was subsequently affirmed by the General Assembly, which has emphasized the need to achieve a “just and comprehensive settlement of the Arab-Israeli conflict” (General Assembly resolution 47/64 (D) of 11 December 1992).

30. The international community’s focus on encouraging negotiation between the parties resulted in several agreements, including the 1979 peace treaty between Israel and Egypt; the 1994 peace agreement between Israel and Jordan; and the 1993 and 1995 Oslo Accords³³ between Israel and the Palestine Liberation Organization (“PLO”). Most notably, the 1993 Oslo Accords resulted in the recognition by the PLO of the State of Israel and

³¹ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Provisional Measures, Order of 26 January 2024, I.C.J. Reports 2024 (I)*, dissenting opinion of Judge Sebutinde, p. 40, para. 11.

³² Security Council resolution 242 of 22 November 1967.

³³ The Oslo I Accord, signed in Washington, DC, in 1993, and the Oslo II Accord, signed in Taba, Egypt in 1995.

majorité dans le présent avis. Les processus de paix historiques entre Israël et ses voisins montrent que, dans ce contexte, d'anciens ennemis peuvent mettre de côté leurs divergences et régler leurs différends sans recourir à la force et à la contrainte. Ainsi que je l'ai déjà indiqué dans l'exposé d'une précédente opinion,

« une solution permanente au conflit israélo-palestinien ne peut résulter que de négociations de bonne foi menées par des représentants israéliens et palestiniens déterminés à parvenir à un règlement juste et durable prévoyant deux États. Elle ne saurait être imposée par des tiers, et moins encore par voie de règlement judiciaire. »³¹

29. Après la guerre des Six Jours de 1967, le Conseil de sécurité a, dans sa résolution 242 (couramment considérée comme ayant établi le principe de l'« échange de territoires contre la paix »), affirmé que « l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient » exigeait que fussent remplies deux conditions interdépendantes, à savoir le « [r]etrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit » ainsi que la

« [c]essation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et [le] respect et [la] reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force »³².

Dans sa résolution 338, par laquelle il demandait un cessez-le-feu dans la guerre arabo-israélienne de 1973, le Conseil de sécurité a de nouveau décidé que, « immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commencer[ai]ent entre les parties en cause sous des auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient ». L'Assemblée générale a par la suite mis l'accent sur l'importance du processus de paix israélo-palestinien et, plus largement, du processus de paix entre Israël et les États arabes, soulignant la nécessité de parvenir à un « règlement juste et global du conflit arabo-israélien » (résolution 47/64 D de l'Assemblée générale du 11 décembre 1992).

30. Les efforts déployés par la communauté internationale pour encourager les parties à négocier ont abouti à la conclusion de plusieurs accords, notamment le traité de paix de 1979 entre Israël et l'Égypte, l'accord de paix de 1994 entre Israël et la Jordanie, et les accords d'Oslo de 1993 et de 1995³³ entre Israël et l'OLP. En particulier, l'accord d'Oslo de 1993 a conduit à la reconnaissance par l'OLP de l'État d'Israël et à la reconnaissance par

³¹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, C.I.J. Recueil 2024 (I), opinion dissidente de la juge Sebutinde, p. 40, par. 11.*

³² Résolution 242 du Conseil de sécurité en date du 22 novembre 1967.

³³ L'accord d'Oslo I, signé à Washington, DC, en 1993, et l'accord d'Oslo II, signé à Taba (Égypte) en 1995.

the recognition by Israel of the PLO as the representative of the Palestinian people. The Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (Oslo I Accord), signed by representatives of both parties, endorsed the framework set out in Security Council resolutions 242 and 338 and expressed the parties' agreement on the need to

“put an end to decades of confrontation and conflict, recognize their mutual legitimate and political rights, and strive to live in peaceful coexistence and mutual dignity and security and achieve a just, lasting and comprehensive peace settlement and historic reconciliation through the agreed political process” (Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 13 September 1993).

31. Although the Oslo Accords have not yet been fully implemented, they continue to bind the parties concerned and to provide a framework for allocating responsibilities between Israeli and Palestinian authorities and informing future negotiations regarding permanent status issues. Since then, the United Nations has repeatedly affirmed the need for negotiations aimed at achieving a two-State solution and resolving the dispute between Israel and Palestine. In 2003, the Security Council, in resolution 1515, “[e]ndorse[d] the Quartet Performance-based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict”. The Quartet was composed of representatives of the United States, European Union, Russian Federation and United Nations³⁴. In that resolution, the Security Council “[c]all[ed] on the parties to fulfil their obligations under the Roadmap in co-operation with the Quartet and to achieve the vision of two States living side by side in peace and security”³⁵. Another major set of peace negotiations between Israel and the PLO took place from 2007-2008. These negotiations appear to have been extremely close to a peace deal³⁶; however, they once again failed³⁷, and were followed by domestic political change in Israel to a government less open to such a deal.

32. Although attempts at negotiation have periodically continued, including efforts supported by the United Nations and other members of the

³⁴ Security Council resolution 1515 of 19 November 2003.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ See e.g. G. Brown: “In 2008, we were inches from peace in the Middle East. I believe it’s still within our grasp”, *The Guardian*, 9 January 2024, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/jan/09/israel-palestine-gaza-peace-plan>.

³⁷ Reports suggest that the Israeli Prime Minister, Ehud Olmert, offered a peace deal to Palestinian Authority President Abbas, which was rejected. See e.g. *Jerusalem Post*, “Revealed: Olmert’s 2008 peace offer to Palestinians”, <https://www.jpost.com/diplomacy-and-politics/details-of-olmersts-peace-offer-to-palestinians-exposed-314261>.

Israël de l'OLP en tant que représentante du peuple palestinien. L'accord d'Oslo I, signé par des représentants des deux parties, a entériné le cadre établi dans les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, ainsi que l'accord des parties sur la nécessité de

«mettre fin à des décennies d'affrontement et de conflit, de reconnaître leurs droits légitimes et politiques mutuels, et de s'efforcer de vivre dans la coexistence pacifique et la dignité et la sécurité mutuelles et de parvenir à un règlement de paix juste, durable et global ainsi qu'à une réconciliation historique par le biais du processus politique convenu» (déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, 13 septembre 1993).

31. Bien qu'ils n'aient pas encore été pleinement mis en œuvre, les accords d'Oslo continuent de lier les parties intéressées et de fournir un cadre permettant d'attribuer les responsabilités à leurs autorités respectives, et de guider les futures négociations concernant les questions relatives au statut permanent. L'Organisation des Nations Unies a entre-temps réaffirmé à maintes reprises que des négociations s'imposaient pour parvenir à une solution à deux États et régler le différend entre Israël et la Palestine. En 2003, le Conseil de sécurité a, dans sa résolution 1515, «[a]pprouv[é] la Feuille de route axée sur les résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États, établie par le Quatuor». Ce dernier était composé de représentants des États-Unis, de l'Union européenne, de la Fédération de Russie et des Nations Unies³⁴. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a «[d]emand[é] aux parties de s'acquitter des obligations qui leur incomb[ai]ent en vertu de la Feuille de route, en coopération avec le Quatuor, et de concrétiser la vision de deux États vivants côte à côte dans la paix et la sécurité»³⁵. Un autre grand cycle de négociations de paix s'est tenu entre Israël et l'OLP en 2007 et 2008. Ces discussions, qui étaient, semble-t-il, très près d'aboutir à un accord³⁶, ont toutefois elles aussi échoué³⁷, et un changement ultérieur dans la politique interne d'Israël a entraîné l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement moins ouvert à un tel accord.

32. Bien que de nouvelles tentatives de négociation aient régulièrement été faites par la suite, notamment avec l'appui des Nations Unies et d'autres

³⁴ Résolution 1515 du Conseil de sécurité en date du 19 novembre 2003.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Voir, par exemple, G. Brown : «In 2008, we were inches from peace in the Middle East. I believe it's still within our grasp», *The Guardian*, 9 janvier 2024, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/jan/09/israel-palestine-gaza-peace-plan>.

³⁷ Selon certaines informations, le premier ministre israélien, Ehud Olmert, a proposé au président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, un accord de paix qui a été rejeté. Voir, par exemple, *Jerusalem Post*, «Revealed: Olmert's 2008 peace offer to Palestinians», <https://www.jpost.com/diplomacy-and-politics/details-of-olmerts-peace-offer-to-palestinians-exposed-314261>.

international community³⁸, there has as of yet been no final negotiated settlement of the Israeli-Palestinian conflict. Nevertheless, the Security Council in 2008 declared its support for continued negotiations between the parties and “[s]upport[ed] the parties’ agreed principles for the bilateral negotiation process and their determined efforts to reach their goal of concluding a peace treaty resolving all outstanding issues”³⁹. In 2016, the Security Council in resolution 2334 recalled both parties’ obligations, “[c]alling upon all parties to continue, in the interest of the promotion of peace and security, to exert collective efforts to launch credible negotiations on final status issues” and “[u]rg[ed] . . . the intensification and acceleration of international and regional diplomatic efforts and support aimed at achieving, without delay a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East”⁴⁰.

33. The General Assembly has likewise regularly recalled the Oslo Accords and the Quartet Roadmap in its resolutions regarding the Israeli-Palestinian Conflict. For example, the General Assembly has:

“[r]eiterate[d] its call for the achievement, without delay, of a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East on the basis of the relevant United Nations resolutions, including Security Council resolution 2334 (2016), the Madrid terms of reference, including the principle of land for peace, the Arab Peace Initiative and the Quartet road map, and an end to the Israeli occupation that began in 1967, including of East Jerusalem, and reaffirms in this regard its unwavering support, in accordance with international law, for the two-State solution of Israel and Palestine, living side by side in peace and security within recognized borders, based on the pre-1967 borders”⁴¹.

34. Finally, the Court has itself previously recognized the importance of continued negotiations between the concerned parties, as the only viable means to achieving lasting peace and security in the Middle East. In its Advisory Opinion on the *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, the Court explained:

“Since 1947, the year when General Assembly resolution 181 (II) was adopted and the Mandate for Palestine was terminated, there has been a succession of armed conflicts, acts of indiscriminate violence and repressive measures on the former mandated territory. The Court would

³⁸ See *Vox*, “The many, many times Israelis and Palestinians tried to make peace — and failed”, 22 November 2023, <https://www.vox.com/world-politics/2023/11/22/23971375/israel-palestine-peace-talks-deal-timeline>.

³⁹ Security Council resolution 1850 of 16 December 2008.

⁴⁰ Security Council resolution 2334 of 23 December 2016.

⁴¹ See General Assembly resolution 77/25 of 30 November 2022; General Assembly resolution 76/10 of 1 December 2021; General Assembly resolution 75/22 of 2 December 2020.

membres de la communauté internationale³⁸, aucun règlement négocié final n'a, à ce jour, été apporté au conflit israélo-palestinien. En 2008, le Conseil de sécurité a néanmoins exprimé son soutien à la poursuite des négociations entre les parties et a dit qu'il «*[a]ppu[yait]* les principes convenus par [celles-ci] pour le processus de négociations bilatérales et leurs efforts résolus visant à atteindre l'objectif de la conclusion d'un traité de paix qui résoudrait toutes les questions non réglées»³⁹. En 2016, il a, dans sa résolution 2334, rappelé les obligations incombant aux deux parties, «*[i]nvit[ant]* 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 sur toutes les questions relatives au statut final» et «*[p]réconis[ant]* vivement ... l'intensification et l'accélération des efforts diplomatiques entrepris et de l'appui apporté aux niveaux international et régional en vue de parvenir sans tarder à une paix globale, juste et durable au Moyen-Orient»⁴⁰.

33. L'Assemblée générale a, elle aussi, régulièrement rappelé les accords d'Oslo et la feuille de route du Quatuor dans ses résolutions relatives au conflit israélo-palestinien. Elle a par exemple

«*[d]emand[é]* de nouveau qu'une paix globale, juste et durable soit instaurée sans délai au Moyen-Orient sur le fondement des résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, notamment la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité, du mandat de la Conférence de Madrid, y compris le principe de l'échange de territoires contre la paix, de l'Initiative de paix arabe et de la feuille de route du Quatuor, et qu'il soit mis fin à l'occupation israélienne qui a commencé en 1967, y compris à Jérusalem-Est, et, à cet égard, réaffirm[é] son appui indéfectible, conforme au droit international, au règlement prévoyant deux États, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité, à l'intérieur de frontières reconnues sur la base de celles d'avant 1967»⁴¹.

34. Enfin, la Cour elle-même a confirmé par le passé l'importance de la poursuite des négociations entre les parties intéressées, qui constituent le seul moyen viable d'instaurer durablement la paix et la sécurité au Moyen-Orient. Dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, elle a dit ce qui suit :

«Depuis 1947, année de l'adoption de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale et de la fin du mandat pour la Palestine, se sont multipliés sur le territoire de l'ancien mandat les conflits armés, les actes de violence indiscriminés et les mesures de répression. La Cour relèvera

³⁸ Voir Vox, «The many, many times Israelis and Palestinians tried to make peace — and failed», 22 novembre 2023, <https://www.vox.com/world-politics/2023/11/22/23971375/israel-palestine-peace-talks-deal-timeline>.

³⁹ Résolution 1850 du Conseil de sécurité en date du 16 décembre 2008.

⁴⁰ Résolution 2334 du Conseil de sécurité en date du 23 décembre 2016.

⁴¹ Voir les résolutions suivantes de l'Assemblée générale : 77/25 du 30 novembre 2022 ; 76/10 du 1^{er} décembre 2021 et 75/22 du 2 décembre 2020.

emphasize that both Israel and Palestine are under an obligation scrupulously to observe the rules of international humanitarian law, one of the paramount purposes of which is to protect civilian life. Illegal actions and unilateral decisions have been taken on all sides, whereas, *in the Court's view, this tragic situation can be brought to an end only through implementation in good faith of all relevant Security Council resolutions, in particular resolutions 242 (1967) and 338 (1973)*. The 'Roadmap' approved by Security Council resolution 1515 (2003) represents the most recent of efforts to initiate negotiations to this end. The Court considers that it has a duty to draw the attention of the General Assembly, to which the present Opinion is addressed, to the need for these efforts to be encouraged with a view to achieving as soon as possible, on the basis of international law, *a negotiated solution to the outstanding problems and the establishment of a Palestinian State, existing side by side with Israel and its other neighbours, with peace and security for all in the region.*⁴² [Emphasis added.]

35. As can be seen from the above history, the relevant organs of the United Nations have consistently envisaged a permanent resolution of the Israeli-Palestinian conflict based on good faith negotiations between Israeli and Palestinian representatives working towards the achievement of a just and sustainable two-State solution. A solution cannot be imposed from outside, much less through judicial settlement. This context must be kept in mind in assessing the current General Assembly's request for an Advisory Opinion.

C. The General Assembly's Request for an Advisory Opinion

36. On 30 December 2022, the United Nations General Assembly adopted resolution 77/247 requesting the Court pursuant to Article 65 of the Statute of the Court, to render an advisory opinion on the following questions:

- “(a) What are the legal consequences arising from the ongoing violation by Israel of the right of the Palestinian people to self-determination, from its prolonged occupation, settlement and annexation of the Palestinian territory occupied since 1967, including measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Holy City of Jerusalem, and from its adoption of related discriminatory legislation and measures?
- (b) How do the policies and practices of Israel referred to . . . above affect the legal status of the occupation, and what are the legal consequences that arise for all States and the United Nations from this status?”

⁴² *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, pp. 200-201, para. 162.

qu'aussi bien Israël que la Palestine ont l'obligation de respecter de manière scrupuleuse le droit international humanitaire, dont l'un des buts principaux est de protéger la vie des personnes civiles. Des actions illicites ont été menées et des décisions unilatérales ont été prises par les uns et par les autres alors que, *de l'avis de la Cour, 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 tragique.* La "feuille de route" approuvée par la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité constitue l'effort le plus récent en vue de provoquer des négociations à cette fin. La Cour croit de son devoir d'appeler l'attention de l'Assemblée générale, à laquelle cet avis est destiné, sur la nécessité d'encourager ces efforts en vue d'aboutir le plus tôt possible, sur la base du droit international, à *une solution négociée des problèmes pendants et à la constitution d'un État palestinien vivant côte à côte avec Israël et ses autres voisins, et d'assurer à chacun dans la région paix et sécurité.*»⁴² [Les italiques sont de moi.]

35. Comme le montre le rappel historique qui précède, les organes compétents des Nations Unies ont toujours envisagé un règlement permanent du conflit israélo-palestinien qui soit fondé sur des négociations menées de bonne foi par des représentants israéliens et palestiniens déterminés à parvenir à une solution juste et durable prévoyant deux États. Une telle solution ne saurait être imposée par des tiers, et encore moins par voie de règlement judiciaire. Il convenait de garder ce contexte à l'esprit aux fins de l'examen de la demande d'avis consultatif dont il est ici question.

C. La demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale

36. Le 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 77/247 demandant à la Cour de donner, en vertu de l'article 65 de son Statut, un avis consultatif sur les questions ci-après :

- « 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 ... 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 ? »

⁴² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 200-201, par. 162.*

37. On 31 May 2023 and 22 June 2023, the Secretary-General of the United Nations, under cover of a letter from the Legal Counsel, transmitted to the Registry a dossier of documents likely to throw light upon the questions asked, pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Court's Statute⁴³. Fifty-seven States and international organizations filed their written statements pursuant to Article 66, paragraph 4, of the Court's Statute⁴⁴. In addition, 15 participants submitted their written comments on the submitted written statements⁴⁵. Resolution 77/247 has been criticized as having been supported by only 87 Member States of the General Assembly, with the remaining 106 members having abstained or voted against the resolution or simply were absent during the vote. Further criticism has been levelled against the request which is perceived by some as an attempt by a frustrated General Assembly taking over the role of the Security Council, the body that is primarily charged with the responsibility for international peace and security. However, it is not for the principal judicial organ of the United Nations to concern itself with the internal relations between the other organs of the United Nations. The Court need only satisfy itself that the present request was made in accordance with the provisions of the Charter of the United Nations, in particular, Article 96 thereof, as well as Article 65 of the Statute of the Court.

IV. JURISDICTION AND DISCRETION OF THE COURT

A. Jurisdiction

38. Article 65, paragraph 1, of the Court's Statute empowers the Court to render advisory opinions "on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request". Article 96 of the Charter of the United Nations provides that "[t]he General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question". The Court has also previously stated that the questions requested should arise "within the scope of the activities of the

⁴³ Dossier of documents submitted pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute.

⁴⁴ Türkiye, Namibia, Luxembourg, Canada, Bangladesh, Jordan, Chile, Liechtenstein, Lebanon, Norway, Israel, Algeria, the League of Arab States, Syrian Arab Republic, Palestine, the Organization of Islamic Cooperation, Egypt, Guyana, Japan, Saudi Arabia, Qatar, Switzerland, Spain, Russian Federation, Italy, Yemen, Maldives, United Arab Emirates, Oman, the African Union, Pakistan, South Africa, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Hungary, Brazil, France, Kuwait, United States of America, China, The Gambia, Ireland, Belize, Bolivia, Cuba, Mauritius, Morocco, Czechia, Malaysia, Colombia, Indonesia, Guatemala, Nauru, Djibouti, Togo, Fiji, Senegal and Zambia.

⁴⁵ Jordan, the Organization of Islamic Cooperation, Qatar, Belize, Bangladesh, Palestine, United States of America, Indonesia, Chile, the League of Arab States, Egypt, Algeria, Guatemala, Namibia and Pakistan.

37. Les 31 mai et 22 juin 2023, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a, sous le couvert d'une lettre du conseiller juridique, transmis au Greffe un dossier de documents pouvant servir à élucider les questions posées, conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut de la Cour⁴³. Cinquante-sept États et organisations internationales ont déposé leurs exposés écrits en application du paragraphe 4 de l'article 66 du Statut de la Cour⁴⁴. En outre, 15 participants ont soumis leurs observations écrites sur les exposés écrits présentés⁴⁵. La résolution 77/247 a été critiquée parce qu'elle n'avait été appuyée que par 87 États Membres de l'Assemblée générale, les 106 restants s'étant abstenus, ayant voté contre la résolution ou n'ayant simplement pas participé au vote. D'autres critiques ont été formulées contre la demande, dans laquelle certains ont vu une volonté de l'Assemblée générale de prendre la place du Conseil de sécurité, organe qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Or, il n'appartenait pas à l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies de s'intéresser aux relations internes entre les autres organes des Nations Unies. La Cour devait seulement s'assurer que la demande avait été présentée conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies, et en particulier de son article 96, et à l'article 65 du Statut de la Cour.

IV. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR

A. Compétence

38. Le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de la Cour confère à celle-ci le pouvoir de donner des avis consultatifs «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». L'article 96 de la Charte des Nations Unies dispose que «[l]'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique». En outre, la Cour a déjà précisé que les questions qui lui étaient soumises devaient se poser

⁴³ Dossier de documents soumis conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut.

⁴⁴ Türkiye, Namibie, Luxembourg, Canada, Bangladesh, Jordanie, Chili, Liechtenstein, Liban, Norvège, Israël, Algérie, Ligue des États arabes, République arabe syrienne, Palestine, Organisation de la coopération islamique, Égypte, Guyana, Japon, Arabie saoudite, Qatar, Suisse, Espagne, Fédération de Russie, Italie, Yémen, Maldives, Émirats arabes unis, Oman, Union africaine, Pakistan, Afrique du Sud, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Hongrie, Brésil, France, Koweït, États-Unis d'Amérique, Chine, Gambie, Irlande, Belize, Bolivie, Cuba, Maurice, Maroc, Tchéquie, Malaisie, Colombie, Indonésie, Guatemala, Nauru, Djibouti, Togo, Fidji, Sénégal et Zambie.

⁴⁵ Jordanie, Organisation de la coopération islamique, Qatar, Belize, Bangladesh, Palestine, États-Unis d'Amérique, Indonésie, Chili, Ligue des États arabes, Égypte, Algérie, Guatemala, Namibie et Pakistan.

requesting organ⁴⁶ and that “[i]t is for the Court to satisfy itself that the request for an advisory opinion comes from an organ or agency having competence to make it”⁴⁷.

39. Although the Charter of the United Nations has vested the Security Council with the primary responsibility for the maintenance of international peace and security⁴⁸, the present request for an Advisory Opinion was authorized by the General Assembly under its agenda item entitled “Israeli practices and settlement activities affecting the rights of the Palestinian people and other Arabs of the occupied territories”⁴⁹. The Court has previously recognized that the General Assembly has been involved with the Israeli-Palestinian question since 1947, when it recommended the Plan of Partition for Palestine⁵⁰. As the United Nations has “permanent responsibility towards the question of Palestine until the question is resolved”⁵¹, it follows that the questions asked in the General Assembly’s request for this Advisory Opinion do arise within the scope of its activities in maintaining international peace and security. Therefore, I agree that the Court has jurisdiction to render an advisory opinion in the present case and have accordingly voted in favour of paragraph 285, subparagraph (1), of the operative clause.

B. Judicial Discretion and the Impropriety of Rendering an Advisory Opinion

40. Where advisory jurisdiction has been established, the Court retains the discretion to decline to give an opinion where there are “compelling reason[s]” for it to do so⁵². The Court must “satisfy itself . . . as to the propriety of the exercise of its judicial function”⁵³ with reference to these compelling reasons. Thus, while “[a] reply to a request for an Opinion should

⁴⁶ *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982*, p. 334, para. 21.

⁴⁷ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 145, para. 15.

⁴⁸ Charter of the United Nations, Art. 24.

⁴⁹ General Assembly, Seventy-seventh Session, “Israeli practices and settlement activities affecting the rights of the Palestinian people and other Arabs of the occupied territories”, 30 December 2022.

⁵⁰ General Assembly, resolution adopted on the report of the *ad hoc* committee on the Palestinian question, 29 November 1947; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, pp. 188-189, para. 129.

⁵¹ General Assembly, Seventy-seventh Session, “Israeli practices and settlement activities affecting the rights of the Palestinian people and other Arabs of the occupied territories”, 30 December 2022.

⁵² *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 20, para. 19.

⁵³ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 157, para. 45.

« dans le cadre de l'activité de [l']organe [présentant la demande] »⁴⁶ et que « [c'était] à [elle] qu'il appart[enai]t de s'assurer que la demande d'avis consultatif éman[ait] d'un organe ou d'une institution ayant compétence pour ce faire »⁴⁷.

39. Bien que la Charte des Nations Unies confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales⁴⁸, la présente demande d'avis consultatif a été autorisée par l'Assemblée générale sous le point de son ordre du jour intitulé « Pratiques et activités d'implantation israéliennes affectant les droits du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés »⁴⁹. La Cour a déjà souligné que l'Assemblée générale s'était intéressée à la question israélo-palestinienne dès 1947, lorsqu'elle avait recommandé le plan de partage de la Palestine⁵⁰. L'Organisation des Nations Unies ayant « une responsabilité permanente à assumer en ce qui concerne la question de la Palestine jusqu'à ce qu'elle soit réglée »⁵¹, les questions formulées dans la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale se posaient bien dans le cadre de son activité de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Je souscris donc à la conclusion selon laquelle la Cour avait compétence pour donner un avis consultatif en l'espèce, et j'ai par conséquent voté en faveur du point 1 du dispositif (par. 285).

B. Pouvoir discrétionnaire de la Cour et caractère inopportun de sa décision de donner un avis consultatif

40. Une fois sa compétence consultative établie, la Cour conserve le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis lorsqu'il existe des « raison[s] décisive[s] »⁵² de le faire. Elle doit « s'assurer ... de l'opportunité d'exercer sa fonction judiciaire »⁵³ à l'aune de ces raisons décisives. En conséquence, si, « [e]n principe, la réponse à une demande d'avis ne doit pas

⁴⁶ *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, p. 334, par. 21.

⁴⁷ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 145, par. 15.

⁴⁸ Article 24 de la Charte des Nations Unies.

⁴⁹ Assemblée générale, soixante-dix-septième session, « Pratiques et activités d'implantation israéliennes affectant les droits du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés », 30 décembre 2022.

⁵⁰ Assemblée générale, résolution adoptée sur le rapport de la commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne, 29 novembre 1947; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 188-189, par. 129.

⁵¹ Assemblée générale, soixante-dix-septième session, « Pratiques et activités d'implantation israéliennes affectant les droits du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés », 30 décembre 2022.

⁵² *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 20, par. 19.

⁵³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 157, par. 45.

not, in principle, be refused”⁵⁴, nevertheless, the retention of the discretion of whether to render an advisory opinion “exists so as to protect the integrity of the Court’s judicial function as the principal judicial organ of the United Nations”⁵⁵. As observed by Judge Buergenthal in the *Wall* Opinion, quoting what the Court said in *Western Sahara*, the critical question in determining whether or not to exercise its discretion in acting on an advisory opinion request is “whether the Court has before it sufficient information and evidence to enable it to arrive at a judicial conclusion upon any disputed questions of fact the determination of which is necessary for it to give an opinion in conditions compatible with its judicial character”⁵⁶.

41. I have voted against subparagraph 2 of the operative paragraph 285 because I am of the view that there are compelling reasons in the present case why the Court should have declined to render the requested advisory opinion. These are as follows:

1. Lack of adequate information before the Court

42. In my view, the Court does not have before it accurate, balanced and reliable information to enable it to judiciously arrive at a fair conclusion upon disputed questions of fact, in a manner compatible with its judicial character⁵⁷. Due to the one-sided formulation of the questions posed in resolution 77/247, coupled with the one-sided narrative in the statements of many participants in these proceedings, some of whom do not even recognize the existence or legitimacy of the State of Israel, the Court does not have before it the accurate and reliable information that it needs to render a balanced opinion on those questions. Most of the participants in these advisory proceedings have, regrettably, presented the Court with a one-sided narrative that fails to take account of the complexity of the conflict and that misrepresents its legal, cultural, historical and political context. By asking the Court to look only at the “policies and practices of Israel”, the General Assembly shields from the purview of the Court, the policies and practices of the Palestinian Arabs and their representatives (including non-State actors), as well as those of other Arab States in the Middle East whose interests are intertwined with those of the Palestinian Arabs. As pointed out in Part II of this dissenting opinion (Historical Context to the Israeli-

⁵⁴ *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951*, p. 19.

⁵⁵ *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019 (I)*, p. 113, para. 64.

⁵⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, declaration of Judge Buergenthal, p. 240, para. 1, citing *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, pp. 28-29, para. 46.

⁵⁷ *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, pp. 28-29, para. 46; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 161, para. 56; and *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019 (I)*, p. 103, para. 7.

être refusée»⁵⁴, il lui appartient néanmoins de décider de donner ou non un avis consultatif, pouvoir discrétionnaire qui « vise à protéger l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies »⁵⁵. Ainsi que l'a observé le juge Buergenthal dans le cadre de la procédure sur le *Mur*, citant l'avis consultatif donné par la Cour au sujet du *Sahara occidental*, la question essentielle pour déterminer, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, si la Cour doit donner suite à une demande d'avis consultatif est de savoir « si [elle] 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 »⁵⁶.

41. J'ai voté contre le point 2 du dispositif (par. 285), car j'estime qu'il existait en l'espèce des raisons décisives pour que la Cour refuse de donner l'avis consultatif demandé. Ces raisons sont exposées ci-après.

1. Défaut de renseignements adéquats

42. Selon moi, la Cour ne disposait pas de renseignements exacts, équilibrés et fiables lui permettant de parvenir à une conclusion équitable sur les questions de fait contestées, de manière raisonnée et conforme à son caractère judiciaire⁵⁷. En raison de la formulation partielle des questions posées dans la résolution 77/247, à laquelle s'ajoute le récit peu objectif figurant dans les exposés d'un grand nombre de participants à la présente procédure, qui, pour certains, ne reconnaissent même pas l'existence ou la légitimité de l'État d'Israël, la Cour ne disposait pas des renseignements exacts et fiables dont elle avait besoin pour donner un avis équilibré sur ces questions. Les participants à la procédure ont malheureusement, pour la plupart, soumis à la Cour une présentation partielle qui ne tient pas compte de la complexité du conflit et qui dénature le contexte juridique, culturel, historique et politique dans lequel il s'inscrit. En demandant à la Cour d'examiner les seules « politiques et pratiques d'Israël », l'Assemblée générale exclut de la compétence de celle-ci les politiques et pratiques des Arabes palestiniens et des entités (notamment non étatiques) qui les représentent, ainsi que celles d'autres États arabes du Moyen-Orient dont les intérêts sont étroitement liés à ceux des Arabes palestiniens. Comme je l'ai relevé dans la deuxième

⁵⁴ *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1951*, p. 19.

⁵⁵ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 113, par. 64.

⁵⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, déclaration du juge Buergenthal, p. 240, par. 1, citant *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28-29, par. 46.

⁵⁷ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28-29, par. 46; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 161, par. 56; et *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 103, par. 7.

Palestinian Conflict), these other States have historically played a significant role in the success or failure of efforts at finding a lasting solution to peace in the Middle East, including by either fostering peace agreements between Israel and representatives of the Arab Palestinians (such as the PLO); or by sponsoring or engaging in several wars against Israel, including by simply calling for its annihilation. Without information regarding the policies and practices of Israel's adversaries, the Court is limited in its opinion regarding the various complex issues behind the Israeli-Palestinian conflict and has, as feared, resorted to imposing obligations on Israel, whilst disregarding her legitimate security concerns and the obligations of Israel's Arab neighbours. In my respectful view, this approach is likely to exacerbate rather than de-escalate tensions in the Middle East. In Part VI of this dissenting opinion, I further highlight some of the important international law principles and propositions that the Court could and should have considered and carefully examined before drawing the conclusions contained in its Advisory Opinion.

2. The Advisory Opinion circumvents the existing international negotiation framework

43. The Advisory Opinion clearly circumvents and is likely to jeopardize the existing internationally sanctioned and legally binding negotiation framework for the resolution of the Israeli-Palestinian conflict referred to in Part III of this dissenting opinion. The Court, by addressing in the Advisory Opinion the legal obligations of only one party to the dispute and ignoring the rights and obligations of both parties as envisaged in the Oslo Accords and Road Map, both of which exclude recourse to the Court, clearly circumvents the existing negotiation framework. It is no wonder that the Security Council, the organ of the United Nations charged with the primary responsibility for international peace and security, is not the one that requested the Court for an advisory opinion on the Israeli-Palestinian conflict. That body understands that the complex issues encompassed are best resolved through the existing negotiation framework rather than through the imposition of a solution outside that framework. As recently as 19 March 2023, both Israel and Palestine met with other interested parties in Sharm-el-Sheikh, Egypt, and reaffirmed their “unwavering commitment to all previous agreements between them” and to “address all outstanding issues through direct dialogue”⁵⁸. Again, there was no mention of judicial involvement in any shape or form, notwithstanding that resolution 77/247 had already been adopted.

⁵⁸ On 19 March 2023, at the invitation of Egypt, Israeli, Palestinian, Jordanian and American political and security senior officials met to pave a way forward towards the

partie du présent exposé de mon opinion dissidente (contexte historique du conflit israélo-palestinien), ces autres États ont, d'un point de vue historique, joué un rôle important dans la réussite ou l'échec des efforts déployés en vue de trouver une solution durable pour instaurer la paix au Moyen-Orient, ayant encouragé des accords de paix entre Israël et les représentants des Palestiniens arabes (tels que l'OLP) ou, au contraire, soutenu ou livré plusieurs guerres contre Israël, y compris en prônant simplement sa destruction. En l'absence de renseignements sur les politiques et pratiques des adversaires d'Israël, la Cour était limitée dans sa capacité de donner un avis, eu égard aux diverses questions complexes qui sous-tendent le conflit israélo-palestinien, et a, comme c'était à craindre, décidé d'imposer des obligations à Israël sans tenir compte des préoccupations légitimes de celui-ci en matière de sécurité, ni des obligations incombant à ses voisins arabes. Pareille démarche est, à mon humble avis, susceptible d'exacerber les tensions au Moyen-Orient, et non de les atténuer. La sixième partie du présent exposé de mon opinion dissidente revient sur certains des principes et propositions importants du droit international que la Cour aurait pu et dû garder à l'esprit et examiner attentivement avant de tirer les conclusions énoncées dans son avis consultatif.

2. Méconnaissance, par l'avis consultatif, du cadre international de négociation existant

43. De toute évidence, l'avis consultatif méconnaît, et risque de compromettre, le cadre de négociation internationalement approuvé et juridiquement contraignant établi aux fins du règlement du conflit israélo-palestinien, auquel j'ai fait référence dans la troisième partie du présent exposé de mon opinion dissidente. Le fait que l'avis consultatif porte sur les obligations juridiques d'une seule partie au différend, sans tenir compte des droits et obligations des deux parties, tels qu'ils sont prévus dans les accords d'Oslo et la feuille de route — autant d'instruments qui excluent le recours à la Cour —, revient de toute évidence à faire abstraction du cadre de négociation existant. Il n'y a rien de surprenant à ce que la demande d'avis consultatif adressée à la Cour ne soit pas venue du Conseil de sécurité, organe des Nations Unies auquel a été conférée la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité a bien conscience de ce que le plus sûr moyen de régler les questions complexes en cause consiste à recourir au cadre de négociation existant, plutôt que d'imposer une solution extérieure à celui-ci. Pas plus tard que le 19 mars 2023, Israël et la Palestine se sont rencontrés, en présence d'autres parties intéressées, à Charm el-Cheikh (Égypte), réaffirmant leur « volonté inébranlable de respecter tous les accords antérieurs conclus entre eux » et de « traiter toutes les questions en suspens par la voie d'un dialogue direct »⁵⁸. Là encore, il n'a pas été fait mention d'une procédure judiciaire sous quelque forme que ce soit, alors même que la résolution 77/247 avait déjà été adoptée.

⁵⁸ Le 19 mars 2023, à l'invitation de l'Égypte, des dirigeants politiques et hauts responsables de la sécurité israéliens, palestiniens, jordaniens et américains se sont rencontrés en vue de

44. As narrated in Part III of this dissenting opinion, Israel and Palestine painstakingly concluded a series of agreements known collectively as the Oslo Accords in 1993 and 1995, signifying their intention to “put an end to decades of confrontation and to live in peaceful coexistence, mutual dignity and security, while recognizing their mutual legitimate and political rights”⁵⁹. The thrust of the Oslo Accords and Quartet Roadmap is mutual performance and good faith negotiations, leading to a consensual outcome. To that end the parties thereto agreed upon a wide range of interim measures, pending the achievement of a final agreement through good faith negotiations. Some of the interim measures agreed included: (i) Israel’s recognition of the PLO as the legitimate Palestinian authority; (ii) powers and responsibilities were transferred from the Israeli military Government and its Civil Administration to the Palestinian Authority, while Israel continued to exercise powers and responsibilities not so transferred; (iii) Palestinian citizens were to hold free and direct general elections of their political leaders; (iv) the West Bank was divided into three areas — A, B and C. The Palestinians would obtain exclusive control over Area A; Israel would retain exclusive control over Area C, and Area B would be under joint Israeli-Palestinian control; (v) lastly, the parties agreed to enter into negotiations to resolve remaining issues including “Israeli settlements in the OPTs”; “borders of the two States”; “the Status and administration of Jerusalem”; and “security, stability and peace”⁶⁰. The Oslo Accords also contained a specific dispute resolution mechanism and do not permit either party to unilaterally resort to external, third-party, or judicial settlements⁶¹. Since 1993 an elaborate set of arrangements have been put into place to operationalize the Oslo Accords.

45. According to the 2003 Road Map for peace,

“a two state solution to the Israeli-Palestinian conflict will only be achieved through an end to violence and terrorism, when Palestinian

peaceful settlement between the Israeli and Palestinian peoples. The parties reaffirmed their commitment to advancing security, stability and peace for Israelis and Palestinians alike, and recognized the necessity of de-escalation on the ground, the prevention of further violence, as well as of pursuing confidence-building measures, enhancing mutual trust, creating political horizon and addressing outstanding issues through direct dialogue (<http://il.usembassy.gov/joint-communicue-from-the-march-19-meeting-in-sharm-el-sheikh/>).

⁵⁹ Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip, 28 September 1995, Preamble.

⁶⁰ Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 1993, Arts. I and V.

⁶¹ Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip, 28 September 1995, Art. XXI.

44. Comme il est rappelé dans la troisième partie du présent exposé de mon opinion dissidente, Israël et la Palestine ont méticuleusement conclu, en 1993 et en 1995, une série d'accords collectivement désignés les « accords d'Oslo », exprimant leur intention de « mettre fin à des décennies d'affrontement et de conflit, de reconnaître leurs droits légitimes et politiques mutuels, et de s'efforcer de vivre dans la coexistence pacifique et la dignité et la sécurité mutuelles »⁵⁹. Les accords d'Oslo et la feuille de route reposaient sur l'exécution des obligations réciproques et sur des négociations menées de bonne foi, censées conduire à un résultat consensuel. À cet effet, les parties à ces instruments sont convenues d'un large éventail de mesures intérimaires, dans l'attente d'un accord final obtenu à l'issue de négociations menées de bonne foi. Parmi ces mesures figuraient i) la reconnaissance par Israël de l'OLP en tant qu'autorité palestinienne légitime ; ii) le transfert à l'Autorité palestinienne de certains pouvoirs et responsabilités assumés par le gouvernement militaire et l'administration civile israéliens, Israël continuant d'exercer les pouvoirs et responsabilités qui n'avaient pas été ainsi transférés ; iii) la tenue d'élections générales libres et directes devant permettre aux citoyens palestiniens de choisir leurs dirigeants politiques ; iv) le partage de la Cisjordanie en trois zones, désignées A, B et C, la zone A étant placée sous le contrôle exclusif des Palestiniens, la zone C demeurant sous celui d'Israël, et la zone B étant placée sous le contrôle conjoint d'Israël et de la Palestine ; et v) enfin, la conduite de négociations entre les parties en vue de régler les questions en suspens, et notamment « les colonies israéliennes dans les territoires palestiniens occupés », « les frontières des deux États », « le statut et l'administration de Jérusalem » et « la sécurité, la stabilité et la paix »⁶⁰. Les accords d'Oslo contenaient en outre un mécanisme spécifique de règlement des différends, excluant que l'une ou l'autre des parties puisse unilatéralement invoquer un autre mécanisme, confier le différend à un tiers ou recourir au règlement judiciaire⁶¹. Depuis 1993, un ensemble élaboré d'arrangements ont été mis en place aux fins de l'application des accords d'Oslo.

45. Selon la feuille de route pour la paix de 2003,

« [u]n règlement du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États ne verra le jour que lorsque la violence et le terrorisme auront pris fin, que

préparer un règlement pacifique entre les peuples d'Israël et de Palestine. Les parties ont réaffirmé leur engagement en faveur de la sécurité, de la stabilité et de la paix, pour les Israéliens comme pour les Palestiniens, et reconnu la nécessité de désamorcer la situation sur le terrain, de prévenir de nouvelles violences, ainsi que de continuer à mettre en œuvre des mesures de confiance, de renforcer la confiance mutuelle, de créer des perspectives politiques et de régler les questions en suspens par la voie d'un dialogue direct (<http://il.usembassy.gov/joint-communicue-from-the-march-19-meeting-in-sharm-el-sheikh/>).

⁵⁹ Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza, 28 septembre 1995, préambule.

⁶⁰ Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, 1993, art. premier et V.

⁶¹ Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza, 28 septembre 1995, art. XXI.

people have a leadership acting decisively against terror and willing and able to build a practicing democracy based on tolerance and liberty, and through Israel's readiness to do what is necessary for a democratic Palestinian state to be established, and a clear, unambiguous acceptance by both parties of the goal of a negotiated settlement"⁶².

3. *The Advisory Opinion circumvents the principle of State consent*

46. Another reason for declining to give the Advisory Opinion is to avoid adjudicating what is essentially a bilateral dispute between Israel and the Palestinian people in the absence of comprehensive arguments from one of the parties. In *Western Sahara*, the Court ruled that where an advisory opinion "would have the effect of circumventing the principle that a State is not obliged to allow its disputes to be submitted to judicial settlement without its consent", the Court would decline to give that opinion⁶³. Similarly, in *Eastern Carelia*, the League of Nations sought an opinion from the Permanent Court of International Justice (PCIJ) on Russia's treaty obligations to Finland concerning the autonomy of Eastern Carelia. Russia had previously declined a request to submit this dispute to the League⁶⁴. The PCIJ ruled that "[a]nswering the question would be substantially equivalent to deciding the dispute between the parties"⁶⁵ and thus, declined to give an opinion. The deciding factor in that case, was that Russia was not a party of the League of Nations and therefore had not given the PCIJ its consent to its exercise of advisory jurisdiction⁶⁶. The PCIJ also recognized the "particular circumstances" of the case⁶⁷, limiting its application.

47. In the present case, many participants have referred to the *erga omnes* (and possible *jus cogens*) nature of some of the rights claimed by the Arab Palestinians and the fact that these are "of interest to the international community" at large, and therefore transform the nature of the dispute between Israel and Palestine from a bilateral one. I respectfully disagree. As I have stated above, the Israeli-Palestinian conflict, and all its attendant complex issues, is historically and essentially a bilateral dispute, in respect of which both parties have subscribed to another mode of dispute resolution, namely international negotiation, and not judicial or third-party settlement.

⁶² A Performance-based Road Map to a permanent two-State solution to the Israeli-Palestinian Conflict (<https://peacemaker.un.org/en/node/8984>).

⁶³ *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 25, para. 33.

⁶⁴ *Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion, 1923, P.C.I.J., Series B, No. 5*, p. 24.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁶⁶ *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p. 28, para. 46.

⁶⁷ *Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion, 1923, P.C.I.J., Series B, No. 5*, p. 28.

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, qu'Israël se montrera prêt à faire ce que nécessite l'instauration d'un État palestinien démocratique et que les deux parties accepteront clairement et sans ambiguïté l'objectif d'un règlement négocié»⁶².

3. *Méconnaissance, par l'avis consultatif, du principe du consentement des États*

46. Si la Cour devait refuser de donner l'avis consultatif, c'est aussi pour éviter de statuer sur ce qui est essentiellement un différend bilatéral entre Israël et le peuple palestinien, alors que l'une des parties n'a pas été en mesure de présenter l'entièreté de son argumentation. Dans la procédure au sujet du *Sahara occidental*, la Cour a jugé que, lorsque donner un avis consultatif «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»⁶³, elle pouvait refuser de le faire. De même, dans la procédure relative au *Statut de la Carélie orientale*, la SDN avait sollicité un avis de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) sur les obligations conventionnelles dues par la Russie à la Finlande s'agissant de l'autonomie de la Carélie orientale, la Russie ayant rejeté une demande antérieure tendant à ce que le différend fût soumis à la SDN⁶⁴. La CPJI a jugé que «[r]épondre à la question équivaudrait en substance à trancher un différend entre les parties»⁶⁵ et a, partant, refusé de donner un avis. Le facteur décisif dans cette procédure était que la Russie n'était pas membre de la SDN et n'avait donc pas consenti à ce que la CPJI exerce sa compétence consultative⁶⁶. La CPJI a en outre relevé les «circonstances» particulières de l'espèce⁶⁷, qui en limitaient l'application.

47. Dans la présente instance, de nombreux participants se sont référés à la nature *erga omnes* (voire au caractère de norme de *jus cogens*) de certains des droits revendiqués par les Palestiniens arabes et au fait que ces droits «concernaient la communauté internationale» au sens large, de sorte que le différend entre Israël et la Palestine n'avait pas la nature d'un différend bilatéral. Je me permets d'exprimer mon désaccord sur ce point. Comme je l'ai précisé plus haut, le conflit israélo-palestinien, ainsi que toutes les questions complexes qui s'y rattachent, est historiquement et essentiellement un différend bilatéral, à l'égard duquel les deux parties sont convenues d'un autre

⁶² Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États (<https://peacemaker.un.org/en/node/8984>).

⁶³ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 33.

⁶⁴ *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*, p. 24.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 28-29.

⁶⁶ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28, par. 46.

⁶⁷ *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*, p. 28.

The questions before the Court do not ask it to opine upon the law relating to occupation or to self-determination, in the abstract: the Court's Advisory Opinion is clearly required to consider the historical context of the conflict between Israel and Palestine spanning decades, including the framework developed by the organs of the United Nations towards settlement of that conflict. Israel has clearly not given its consent to the Court pronouncing itself on the complex issues involved. In this regard, Israel's participation in the contentious case relating to the application and interpretation of the Genocide Convention⁶⁸ must not be confused with, or mistaken for its consent to judicial settlement of the various complex issues outlined in this opinion. Similarly, many of the participants who have weighed in on how the Court should or should not answer the questions before it, are not parties to the conflict, whilst others have other vested interests in seeing the matter resolved one way or another. Of particular concern is the question of the ongoing Gaza war between Israel and Hamas, a matter about which many participants aired their views in their written statements or observations, and which is clearly *sub judice* in two contentious cases before the Court. The Court would need to carefully navigate its Advisory Opinion away from the issues that are *sub judice* in those other cases if it is to maintain its judicial integrity.

48. For all the above reasons, I am strongly of the view that the Court should have declined to give its Advisory Opinion in the present case. Instead, Israel and Palestine, the two parties to the conflict, should be encouraged to return to the negotiating table and to find a lasting solution jointly and consensually. The United Nations, and the international community at large, should do all in their power to support such negotiations. Regrettably, the Advisory Opinion has downplayed the importance of the negotiation framework, including the role of the United Nations and the international community in that regard.

V. SHORTCOMINGS OF THE ADVISORY OPINION

49. The Court, taking a cue from the questions of the General Assembly, and various statements and observations filed before the Court, identifies Israel's policies and practices relating to the occupation which they deemed to be illegal, and which should consequently entail legal consequences for Israel, other States and the United Nations. Besides voting against the Advisory Opinion, I would like to share some thoughts on the questions raised in the request and the Court's responses thereto, highlighting their limitations.

⁶⁸ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*.

mode de règlement, à savoir la négociation internationale, et non pas le règlement judiciaire ou par un tiers. Par les questions qui lui ont été posées, la Cour n'est pas invitée à donner un avis sur le droit relatif à l'occupation ou à l'autodétermination, dans l'absolu ; son avis consultatif doit clairement tenir compte du contexte historique du conflit qui oppose, depuis des décennies, Israël à la Palestine, et notamment du cadre élaboré par les organes des Nations Unies en vue du règlement de ce conflit. Israël n'a manifestement pas consenti à ce que la Cour se prononce sur les questions complexes en cause. À cet égard, il serait faux ou trompeur de considérer que sa participation à l'affaire contentieuse relative à l'application et à l'interprétation de la convention sur le génocide⁶⁸ équivaut à un consentement de sa part au règlement judiciaire des diverses questions complexes évoquées dans le présent exposé de mon opinion. De même, nombre des participants qui se sont exprimés sur la question de savoir si la Cour devait ou pas répondre aux questions posées ne sont pas parties au conflit, tandis que d'autres ont intérêt, pour des raisons distinctes, à ce que la question soit réglée d'une manière ou d'une autre. La situation particulièrement préoccupante que constitue la guerre en cours à Gaza entre Israël et le Hamas a été abondamment traitée par les participants dans leurs écritures, et cette question est clairement pendante dans deux affaires contentieuses devant la Cour. Celle-ci aurait dû veiller à maintenir son avis consultatif éloigné de questions qui sont *sub judice* dans ces autres affaires, afin de préserver son intégrité judiciaire.

48. Pour toutes les raisons qui précèdent, je suis fermement convaincue que la Cour aurait dû refuser de donner son avis consultatif en l'espèce. Israël et la Palestine, les deux parties au conflit, doivent être encouragés à revenir à la table des négociations et à trouver conjointement une solution durable et consensuelle. Les Nations Unies et, plus largement, la communauté internationale devraient tout mettre en œuvre pour appuyer ces négociations. Il est regrettable que l'avis consultatif ait minoré l'importance du cadre de négociation, et en particulier du rôle dont l'une et l'autre sont investies à cet égard.

V. LACUNES DE L'AVIS CONSULTATIF

49. La Cour, s'alignant sur les questions de l'Assemblée générale et une partie des exposés et observations qui lui ont été soumis, a défini les politiques et pratiques d'Israël liées à l'occupation, qui étaient considérées comme illicites et devaient par conséquent entraîner des conséquences juridiques pour Israël, pour les autres États et pour les Nations Unies. Pour compléter mon vote contre l'avis consultatif, je souhaite livrer certaines de mes réflexions sur les questions soulevées dans la demande ainsi que sur les réponses que la Cour y a apportées, et en particulier leurs limites.

⁶⁸ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël).*

A. Answering Question 1

50. Given the broad international support for these legal propositions, the majority of the Court has quite predictably accepted the legal premises or presumptions of the first Question referred to it by the General Assembly, namely: (a) that Israel's occupation including settlements and annexation of Palestinian territories occupied since 1967 is illegal per se; (b) that Israel is responsible for an "ongoing violation . . . of the right of the Palestinian people to self-determination"; (c) that Israel's policies and practices are deliberately and necessarily "aimed at altering the demographic composition, character and status of . . . Jerusalem"; and (d) that Israel's practices and policies are inherently discriminatory and violate important rules of international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL).

51. Thus unsurprisingly, the Advisory Opinion finds Israel's occupation of the OPTs illegal per se, and certain features thereof as incompatible with international law, including, the long duration thereof, which the Advisory Opinion deems incompatible with the right of the Arab Palestinians to self-determination. The Advisory Opinion further finds that Israel's settlement policy and associated measures have contributed to a prohibited demographic change in the OPTs and therefore unlawful under international law. The Opinion also adjudges Israel's conduct as *de facto* or *de jure* annexation that is incompatible with the prohibition against acquisition of territory by force. The answers to question one, even if based on a one-sided narrative, may not pose any surprises for the General Assembly, especially since much of the applicable law was already pronounced by the Court in previous advisory opinions, including the *Wall* Opinion, *Namibia* Opinion and *Chagos* Opinion. That is a straightforward mathematical exercise. The real challenge for the Court arises when trying to answer the second question with the limited information that the one-sided narrative affords — "How do the policies and practices of Israel referred to . . . above affect the legal status of the occupation, and what are the legal consequences that arise for all States and the United Nations from this status?"

B. Answering Question 2

52. Predictably, the Court after qualifying Israel's presence in the disputed territories as an illegal occupation, in keeping with the views of most participants, has concluded that under international law Israel is obligated to bring to an end its illegal policies and practices, with a view to realizing Palestine's right to self-determination. Again, this is unsurprising and not new because the Court made similar statements in the *Wall* Opinion. Furthermore, as far as I can tell from the limited information before the

A. Réponses apportées à la première question

50. Compte tenu du large soutien international que recueillent ces propositions juridiques, les membres de la Cour ont, de façon assez prévisible, souscrit en majorité aux prémisses ou présomptions juridiques contenues dans la première question posée par l'Assemblée générale, à savoir *a)* que l'occupation par Israël des territoires palestiniens occupés depuis 1967, notamment pour ce qui est des colonies et de l'annexion, est illicite en soi; *b)* qu'Israël est responsable de « violation persistante ... du droit du peuple palestinien à l'autodétermination »; *c)* que les politiques et pratiques d'Israël visent délibérément et forcément « à modifier la composition démographique, le caractère et le statut ... de Jérusalem »; et *d)* que les politiques et pratiques d'Israël sont intrinsèquement discriminatoires et enfreignent d'importantes règles du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme.

51. Ainsi, dans son avis consultatif, la Cour a, sans surprise, jugé que l'occupation israélienne des territoires palestiniens occupés était illicite en soi, déclarant contraires au droit international certains aspects de cette occupation, notamment son caractère prolongé, considéré dans l'avis comme incompatible avec le droit des Arabes palestiniens à l'autodétermination. Elle a en outre conclu que la politique de colonisation et les mesures connexes adoptées par Israël contribuaient à la modification démographique prohibée des territoires palestiniens occupés et étaient donc illicites au regard du droit international, et a assimilé le comportement d'Israël à une annexion *de facto* ou *de jure* contraire à l'interdiction de l'acquisition de territoire par la force. Les réponses apportées à la première question, même si elles se fondent sur une présentation partielle de la situation, ne devraient pas surprendre l'Assemblée générale, d'autant que la Cour a déjà établi l'essentiel du droit applicable dans de précédents avis consultatifs, dont ceux sur le *Mur* et au sujet de la *Namibie* et l'archipel des *Chagos*. L'exercice est d'une simplicité mathématique. La véritable difficulté consiste pour la Cour à répondre à la seconde question — « Quelle incidence les politiques et pratiques d'Israël visées ... 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? » — avec les informations limitées qu'offre la présentation partielle de la situation.

B. Réponses apportées à la seconde question

52. De façon assez prévisible, après avoir qualifié d'occupation illicite la présence d'Israël dans les territoires litigieux, conformément aux vues exprimées par la plupart des participants, la Cour a conclu que le droit international imposait à Israël l'obligation de mettre fin à ses politiques et pratiques illicites de manière à permettre la réalisation du droit à l'autodétermination de la Palestine. Là encore, cela n'a rien de surprenant ni de nouveau, la Cour ayant formulé des conclusions analogues dans son avis

Court, even Israel does not dispute the fact that the Palestinian people have a right to self-determination. The greater challenge from a legal and practical standpoint, is in the Court determining the more complex and nuanced issues, such as territorial scope of the independent Palestinian State, the timeline and process by which Israel should bring the “unlawful occupation” to an end, including withdrawing from the disputed territories without jeopardizing its own security needs.

C. Issues that Require Careful Consideration

53. In this part of my opinion, I share some misgivings that I have with some of the issues that in my view, the Court has not given adequate consideration in the Advisory Opinion.

1. Timeline for ending Israel’s occupation is uncertain and impracticable

54. The timeline proposed by most participants and what the Court has called “bring[ing] to an end *as rapidly as possible* the unlawful presence of Israel in the Occupied Palestinian Territory” is uncertain and impracticable⁶⁹. While Palestine, as well as most of the participants, have called for “an immediate, total and unconditional” end of Israel’s illegal occupation, the wording in the Advisory Opinion, coupled with a total absence of any comments addressing Israel’s security concerns, has the same effect as what most States asked for. Moreover, this is clearly contrary to what Israel and Palestine previously agreed including under the Oslo Accords, or indeed what the Security Council sanctioned under resolutions 242 and 338. An immediate, total, and unconditional withdrawal of Israeli armed forces and civilian settlements is simply impracticable in the present circumstances. Unlike in the *Namibia* Opinion where such decisive language might have been appropriate, the complexities of the Israeli-Palestinian conflict do not easily lend themselves to such a sweeping formulation. This is because Israel’s continued presence in the West Bank and Jerusalem (and recently in Gaza) is premised in part, on real security concerns; the disagreement between the parties over the borders of the two States, and the *de facto* reality on the ground. Those matters will render the immediate and unilateral withdrawal of Israel practically impossible.

55. More importantly, the Court should have envisaged and recommended to the General Assembly, Security Council and third States, a process that incorporates the aforementioned international negotiation framework into “Israel’s withdrawal”. This could have been done, for example, by recom-

⁶⁹ See operative paragraph 285, subpara. 4.

sur le *Mur*. En outre, pour autant qu'il soit possible d'en juger au vu des informations limitées dont dispose la Cour, Israël lui-même ne conteste pas le fait que le peuple palestinien a un droit à l'autodétermination. Plus problématique, d'un point de vue juridique et pratique, est la réponse à apporter aux points plus complexes et nuancés que constituent, par exemple, les limites territoriales de l'État palestinien indépendant ou la question de savoir à quelle échéance et selon quelles modalités Israël doit mettre fin à l'«occupation illicite», notamment en se retirant des territoires litigieux sans compromettre ses propres besoins en matière de sécurité.

C. Points demandant un examen minutieux

53. Dans cette partie de l'exposé de mon opinion, je tiens à exprimer certaines réserves sur différents points auxquels la Cour n'a, selon moi, pas accordé l'attention voulue dans son avis consultatif.

1. Caractère imprécis et irréaliste de l'échéance selon laquelle Israël doit mettre fin à son occupation

54. L'échéance proposée par la plupart des participants et que la Cour a reprise en prescrivant à Israël de «mettre fin à sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé *dans les plus brefs délais*» est imprécise et irréaliste⁶⁹. Bien que la Palestine et de nombreux autres participants aient demandé qu'Israël mette fin «immédiatement, totalement et inconditionnellement» à son occupation illicite, le libellé de l'avis consultatif, conjugué au silence complet de la Cour au sujet des préoccupations d'Israël en matière de sécurité, a le même effet que les conclusions réclamées par la plupart des États. En outre, cela est clairement contraire à ce dont Israël et la Palestine étaient précédemment convenus, notamment dans les accords d'Oslo, ainsi que, d'ailleurs, à ce que le Conseil de sécurité a avalisé dans ses résolutions 242 et 338. Un retrait immédiat, total et inconditionnel des forces armées et des implantations civiles israéliennes est tout simplement irréaliste dans les circonstances actuelles. À la différence de l'avis consultatif au sujet de la *Namibie*, dans lequel des termes aussi décisifs auraient pu être employés, le conflit israélo-palestinien, de par sa complexité, ne se prête pas à une telle formulation radicale. En effet, la présence continue d'Israël en Cisjordanie et à Jérusalem (et récemment à Gaza) est fondée, en partie, sur des préoccupations réelles touchant à sa sécurité, sur le désaccord entre les parties en ce qui concerne les frontières des deux États, et sur la situation *de facto* sur le terrain, autant d'éléments qui rendent le retrait immédiat et unilatéral d'Israël impossible en pratique.

55. Plus important encore, la Cour aurait dû prévoir et recommander à l'Assemblée générale, au Conseil de sécurité et aux États tiers un processus incorporant au «retrait d'Israël» le cadre international de négociations susmentionné. Pour ce faire, elle aurait pu, par exemple, préconiser que le

⁶⁹ Voir le point 4 du dispositif de l'avis consultatif (par. 285).

mending that the timeline and the *modus operandi* of Israel's withdrawal should be determined by bilateral or multilateral negotiations under the supervision of the United Nations. This was the approach the Court adopted in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case where the Court stated that the immediate parties "must negotiate in good faith in the light of the prevailing situation"; or as in the *Wall* Opinion where the Court stated that "the United Nations, and especially the General Assembly and the Security Council, should consider what further action is required to bring to an end the illegal situation".

2. *The Advisory Opinion ignores Israel's legitimate security concerns and need for effective security guarantees*

56. Another significant factor which the Court has overlooked, and which distinguishes the Israel-Palestine conflict from other international situations involving calls for an "immediate, total and unconditional end" of colonization or occupation or expired legal mandate, is the existential and security threats posed to the Jewish people and to the State of Israel, from the disputed territories and from its adversaries in the neighbourhood and beyond. It is undeniable that there are States and non-State actors who have openly expressed a desire to see the State of Israel, not just withdraw from the OPTs but also wiped off the face of the earth, including from its own territory. Time and time again Israel's adversaries have launched surprise attacks on Israel within her borders and not just in retaliation for her occupation of Palestinian territory. Indeed, many of the wars between Israel and her Arab neighbours have been fought by Israel pre-emptively to remove an immediate and existential military threat originating from either the OPTs or from enemies further afield. Examples include the 1967 war, the Six-Day War, and more recently, the ongoing Gaza war. As pointed out earlier in this opinion, the Security Council has hitherto taken cognizance of Israel's legitimate security concerns and called for a withdrawal that occurs concurrently with effective security guarantees, as reflected in its resolutions 242 (1967) and 338 (1973) and others.

57. The practical requirement that withdrawal from Palestinian territory should be accompanied by effective security guarantees was also central to the Oslo Accords and the interim agreements⁷⁰ between Israel and the PLO, which led to the establishment of the Palestinian Authority to which Israel transferred powers of governance over parts of the OPTs. Indeed, the collapse of the Oslo process was brought about by Israel's unwillingness to continue its withdrawal from the occupied territories in the absence of effective secu-

⁷⁰ 1995 Interim Agreement (Oslo II Accord), Art. X.

délai et le *modus operandi* du retrait d'Israël soient déterminés par des négociations bilatérales ou multilatérales menées sous la supervision des Nations Unies. C'est la voie qu'a suivie la Cour en l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, où elle a prescrit aux deux États directement parties au différend de « négocier de bonne foi en tenant compte de la situation existante », ou encore dans l'avis consultatif sur le *Mur*, où elle a dit que « l'Organisation des Nations Unies, et spécialement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, d[eva]it ... examiner quelles nouvelles mesures d[eva]ient être prises afin de mettre un terme à la situation illicite ».

2. *Non-prise en considération, dans l'avis consultatif, des préoccupations légitimes d'Israël en matière de sécurité et de la nécessité pour lui d'obtenir des garanties effectives à cet égard*

56. La Cour a en outre éludé un élément important, qui différencie le conflit israélo-palestinien d'autres situations internationales dans lesquelles il était demandé qu'il fût mis fin « immédiatement, totalement et inconditionnellement » à une colonisation, à une occupation ou à un mandat juridique parvenu à son terme, à savoir les menaces pesant sur l'existence et la sécurité du peuple juif, et de l'État d'Israël, qui émanent des territoires litigieux, ainsi que de ses adversaires dans la région et au-delà. Il existe incontestablement des États et acteurs non étatiques qui ont ouvertement exprimé le souhait que l'État d'Israël non seulement se retire des territoires palestiniens occupés, mais disparaisse totalement, y compris de son propre territoire. Les adversaires d'Israël ont maintes fois lancé des attaques-surprises contre ce dernier, à l'intérieur même de ses frontières, et pas uniquement en représailles de son occupation du territoire palestinien. De fait, nombre des guerres qui ont opposé Israël à ses voisins arabes ont été menées par celui-ci à des fins préventives, pour éliminer une menace militaire immédiate et pesant sur son existence même, qui venait des territoires palestiniens occupés ou d'ennemis plus éloignés. Il en va ainsi de la guerre de 1967, de la guerre des Six Jours et, plus récemment, de la guerre en cours à Gaza. Comme je l'ai indiqué précédemment dans le présent exposé de mon opinion, le Conseil de sécurité a toujours pris en considération les préoccupations légitimes d'Israël en matière de sécurité et demandé que le retrait s'accompagne de garanties effectives de sécurité, ainsi qu'il ressort de ses résolutions 242 (1967) et 338 (1973), et d'autres.

57. La condition pratique selon laquelle le retrait du territoire palestinien devait s'accompagner de garanties effectives en matière de sécurité était également au cœur des accords d'Oslo et des accords intérimaires⁷⁰ conclus entre Israël et l'OLP, qui ont conduit à la mise en place de l'Autorité palestinienne, à laquelle Israël a transféré des pouvoirs administratifs sur certaines parties des territoires palestiniens occupés. De fait, si le processus d'Oslo a abouti à une impasse, c'est parce qu'Israël n'était pas disposé à

⁷⁰ Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza de 1995, art. X.

rity guarantees from the Palestinian side. At that time, instead of security guarantees, Israel was experiencing suicide bombings emanating from the OPTs during the periods 1994-1997 and 2000-2006, which led to a slowing down and eventual halt of the withdrawal exercise. Conversely, the only time Israel has unilaterally withdrawn from the Gaza Strip in 2005 and not insisted on concurrent security guarantees for itself, the results have been disastrous for Israel.

58. In particular, the Advisory Opinion does not consider the tense security situation in the West Bank, which renders it practically impossible for Israeli forces to unilaterally withdraw from occupied territories without putting in place security guarantees for the hundreds of Israeli citizens or settlers (including those that hold valid titles to private land predating 1948) who would remain under Palestinian control. The situation could become dangerously volatile for any Israeli citizen left behind, if a unilateral withdrawal by Israel from the disputed territories would lead to a power vacuum that would be filled, as in the case of the Gaza Strip, by Hamas or other extremist groups dedicated to Israel's destruction. In view of the above circumstances, it is regrettable that the Court, in rendering its Advisory Opinion in the present case, has chosen to overlook and has underestimated the legitimacy of Israel's security concerns.

3. Need to balance competing sovereignty claims

59. Another complex issue which is relevant to analysing the legal consequences of the illegality of Israel's policies and practices is the fact that Israel has its own sovereignty claims regarding parts of the territory which the international community views as the OPT⁷¹, an issue not given any attention by most participants. Although there appears to be a broad international consensus around the proposal that the two-State solution should be implemented based on Israel's 1967 borders, such political consensus cannot, in and of itself, bestow title to territory where none exists under international law, or remove title over territory where such title legally exists. Determination of sovereignty may entail, for example, taking cognizance of and treating differently, areas where there was a predominantly Jewish presence pre-1948 (e.g. the Jewish Quarter of Old Jerusalem or Gush Etzion) vis-à-vis other areas from which Israel unilaterally withdrew (e.g. the Gaza Strip). Requiring Israel's "immediate, total and unconditional" withdrawal would be tantamount to denying Israel's legal claims pertaining to parts of those territories.

⁷¹ General Assembly resolution 77/126.

poursuivre son retrait des territoires occupés sans garanties réelles quant à sa sécurité. Il était alors loin d'avoir obtenu de telles garanties, ayant été la cible, entre 1994 et 1997, et entre 2000 et 2006, d'attentats-suicides préparés depuis les territoires palestiniens occupés, ce qui a conduit au ralentissement et finalement à l'arrêt des opérations de retrait. À l'inverse, lorsque, en 2005, Israël s'est retiré unilatéralement de la bande de Gaza en acceptant — pour la première et dernière fois — de ne pas exiger la fourniture concomitante de garanties concernant sa sécurité, les conséquences en ont été catastrophiques pour lui.

58. En particulier, il n'est tenu aucun compte, dans l'avis consultatif, de la situation sécuritaire tendue qui règne en Cisjordanie, laquelle empêche, en pratique, les forces israéliennes de se retirer unilatéralement des territoires occupés sans mettre en place des garanties de sécurité pour les centaines de civils ou colons israéliens qui demeureraient sous contrôle palestinien (y compris ceux qui possèdent des titres de propriété valables sur des terres privées, obtenus avant 1948). La situation pourrait devenir dangereusement instable pour les citoyens israéliens restés sur place, si le vide créé par un retrait unilatéral d'Israël des territoires contestés entraînait, comme dans le cas de la bande de Gaza, la prise du pouvoir par le Hamas ou d'autres groupes extrémistes déterminés à détruire Israël. Compte tenu des circonstances exposées ci-dessus, il est regrettable que la Cour, en donnant le présent avis consultatif, ait délibérément fait abstraction des préoccupations d'Israël en matière de sécurité et qu'elle en ait sous-estimé la légitimité.

3. Nécessité de mettre en balance les revendications de souveraineté concurrentes

59. Une autre question complexe pertinente aux fins de l'analyse des conséquences juridiques de l'illicéité des politiques et pratiques d'Israël est le fait que ce dernier revendique lui-même la souveraineté sur des parties du territoire que la communauté internationale considère comme le Territoire palestinien occupé⁷¹, point auquel la plupart des participants n'ont accordé aucune attention. Même s'il semble exister un large consensus international autour de l'idée selon laquelle la solution des deux États devrait être mise en œuvre sur la base des frontières d'Israël de 1967, pareil consensus politique ne suffit pas, en soi, à conférer sur un territoire un titre qui n'existe pas au regard du droit international, ni à faire disparaître celui qui existe juridiquement. La détermination de la souveraineté peut impliquer, par exemple, de distinguer les zones où la présence juive était prédominante avant 1948 (par exemple, le quartier juif de la vieille Jérusalem ou Gush Etzion) d'autres zones dont Israël s'est retiré unilatéralement (par exemple, la bande de Gaza) et d'appliquer aux premières et aux secondes un traitement différencié. Exiger d'Israël qu'il se retire «immédiatement, totalement et inconditionnellement» reviendrait à rejeter les prétentions juridiques qu'il a à l'égard de certaines parties de ces territoires.

⁷¹ Résolution 77/126 de l'Assemblée générale.

60. To determine the competing sovereignty claims, the Court would need to shift its focus from a review of “Israel’s policies and practices in the OPTs” to a review of Israel and Palestine’s competing sovereignty claims over different parts of the OPTs, notwithstanding that such matters were not sufficiently argued during these proceedings. Clearly these are complex issues that rightly call for a negotiated, rather than judicial settlement. This is yet another reason why resolution 242 calls for an agreement leading to “termination of all claims” and the acknowledgment of “secure and recognized boundaries”. This is also why the Oslo Accords envisioned final status negotiations over borders. In this respect, Israel’s occupation is different from cases of decolonization (covered by resolution 1514) or termination of League of Nations Mandates (as described in the 1971 *Namibia* Opinion) where in both cases the occupying Power had no plausible sovereignty claim to any part of the territory in question. It is also different from the *Chagos* Opinion where the legal dispute underlying the competing sovereignty claims was relatively straightforward and was properly argued before the Court.

4. The question of remedies or reparations

61. Finally, I have serious doubts as to whether it is appropriate to apply the 1928 *Chorzów Factory* principle of “reparations” (as a remedy that “must, as far as possible, wipe out all the consequences of the [alleged] illegal act and reestablish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed”) to all of Israel’s violations of international law identified in the Advisory Opinion. This is clearly a situation where there is enough blame to go round, not just of Israel but also of Arab Palestinians (for the failure of prior peace negotiations and for resorting to war) and, to some extent, the international community, for taking so long to find a lasting solution to the Israeli-Palestinian conflict. The solution of two States coexisting peacefully side by side, has never lain in the hands of one or the other party. Israel’s unilateral withdrawal from the OPTs (short of vanishing from the face of the earth) is not going to bring about the much-needed peace in the Middle East. This begs the question: what exactly is Israel’s share of the blame for which it should pay reparations?

62. Besides, in most if not all cases of decolonization or termination of League of Nations or UN Mandates where the occupying or colonial power has benefitted from decades of plundering the natural and mineral resources in the occupied territory or colony, the people of those territories have, upon

60. La Cour, pour se prononcer sur les revendications concurrentes de souveraineté, devait faire porter son examen non pas sur les « politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé », mais sur les revendications concurrentes d'Israël et de la Palestine à l'égard de différentes parties dudit territoire, et ce, malgré le peu d'attention accordé à ces points au cours de la procédure. De toute évidence, il s'agit là de questions complexes qui exigent incontestablement un règlement négocié, et non judiciaire. C'est notamment pour cette raison que, dans sa résolution 242, le Conseil de sécurité a appelé de ses vœux un accord aboutissant à la « [c]essation de toutes assertions » et à la consécration de « frontières sûres et reconnues ». Cela explique aussi que les accords d'Oslo aient prévu la tenue de négociations sur le statut final des frontières. À cet égard, l'occupation israélienne diffère des situations de décolonisation (couvertes par la résolution 1514) ou de cessation des mandats de la SDN (telle que celle dont il était question dans l'avis de 1971 au sujet de la *Namibie*), deux cas dans lesquels la puissance occupante n'avait aucune revendication de souveraineté plausible sur quelque partie que ce soit du territoire en cause. L'occupation israélienne diffère aussi de la situation visée par l'avis au sujet de l'archipel des *Chagos*, dans lequel le différend juridique sous-tendant les revendications concurrentes de souveraineté était relativement clair et avait été amplement débattu devant la Cour.

4. *Question des remèdes ou des réparations*

61. Enfin, je doute fort qu'il soit opportun d'appliquer à tous les manquements d'Israël au droit international tels qu'établis dans l'avis consultatif le principe de « réparation » énoncé dans l'arrêt rendu en 1928 en l'affaire relative à l'*Usine de Chorzów*, soit un remède qui « doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite [allégué] et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis ». En l'occurrence, les responsabilités sont clairement multiples, et à rechercher non pas seulement du côté d'Israël mais aussi de celui des Palestiniens arabes (pour l'échec des précédentes négociations de paix et le recours à la guerre), ainsi que, dans une certaine mesure, de la communauté internationale, qui tarde tant à trouver une solution durable au conflit israélo-palestinien. La solution des deux États coexistant en paix n'a jamais relevé de la responsabilité d'une seule des deux parties. Le retrait unilatéral d'Israël des territoires palestiniens occupés (sans aller jusqu'à sa disparition complète) n'amènera pas la paix dont le Moyen-Orient a grand besoin. Dès lors se pose la question de savoir dans quelle mesure précisément la responsabilité d'Israël est engagée et entraîne pour lui une obligation de réparations.

62. En outre, dans la plupart, voire la totalité, des cas de décolonisation ou de cessation des mandats de la SDN ou des Nations Unies, dans lesquels la puissance occupante ou coloniale a tiré profit de décennies de pillage des ressources naturelles et minérales du territoire occupé ou de la colonie, les

attainment of self-determination, not received any reparations for their loss, much less that restoring them to the *status quo ante*! The situation in this part of the Middle East is different because as has been shown in the historical context, Israel is not a colonizer. It was Britain that originally held the Mandate for Palestine, and the State of Israel was the only State to emerge as an independent State, inheriting the whole of the disputed territory under *uti possidetis juris*. Without first ascertaining and balancing the competing sovereignty and territorial claims of the concerned parties, it is, in my view, unrealistic and simplistic to recommend the kind of reparations referred to in the Advisory Opinion. The European Court of Human Rights (ECHR), in comparable circumstances, opined in the 2010 *Demopoulos* case involving Northern Cyprus, with which opinion I would agree in the present case, that:

“[T]he Court finds itself faced with cases burdened with a political, historical and factual complexity flowing from a problem that should have been resolved by all parties assuming full responsibility for finding a solution on a political level. This reality, as well as the passage of time and the continuing evolution of the broader political dispute must inform the Court’s interpretation and application of the Convention which cannot, if it is to be coherent and meaningful, be either static or blind to the concrete factual circumstances.”⁷²

VI. THE ADVISORY OPINION DISREGARDS IMPORTANT LEGAL PRINCIPLES AND PROPOSITIONS IN INTERNATIONAL LAW

63. In my respectful view, the approach taken by the majority in rendering the Advisory Opinion is fundamentally flawed as it fails to consider important legal principles and propositions in international law, governing the Israeli-Palestinian question. The Court’s analysis of the status of the territories recaptured by Israel in 1967 and any legal pronouncements on the status of those territories, should have been guided by the following principles of international law.

A. Sovereign Equality of States

64. Article 2, paragraph 1, of the Charter of the United Nations enshrines the idea that all Member States of the United Nations, regardless of their size, population, economic power or military strength, are considered equal

⁷² ECHR, *Demopoulos and Others v. Turkey*, Decision of 1 March 2010, Grand Chamber.

peuples de ces territoires qui sont parvenus à l'autodétermination n'ont pas obtenu de réparations pour leurs pertes, et moins encore le rétablissement du *status quo ante* ! La situation dans cette partie du Moyen-Orient est différente, car, comme cela a été démontré dans le contexte historique, Israël n'est pas un colonisateur. C'est à la Grande-Bretagne qu'avait initialement été confié le mandat pour la Palestine, et Israël a été le seul État à voir le jour en tant qu'État indépendant, héritant de l'intégralité du territoire litigieux, en vertu de *l'uti possidetis juris*. Il est selon moi irréaliste et simpliste d'avoir recommandé les formes de réparations mentionnées dans l'avis consultatif sans avoir au préalable examiné et mis en balance les revendications concurrentes des parties intéressées en matière de souveraineté et de territoire. En 2010, dans l'affaire *Demopoulos* concernant le nord de Chypre, la Cour européenne des droits de l'homme a, dans des circonstances semblables, formulé l'énoncé suivant, qui s'applique aussi, selon moi, à la présente espèce :

«La Cour se trouve donc confrontée à des affaires lourdes d'une complexité politique, historique et factuelle tenant à un problème qui aurait dû être résolu par toutes les parties ayant la pleine responsabilité de trouver une solution au niveau politique. Cette réalité de même que le passage du temps et l'évolution continue du différend politique plus large doivent guider la Cour dans son interprétation et son application de la Convention qui ne sauraient être ni statiques ni aveugles aux circonstances factuelles concrètes si l'on veut qu'elles soient cohérentes et aient du sens.»⁷²

VI. NON-PRISE EN CONSIDÉRATION DANS L'AVIS CONSULTATIF DE PRINCIPES ET PROPOSITIONS JURIDIQUES IMPORTANTS EN DROIT INTERNATIONAL

63. À mon humble avis, le raisonnement adopté par la majorité des membres de la Cour pour donner le présent avis consultatif est fondamentalement erroné en ce qu'il manque de prendre en considération des propositions et principes juridiques importants du droit international qui régissent la question israélo-palestinienne. L'analyse par la Cour du statut des territoires repris par Israël en 1967 et les conclusions juridiques, quelles qu'elles soient, formulées à ce sujet auraient dû être guidées par les principes de droit international visés ci-après.

A. Égalité souveraine des États

64. Le paragraphe 1 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies consacre l'idée que, indépendamment de leur taille, de leur population, de leur puissance économique et de leur poids militaire, tous les États Membres des

⁷² Cour européenne des droits de l'homme, *Demopoulos et autres c. Turquie*, grande chambre, décision sur la recevabilité, 1^{er} mars 2010.

under international law⁷³. The principle of sovereign equality necessitates that international law be applied consistently across all States and situations. Yet, the application of international law to the Israeli-Palestinian conflict seems to diverge from this standard. For instance, the characterization of Israeli settlements in the post-1967 territories, including East Jerusalem, as illegal and a serious violation of international law, or the assertion that the borders as of 4 June 1967 serve as Israel's *de facto* boundaries, or the prescription of a mandatory two-State solution — these are interpretations not uniformly applied to other regions deemed “occupied”, such as Crimea by Russia, Western Sahara by Morocco, or Northern Cyprus by Türkiye. Israel, like any other State, is entitled to equal treatment under international law. Therefore, it is imperative that the rules and principles of international law are crafted and applied with objectivity, ensuring equal and non-discriminatory treatment for all States. As stated above, the General Assembly's questions, and the whole approach in the Advisory Opinion are one-sided and imbalanced and ignore or downplay Israel's existing territorial and sovereignty rights.

B. The Rule of Law Must Clearly Distinguish between Law and Policy

65. Not all international expressions of norms take on the character of binding law. And yet the Advisory Opinion treats all UN resolutions quoted therein, as creating binding legal obligations which is not necessarily true. For instance, the UN General Assembly's or Security Council's legal views do not automatically become international law. They only serve as proof of customary international law if they represent widespread State practices and the collective belief that such practices are legally required (*opinion juris*). Meanwhile, the international legal framework also acknowledges policy statements that carry no legal weight and do not impose any legal obligations. Many of the UN General Assembly and Security Council resolutions referring to the Israeli-Palestinian conflict are examples of non-binding statements of policy. Resolution 242 is an example of a non-binding recommendation by the Security Council issued in response to the Israeli-Arab Six-Day War in June 1967. This resolution emphasized the necessity of negotiations and suggested guidelines for the parties during their negotia-

⁷³ The principle has been described by the ICJ as “one of the fundamental principles of the international legal order” which should be “viewed together with the principle that each State possesses sovereignty over its own territory and that there flows from that sovereignty the jurisdiction of the State over events and persons within that territory” (*Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2012 (I)*, pp. 123-124, para. 57).

Nations Unies sont égaux en droit international⁷³. Le principe de l'égalité souveraine exige que le droit international s'applique de la même façon à l'égard de tous les États et dans toutes les situations. Or, l'application du droit international au conflit israélo-palestinien semble s'écarter de cette règle. Par exemple, le fait que les colonies israéliennes implantées dans les territoires occupés depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, soient considérées comme illicites et comme violant gravement le droit international, l'assertion selon laquelle les frontières au 4 juin 1967 constituent les frontières *de facto* d'Israël, ou encore la prescription d'une solution contraignante à deux États, procèdent d'interprétations du droit qui diffèrent par rapport à celles appliquées à d'autres régions considérées comme « occupées », telles que la Crimée par la Russie, le Sahara occidental par le Maroc ou le nord de Chypre par la Türkiye. Israël, comme tout autre État, est en droit de bénéficier d'un traitement égal au regard du droit international. Par conséquent, il est impératif que les règles et principes du droit international soient élaborés et appliqués avec objectivité, de manière à garantir un traitement égal et non discriminatoire à tous les États. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, les questions posées par l'Assemblée générale et la démarche globale retenue dans l'avis consultatif sont partiales et déséquilibrées, et elles font abstraction des droits existants d'Israël en matière de territoires et de souveraineté, ou en minimisent l'importance.

*B. Nécessité que la règle de droit distingue clairement
entre droit et politique*

65. L'expression internationale d'une norme ne revêt pas toujours le caractère de droit contraignant. Or, la Cour, dans son avis consultatif, considère toutes les résolutions des Nations Unies qui y sont citées comme créant des obligations juridiques contraignantes, ce qui n'est pas forcément le cas. Ainsi, les positions juridiques de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité ne sont pas automatiquement érigées en normes du droit international. Elles n'ont le caractère de droit international coutumier que si elles reflètent des pratiques étatiques largement répandues et la conviction collective que de telles pratiques sont imposées par le droit (*opinio juris*). Cela dit, le cadre juridique international admet également les déclarations d'ordre politique qui n'ont pas de valeur juridique et n'imposent pas d'obligation en droit. Nombre des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité qui font référence au conflit israélo-palestinien sont ainsi des déclarations non contraignantes d'ordre politique. La résolution 242 est un exemple de recommandation non contraignante adoptée par le Conseil de

⁷³ Le principe a été présenté par la Cour comme « l'un des principes fondamentaux de l'ordre juridique international », qui doit être « considéré conjointement avec celui en vertu duquel chaque État détient la souveraineté sur son propre territoire, souveraineté dont découle pour lui un pouvoir de juridiction à l'égard des faits qui se produisent sur son sol et des personnes qui y sont présentes » (*Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 123-124, par. 57).

tions. Another example is General Assembly resolution 194 (1948) which is relied upon for the assertion that Palestinian refugees have “a right of return”. Rather than creating a binding obligation on Israel, this resolution was no more than an expression of policy in relation to refugees resulting from the 1947-1949 Israeli-Palestinian conflict. Similarly, the statement or inference that the two-State solution is mandatory or necessary to achieve a just, lasting and comprehensive peace, is another non-binding policy statement.

*C. State Consent Is Required before Resolution
of Inter-State Disputes*

66. As a fundamental principle of international law, UN institutions (including the principal judicial organ) require the explicit consent of the involved State to mediate disputes between States or between States and non-State entities. The United Nations primarily operates on the principle of State sovereignty and typically cannot impose resolutions without the agreement of the State. Yet as observed above, the Advisory Opinion circumvents State consent by giving judicial opinions over matters that are clearly reserved for the UN and bilateral negotiation framework.

*D. Borders, Sovereignty and Precise Scope of Territorial Claims
Cannot Be Presumed*

67. The questions of Israel’s alleged occupation of certain Palestinian territories since 1967, or of its annexation of foreign territory, or of the alleged infringement of the Palestinian people’s right to self-determination, are all questions that cannot be answered without first determining the territorial scope (i.e. borders) of the State of Israel, a critical matter regarding which the Court has not received arguments or evidence. The borders, the territorial sovereignty of both Israel and Palestine, are another sensitive area the Court cannot simply presume to appreciate based on the one-sided narrative contained in the statements of the pro-Palestinian group of States.

68. The General Assembly’s questions contained in resolution 77/247 rest on certain assumptions, namely that: (1) all the territories held during the Jordanian and Egyptian occupation within the 1949 armistice lines are automatically the sovereign territories of Palestine, and thus not of Israel; (2) that Israel’s presence in the West Bank, the Gaza Strip and Jerusalem is

sécurité en réponse à la guerre des Six Jours qui a opposé Israël à différents États arabes en juin 1967. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité a souligné la nécessité de négociations et proposé des orientations destinées à aider les parties durant celles-ci. Un autre exemple est la résolution 194 (1948) de l'Assemblée générale, invoquée pour fonder l'assertion selon laquelle les réfugiés palestiniens ont un «droit au retour». Cette résolution ne créait pas d'obligation contraignante à l'égard d'Israël, étant simplement l'expression d'une déclaration politique concernant les réfugiés du conflit israélo-palestinien de 1947-1949. De même, la déclaration ou la conclusion selon laquelle la solution des deux États est obligatoire ou nécessaire pour parvenir à une paix juste, durable et globale, constitue une autre déclaration politique non contraignante.

*C. Nécessité que les États aient préalablement consenti
au règlement des différends entre eux*

66. Conformément à un principe fondamental du droit international, les institutions des Nations Unies (dont son organe judiciaire principal) exigent le consentement exprès de l'État intéressé pour résoudre les différends entre États ou entre États et entités non étatiques. L'Organisation des Nations Unies repose essentiellement sur le principe de la souveraineté des États et ne peut, de manière générale, imposer des résolutions sans l'accord de ceux-ci. Comme je l'ai fait observer ci-dessus, la Cour a pourtant tourné le principe du consentement de l'État, en exprimant, dans son avis consultatif, des opinions judiciaires sur des questions qui, à l'évidence, relèvent exclusivement du cadre de négociation établi au plan bilatéral et sous l'égide des Nations Unies.

*D. Impossibilité de présumer les frontières, la souveraineté
et la portée exacte des revendications territoriales*

67. La Cour ne saurait trancher la question de l'occupation alléguée de certains territoires palestiniens par Israël depuis 1967 ou de son annexion d'un territoire étranger, ni encore celle de la violation alléguée du droit à l'autodétermination du peuple palestinien, sans déterminer au préalable les limites territoriales (c'est-à-dire les frontières) de l'État d'Israël, point crucial concernant lequel elle ne s'est vu soumettre aucune argumentation ni aucun élément de preuve. Les frontières, ainsi que la souveraineté territoriale d'Israël et de la Palestine, constituent un autre sujet sensible que la Cour ne peut se contenter d'apprécier en se fondant sur la présentation partielle faite dans les exposés des États appartenant au camp propalestinien.

68. Les questions formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/247 reposent sur certains présupposés, à savoir 1) que tous les territoires anciennement placés sous occupation jordanienne et égyptienne selon les lignes d'armistice de 1949 relèvent automatiquement de la souveraineté de la Palestine, et échappent donc à celle d'Israël; 2) que la présence d'Israël

without any legal justification; (3) Israel's presence in these areas violates Palestinian rights; (4) this territory is "Palestinian"; and (5) that Israel's policies and practices are annexational and necessarily "aimed at altering the demographic composition, character and status of . . . Jerusalem". While the language of resolution 77/247 portrays these assumptions as having been established already, I am not sure that these issues are as straightforward as they appear. Consequently, it falls to the Court to carry out its obligation to unpack, test and verify these assumptions, both for the purpose of determining whether it should exercise its jurisdiction and ultimately, in delivering the requested opinion. At the very least, the Court would need to examine and evaluate evidence concerning whether the 1949 armistice lines are "secure boundaries" within the meaning of Security Council resolutions 242 and 338. This, in turn, would require examination of the threats facing Israel emanating from the OPTs and the broader region. In the context of the questions put to the Court, determination of territorial sovereignty is critical because without clarifying the respective claims of both parties to the conflict, it would be impossible to answer the question of territorial scope of the Palestinian self-determination claim or of Israel's withdrawal from territory considered occupied. Furthermore, the Court would need to determine the territory over which Palestinians claim sovereignty and whether Palestine has historically made different assertions before different fora. Regrettably, the Court, which evidently adopted the above presumptions without question, does not address any of the above issues and frankly does not have before it sufficient information to even make an educated guess.

69. General Assembly resolution 77/247 refers to the West Bank, the eastern part of Jerusalem and the Gaza Strip as "Palestinian territory". The resolution appears to assume that sovereign rights to this area rest exclusively with the Palestinian people. It disregards any potential claims the State of Israel and the Jewish people may have with respect to some of these areas. In law and in fact, for over a century, sovereign legal title over the West Bank (and indeed the Gaza Strip) has been, and continues to be, indeterminate, or in abeyance. This has been the legal position under international law since the end of World War I, when Türkiye (as the successor to the Ottoman Empire) ceded sovereignty of the areas outside of its current borders. No agreement, instrument, judgment, opinion, or event with legal effect has changed this status since, as reflected — and explicitly stated — in agreements between the interested parties, and particularly agreements between the Israeli and Palestinian authorities. Under these agreements, the question of the final disposition of these areas shall be determined only by

en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et à Jérusalem n'a aucune justification juridique; 3) que la présence d'Israël dans ces zones viole les droits des Palestiniens; 4) que ces territoires sont «palestiniens»; et 5) que les politiques et pratiques d'Israël sont des politiques et pratiques d'annexion qu'il faut nécessairement considérer comme «vis[ant] à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de ... Jérusalem». Si, par son libellé, la résolution 77/247 présente ces présupposés comme des éléments déjà établis, je ne suis toutefois pas certaine que ces questions soient aussi évidentes qu'il n'y paraît. Par conséquent, il appartenait à la Cour de s'acquitter de son obligation de décomposer et d'analyser ces présupposés, et d'en vérifier l'exactitude, afin, à la fois, de déterminer si elle devait exercer sa compétence et, en définitive, de donner l'avis demandé. À tout le moins, la Cour aurait dû examiner et apprécier les éléments de preuve relatifs au point de savoir si les lignes définies dans les conventions d'armistice de 1949 constituaient des «frontières sûres» au sens des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Pour cela, elle aurait dû se pencher sur les menaces venant des territoires palestiniens occupés et, plus largement, de la région, auxquelles Israël est confronté. Dans le contexte des questions posées par l'Assemblée générale, il était crucial de déterminer la souveraineté territoriale, car la Cour ne pouvait, sans clarifier les revendications respectives des deux parties au conflit, répondre à la question de la portée territoriale du droit à l'autodétermination revendiqué par les Palestiniens ni à celle du retrait d'Israël du territoire considéré comme occupé. Il eût en outre fallu que la Cour définisse le territoire sur lequel les Palestiniens revendiquent la souveraineté, et qu'elle détermine si la Palestine avait, dans l'histoire, formulé des prétentions différentes devant d'autres instances. Or, ayant manifestement adopté les présomptions susmentionnées sans les remettre en cause, la Cour n'a malheureusement examiné aucune de ces questions; à vrai dire, elle ne disposait même pas d'informations suffisantes pour procéder à une quelconque appréciation éclairée.

69. La résolution 77/247 de l'Assemblée générale emploie le terme «territoire palestinien» pour désigner la Cisjordanie, la partie orientale de Jérusalem et la bande de Gaza. Elle semble partir du principe que les droits souverains sur ces zones appartiennent exclusivement au peuple palestinien, et fait abstraction des revendications que l'État d'Israël et le peuple juif pourraient avoir à l'égard de certaines d'entre elles. Du point de vue du droit comme des faits, le titre juridique de souveraineté sur la Cisjordanie (et, d'ailleurs, sur la bande de Gaza) est indéterminé ou en suspens, et ce, depuis plus d'un siècle. Telle est la situation juridique qui perdure, au regard du droit international, depuis la fin de la première guerre mondiale, lorsque la Türkiye (alors l'Empire ottoman) a renoncé à sa souveraineté sur des zones situées au-delà de ses frontières actuelles. Aucun accord, instrument, arrêt, avis ni événement produisant des effets juridiques n'a depuis modifié cette situation, ainsi que l'indiquent — et l'énoncent expressément — les accords conclus entre les parties intéressées, et en particulier entre les auto-

negotiation. Until then, both sides have agreed to provisional arrangements, which continue to apply and govern the legal relationship between them today. I offer a few thoughts below regarding these complex issues.

*E. Uti Possidetis Juris and the Borders of Israel
on the Eve of Independence*

70. Under international law there are several principles upon which legally enforceable borders are established, including effective control, historical title and treaties. *Uti possidetis juris*⁷⁴ is one of the main principles of customary international law intended to ensure stability, certainty and continuity in the demarcation of territorial boundaries of States emerging from decolonization or mandates such as the British Mandatory Palestine. In effect, the principle of *uti possidetis juris* transforms the colonial and administrative lines existing at the moment of birth of the new State into national borders. The principle applies to the State, as it is “at the moment of independence”, i.e. to the “photograph” of the territorial situation existing then. As the Court explained in the *Burkina Faso/Republic of Mali* case, the doctrine ensures that:

“By becoming independent, [the] new State acquires sovereignty with the territorial base and boundaries left to it by the [administrative boundaries of the] colonial power . . . [The principle of *uti possidetis juris*] applies to the State *as it is* [at that moment of independence], i.e., to the ‘photograph’ of the territorial situation then existing. The principle of *uti possidetis [juris]* freezes the territorial title; it stops the clock”⁷⁵.

⁷⁴ The principle of *uti possidetis juris*, which stipulates that newly formed sovereign States should maintain the internal borders that their preceding dependent area had before gaining independence, aims to preserve the territorial integrity of new States by maintaining the status quo of borders, thereby preventing conflicts that could arise from border disputes. The principle is also associated with preventing foreign intervention by eliminating any contested *terra nullius* (no man’s land) that foreign powers could claim. It has been notably applied by the Badinter Arbitration Committee during the disintegration of Yugoslavia, specifically regarding the nature of the boundaries between Croatia, Serbia, and Bosnia and Herzegovina. In essence, *uti possidetis juris* serves as a stabilizing factor during the transition of territories from colonial rule to independence, ensuring that the new States’ borders are recognized based on historical administrative lines rather than being redrawn, which could lead to further disputes and instability.

⁷⁵ *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 568, para. 30.

rités israéliennes et palestiniennes. En vertu de ces accords, la question de l'affectation définitive de ces zones ne peut être réglée que par voie de négociations. En attendant, les deux parties ont conclu des arrangements provisoires qui continuent de s'appliquer et de régir leur relation juridique. Je présenterai dans les paragraphes ci-après quelques réflexions concernant ces questions complexes.

*E. Uti possidetis juris et frontières d'Israël
à la veille de l'indépendance*

70. En droit international, l'établissement de frontières juridiquement opposables s'appuie sur plusieurs éléments, parmi lesquels le contrôle effectif, le titre historique et les traités. L'*uti possidetis juris*⁷⁴ est l'un des grands principes du droit international coutumier visant à garantir stabilité, sécurité et continuité en ce qui concerne la démarcation des frontières territoriales des États issus de la décolonisation ou de mandats, telle la Palestine sous mandat britannique. De fait, le principe de l'*uti possidetis juris* transforme en frontières nationales les limites coloniales et administratives qui existaient au moment de la naissance du nouvel État. Le principe s'applique à la situation telle qu'elle se présentait «au moment de l'accession à l'indépendance», c'est-à-dire à l'«instantané» du statut territorial existant à ce moment-là. Comme la Cour l'a indiqué dans l'affaire *Burkina Faso/République du Mali*, ce principe garantit que,

«[p]ar le fait de son accession à l'indépendance, le nouvel État accède à la souveraineté avec l'assiette et les limites territoriales qui lui sont laissées par l'État colonisateur [soit les limites administratives établies par celui-ci]. [Le principe de l'*uti possidetis juris*] est applicable *en l'état* [au moment de l'accession à l'indépendance], c'est-à-dire à l'«instantané» du statut territorial existant à ce moment-là. Le principe de l'*uti possidetis [juris]* gèle le titre territorial; il arrête la montre»⁷⁵.

⁷⁴ Le principe de l'*uti possidetis juris*, selon lequel les États souverains nouvellement constitués doivent conserver les limites internes qui étaient celles de leur territoire avant leur accession à l'indépendance, vise à préserver l'intégrité territoriale des nouveaux États en maintenant le *statu quo* en matière de frontières et, ce faisant, à éviter les conflits qui pourraient découler de différends frontaliers. Ce principe ressortit aussi à l'idée d'empêcher les interventions étrangères en éliminant les territoires dits *terra nullius* (no man's land) faisant l'objet de contestations, qui pourraient être revendiqués par des puissances étrangères. Il a notamment été appliqué par la commission d'arbitrage Badinter au moment de la désintégration de la Yougoslavie, en particulier en ce qui concerne la nature des frontières entre la Croatie, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine. En substance, l'*uti possidetis juris* sert de facteur de stabilité lorsque des territoires anciennement colonisés accèdent à l'indépendance, en faisant en sorte que les frontières des nouveaux États soient reconnues sur la base des limites administratives historiques et ne soient pas redessinées, ce qui pourrait engendrer de nouveaux différends et de l'instabilité.

⁷⁵ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 568, par. 30.

71. The Court further observed in the case of *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening)* that *uti possidetis juris* is a “retrospective principle, investing as international boundaries administrative limits intended originally for quite other purposes”⁷⁶. In applying the doctrine, one does not ask whether the law at the time of the “photograph” viewed the administrative lines as international boundaries. Indeed, it is quite plain that the borderlines are not expected to have been international boundaries at the time of the “photograph”. Thus, for instance, in the *Burkina Faso/Republic of Mali* case, the Court did not have to inquire whether *uti possidetis juris* was a binding rule of international law at the time of decolonization. It was enough for the Court that *uti possidetis juris* was a binding rule of international law at the time the Court resolved the border dispute.

72. As stated above, when Britain terminated its stewardship over what was left of the Mandate for Palestine in 1947⁷⁷, according to the principle of *uti possidetis juris*, the administrative boundaries of the Mandate for Palestine on 14 May 1948 became the borders of the independent State of Israel (the only State to emerge from Mandatory Palestine at the time of Britain’s withdrawal)⁷⁸. Those borders were as follows: (1) To the west the Mediterranean Sea was the border. (2) The eastern boundary of the Mandate was the Jordan River, and a line extending south from the Dead Sea (into which the Jordan River empties), to the Red Sea near Aqaba, separating Palestine from Transjordan. (3) To the north, the boundary with the French Mandate for Syria and Lebanon, which was agreed upon in the Franco-British boundary agreements of 1920 and 1923. (4) To the south, the border with Egypt, running along the Negev Desert. These borders remained until the termination of the British Mandate on 15 May 1948, and the subsequent Declaration of Independence by the State of Israel (see map in Figure 2, p. 916).

73. Israel’s independence would thus appear to fall squarely within the bounds of circumstances that trigger the principle of *uti possidetis juris*. Applying the rule would appear to dictate that Israel’s borders are those of the Palestine Mandate that preceded it, except where otherwise agreed upon by Israel and its relevant neighbours. Indeed, Israel’s peace treaties with neighbouring States to date — with Egypt and Jordan — appear to reinforce it. These treaties ratify borders between Israel and its neighbours explicitly based on the boundaries of the British Mandate of Palestine. Likewise, in demarcating the so-called “Blue Line” between Israel and Lebanon in 2000, the United Nations Secretary-General relied upon the boundaries of the

⁷⁶ *Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 1992, p. 388, para. 43.

⁷⁷ The Mandate for Palestine originally included the territory of Transjordan, but that territory was with the approval of the League of Nations, administratively separated from the Mandate in 1922 and granted its independence by Britain in 1946.

⁷⁸ See Part II C. above: The emergence of “British Mandatory Palestine” in the 1920s.

71. En outre, dans l'affaire du *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras; Nicaragua (intervenants))*, la Cour a observé que l'*uti possidetis juris* était un «principe rétroactif, qui transform[ait] en frontières internationales des limites administratives conçues à l'origine à de tout autres fins»⁷⁶. Pour appliquer ce principe, il n'est nul besoin de rechercher si, à l'époque de l'«instantané», les limites administratives étaient considérées comme des frontières internationales au regard du droit. De fait, très clairement, il n'est pas nécessaire que les lignes de démarcation aient été des frontières internationales au moment de l'«instantané». Ainsi, dans l'affaire *Burkina Faso/République du Mali*, la Cour n'a pas eu à examiner si l'*uti possidetis juris* avait été une règle contraignante de droit international au moment de la décolonisation; il suffisait que tel fût le cas au moment où elle a tranché le différend frontalier.

72. Comme je l'ai dit précédemment, lorsque, en 1947, la Grande-Bretagne a renoncé à administrer ce qui restait du mandat pour la Palestine⁷⁷, les limites administratives de ce territoire au 14 mai 1948 sont, selon le principe de l'*uti possidetis juris*, devenues les frontières de l'État indépendant d'Israël (le seul État qui est né de la Palestine sous mandat au moment du retrait de la Grande-Bretagne)⁷⁸. Ces frontières étaient les suivantes: 1) à l'ouest, la frontière était représentée par la mer Méditerranée; 2) à l'est, le territoire était limité par le Jourdain, puis, au sud de la mer Morte (où se jette celui-ci), par une ligne se poursuivant jusqu'à la mer Rouge, près d'Aqaba, qui séparait la Palestine de la Transjordanie; 3) au nord, le territoire était délimité par la frontière avec le mandat français pour la Syrie et le Liban, établie dans les accords frontaliers franco-britanniques de 1920 et 1923; et 4) au sud, la frontière avec l'Égypte longeait le désert du Néguev. Ces frontières ont perduré jusqu'à la déclaration d'indépendance de l'État d'Israël et la fin du mandat britannique, le 15 mai 1948 (voir le croquis n° 2, p. 916).

73. L'accession d'Israël à l'indépendance paraît donc s'inscrire parfaitement dans les circonstances qui donnent application au principe de l'*uti possidetis juris*. Si l'on applique cette règle, la conclusion qui semble s'imposer est que les frontières d'Israël sont celles de la Palestine sous mandat qui l'a précédé, sauf lorsque lui-même et ses principaux voisins en sont convenus autrement. De fait, les traités de paix conclus à ce jour par Israël avec des États voisins — soit l'Égypte et la Jordanie — semblent le confirmer. Ces traités reconnaissent des frontières entre Israël et ses voisins qui sont explicitement fondées sur les limites de la Palestine sous mandat britannique. De même, pour démarquer ce qu'il est convenu d'appeler la «Ligne bleue» entre

⁷⁶ *Différend frontalier terrestre, insulaire et maritime (El Salvador/Honduras; Nicaragua (intervenants))*, arrêt, C.I.J. Recueil 1992, p. 388, par. 43.

⁷⁷ Le mandat pour la Palestine englobait initialement le territoire de la Transjordanie, mais la Grande-Bretagne, avec l'assentiment de la SDN, a séparé administrativement celui-ci du mandat en 1922 et lui a accordé l'indépendance en 1946.

⁷⁸ Voir, ci-dessus, la section C de la partie II (Émergence de la «Palestine sous mandat britannique» dans les années 1920).



Figure 2.

British Mandate of Palestine⁷⁹. Given the location of the borders of the Mandate of Palestine, applying the doctrine of *uti possidetis juris* to Israel would mean that Israel has territorial sovereignty over all the disputed areas of Jerusalem, the West Bank and Gaza, except to the degree that Israel has voluntarily yielded sovereignty since its independence. This conclusion stands in opposition to the widely espoused position that international law gives Israel little or no sovereign claim to these areas⁸⁰.

⁷⁹ See UN Secretary-General, “Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolutions 425 (1978) and 426 (1978)”, p. 2, note 1, UN doc. S/2000/590 (16 June 2000):

“As noted in my report of 22 May, the international boundary between Israel and Lebanon was established pursuant to the 1923 Agreement between France and Great Britain entitled ‘Boundary Line between Syria and Palestine from the Mediterranean to El Hamme’, which was reaffirmed in the ‘Israeli-Lebanese General Armistice Agreement’ signed on 23 March 1949.”

⁸⁰ See e.g. Barack Obama, President, US, “Remarks by the President on the Middle East and North Africa” (11 May 2011), <https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>; David Cameron and Mahmoud Abbas press conference: Prime Minister David Cameron and Palestinian President Mahmoud Abbas gave a joint press conference in Jerusalem (13 March 2014), <https://www.gov.uk/government/speeches/press-conference-in-jerusalem>.



Croquis n° 2.

Israël et le Liban en 2000, le Secrétaire général des Nations Unies s'est appuyé sur les limites de la Palestine sous mandat britannique⁷⁹. Compte tenu du tracé desdites limites, l'application de la doctrine de *uti possidetis juris* à Israël signifierait que celui-ci a la souveraineté territoriale sur toutes les zones litigieuses — soit Jérusalem, la Cisjordanie et Gaza —, sauf dans la mesure où il y a volontairement renoncé depuis son accession à l'indépendance. Cette conclusion vient contredire la position largement adoptée selon laquelle, au regard du droit international, Israël ne peut guère — voire absolument pas — prétendre à la souveraineté sur ces zones⁸⁰.

⁷⁹ Voir Conseil de sécurité, «Rapport du Secrétaire général sur l'application des résolutions 425 (1978) et 426 (1978) du Conseil de sécurité», 16 juin 2000, Nations Unies, doc. S/2000/590, par. 6, note 1 :

« Comme je le notais dans mon rapport du 22 mai, la frontière internationale entre Israël et le Liban a été établie selon l'Accord de 1923 entre la France et la Grande-Bretagne concernant le tracé de la frontière syro-palestinienne entre la Méditerranée et El Hammé, tracé confirmé dans l'Accord d'armistice général israélo-libanais signé le 23 mars 1949. »

⁸⁰ Voir, par exemple, Barack Obama, President, US, «Remarks by the President on the Middle East and North Africa», 11 mai 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>; David Cameron and Mahmoud Abbas press conference: Prime Minister David Cameron and Palestinian President Mahmoud Abbas gave a joint press conference in Jerusalem, 13 mars 2014, <https://www.gov.uk/government/speeches/pressconference-in-jerusalem>.

*F. The UN Partition Plan, 1948 War of Independence
and Israel's Armistice Lines*

74. On the eve of the British withdrawal, on 14 May, Jewish authorities declared the independence of the Jewish State in Palestine, called Israel⁸¹. Local Arab authorities, on the other hand, while rejecting the Jewish State, did not declare or otherwise move to create an Arab State in Palestine. Israel's Declaration of Independence was immediately followed by the outbreak of the 1948 Arab-Israeli War⁸² as five Arab States (including Jordan, which had received independence from Britain in 1946, Egypt, Iraq, Lebanon and Syria) that were opposed to the establishment of a Jewish State in the region, invaded the newly independent State. The war ended by late 1948, with Israel controlling roughly three quarters of the territory of the Palestine Mandate. The remaining territory was conquered by Syria, Egypt and Jordan. Egypt ruled the conquered parts of Palestine (the Gaza Strip) by military administration. Jordan occupied part of that territory which became known as the West Bank, while Egypt occupied Gaza. Jerusalem was divided between Israeli forces in the West and Jordanian forces in the East, while Transjordan and Syria treated the conquered areas as part of their municipal territories. No other Arab State claimed sovereignty within the area. Syria⁸³, Egypt⁸⁴ and Jordan⁸⁵ all signed armistice agreements with Israel, marking the lines between the territory controlled by Israel and the lands conquered by the Arab States. However, the armistice agreements were clear in stating that the armistice lines were not boundaries and that the parties retained their claims to territorial sovereignty⁸⁶. Shortly thereafter, the Arab States that had conquered parts of Palestine imposed a military administration on the areas they had seized⁸⁷. In September, fearing a Transjordanian annexation of parts of Mandatory Palestine, Egypt initiated the creation of an Arab Government of "all Palestine", which, on 1 October, declared an independent Arab State in all of Palestine. While six Arab States recognized the new "Government" of

⁸¹ Declaration of the Establishment of the State of Israel (14 May 1948).

⁸² This war is known in Israel as the "War of Independence".

⁸³ See UN Security Council, Israeli-Syrian General Armistice Agreement, 20 July 1949, UN doc. S/1353.

⁸⁴ General Armistice Agreement between Egypt and Israel, 13 December 1949, UN doc. S/1264/Rev. 1.

⁸⁵ See Armistice Agreement between the Hashemite Kingdom of Jordan and Israel, 3 April 1949, UN doc. S/1302.

⁸⁶ Specifically, Article II, paragraph 2, of the Armistice Agreement between Jordan and Israel states that "[n]o provision of this Agreement shall in any way prejudice the rights, claims and positions of either party hereto in the ultimate peaceful settlement of the Palestine question". Article VI, paragraph 9, provides that "[t]he Armistice Demarcation Lines defined in Articles V and VI of this Agreement are agreed upon by the parties without prejudice to future territorial settlement or boundary lines or to claims of either party relating thereto".

⁸⁷ *Ibid.*

F. Plan de partage des Nations Unies, guerre d'indépendance de 1948 et lignes d'armistice convenues avec Israël

74. À la veille du retrait britannique, le 14 mai 1948, les autorités juives ont proclamé l'indépendance de l'État juif en Palestine, appelé Israël⁸¹. Les autorités arabes locales, bien qu'ayant rejeté l'existence de l'État juif, n'ont, quant à elles, fait aucune proclamation ni pris quelque autre mesure en vue de la création d'un État arabe en Palestine. La déclaration d'indépendance d'Israël a été immédiatement suivie par le déclenchement de la guerre israélo-arabe de 1948⁸², après que cinq États arabes (la Jordanie, à laquelle la Grande-Bretagne avait accordé l'indépendance en 1946, l'Égypte, l'Iraq, le Liban et la Syrie), opposés à l'établissement d'un État juif dans la région, eurent envahi l'État nouvellement indépendant. Au sortir de la guerre, à la fin de l'année 1948, les trois quarts environ du territoire de la Palestine sous mandat se trouvaient sous le contrôle d'Israël, le reste ayant été conquis par la Syrie, l'Égypte et la Jordanie. L'Égypte a placé sous administration militaire les territoires dont il avait pris le contrôle (la bande de Gaza). La Transjordanie occupait une partie du territoire par la suite désigné Cisjordanie, et l'Égypte occupait Gaza. Jérusalem était divisée entre les forces israéliennes à l'ouest et les forces jordaniennes à l'est, tandis que la Transjordanie et la Syrie traitaient les zones conquises comme faisant partie de leurs territoires nationaux. Aucun autre État arabe n'a formulé de revendication de souveraineté dans cette région. Des conventions d'armistice ont été signées par Israël avec la Syrie⁸³, l'Égypte⁸⁴ et la Jordanie⁸⁵, dans lesquelles étaient définies les lignes de démarcation entre le territoire contrôlé par celui-ci et les terres conquises par les États arabes. Il ressort toutefois clairement de ces conventions que les lignes d'armistice n'étaient pas des frontières et qu'elles étaient sans préjudice des revendications de souveraineté territoriale des parties⁸⁶. Peu après, les États arabes qui avaient conquis certaines parties de la Palestine ont placé sous administration militaire les territoires confisqués⁸⁷. En septembre, craignant que la Jordanie ne procède à l'annexion de portions

⁸¹ Declaration of the Establishment of the State of Israel, 14 mai 1948.

⁸² En Israël, cette guerre est appelée « guerre d'indépendance ».

⁸³ Voir Conseil de sécurité, convention d'armistice général syro-israélienne, 20 juillet 1949, Nations Unies, doc. S/1353.

⁸⁴ Convention d'armistice général conclue entre l'Égypte et Israël, 13 décembre 1949, Nations Unies, doc. S/1264/Rev.1.

⁸⁵ Voir convention d'armistice général entre le Royaume hachémite de Jordanie et Israël, 3 avril 1949, Nations Unies, doc. S/1302.

⁸⁶ Plus précisément, le paragraphe 2 de l'article II de la convention d'armistice entre Israël et la Jordanie prévoyait qu'« aucune des clauses de la ... Convention ne préjugera[it] en aucune manière les droits, revendications et positions de l'une ou l'autre des Parties à ladite Convention lors du règlement pacifique définitif de la question palestinienne ». De même, le paragraphe 9 de l'article VI disposait que « [l]a ligne de démarcation de l'armistice définie aux articles V et VI de la ... Convention [était] acceptée par les Parties sans préjudice de règlements territoriaux ultérieurs, du tracé des frontières ou des revendications de chacune des Parties à ce sujet ».

⁸⁷ *Ibid.*

Palestine, it never exercised any authority anywhere, and it quietly retired to anonymous offices in Cairo and then dissolution⁸⁸.

75. A fourth armistice agreement was signed with Israel's last neighbouring State — Lebanon⁸⁹. Because Lebanon had not succeeded in conquering and holding any of the territory of the Palestine Mandate, the armistice line with Lebanon coincided with the prior boundary of the Mandate. Nonetheless, the armistice line had an interesting feature. Like the armistice lines with Israel's other neighbours, the armistice line with Lebanon was established as a military line, without prejudice to the parties' claims to territorial sovereignty⁹⁰.

UN ARMISTICE LINES 1949



Figure 3.

⁸⁸ A. Shlaim, "The Rise and Fall of the All-Palestine Government in Gaza", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 20, pp. 37-53 (1990).

⁸⁹ See Lebanese-Israeli General Armistice Agreement, 23 March 1949, UN doc. S/1296/Rev. 1.

⁹⁰ *Ibid.*, Arts. II-III and V.

de la Palestine sous mandat, l'Égypte a engagé la création d'un gouvernement arabe pour «toute la Palestine», lequel a, le 1^{er} octobre, proclamé l'établissement d'un État arabe indépendant dans l'intégralité de la Palestine. S'il a été reconnu par six États arabes, le nouveau «Gouvernement» de la Palestine n'a cependant jamais exercé la moindre autorité nulle part, et s'est discrètement retiré dans des bureaux anonymes au Caire avant d'être finalement dissous⁸⁸.

75. Une quatrième convention d'armistice a été signée avec le dernier État voisin d'Israël, le Liban⁸⁹. Celui-ci ayant échoué dans ses tentatives de conquête et de contrôle du territoire de la Palestine sous mandat, la ligne d'armistice avec cet État correspondait à la limite de l'ancien territoire sous mandat. Cette ligne avait toutefois une particularité intéressante : comme dans le cas des conventions d'armistice conclues par Israël avec ses autres voisins, il s'agissait d'une ligne militaire, établie sans préjudice des revendications de souveraineté territoriale des parties⁹⁰.

LIGNES D'ARMISTICE CONCLUES EN 1949



Croquis n° 3.

⁸⁸ A. Shlaim, «The Rise and Fall of the All-Palestine Government in Gaza», *Journal of Palestine Studies*, 1990, vol. 20, p. 37-53.

⁸⁹ Voir convention d'armistice général conclue entre le Liban et Israël, 23 mars 1949, Nations Unies, doc. S/1296/Rev.1.

⁹⁰ *Ibid.*, art. II-III et V.

76. The armistice lines, as established in 1949 and modified by minor adjustments in military lines between 1949 and 1967, are often referred to as the “1967 boundaries”⁹¹. Indeed, the Advisory Opinion has recommended that Israel withdraws from the disputed territory based on the “1967 boundaries”. However, the implication that the 1949 armistice lines became Israel’s legal international borders is difficult to square with the doctrine of *uti possidetis juris*. To give these lines the status of international borders would amount to approving the use of aggressive force by foreign States in 1967 against the Jewish people and the territorial integrity of the sovereign State of Israel, in violation of the prohibition under international law of the use of force to acquire territory. As earlier stated, in the course of the first Arab-Israeli war, Egypt took control of the Gaza Strip, while Jordan and Iraqi forces occupied Judea, Samaria and East Jerusalem (redesignated as the West Bank). Jordan subsequently annexed Judea and Samaria illegally. This purported annexation was only officially recognized by three other States⁹², but was rejected by the Arab League. Jordan’s occupation and subsequent annexation of the “West Bank” was clearly in breach of international law, its control of the area having been obtained by force following an act of aggression and therefore having no effect on Israel’s entitlement to sovereignty over the disputed territories upon independence. That is why the said armistice lines are not synonymous with legitimate territorial borders.

77. Thus, while considerable efforts had been invested in creating and advancing proposals for altering the borders of the Jewish State of Israel and a contemplated companion Arab State (two-State solution), no such efforts have so far succeeded in being implemented. Thus, it would appear that *uti possidetis juris* dictates recognition of the borders of Israel as coinciding with the borders of the Mandate as of 1948, rather than the “1967 borders” unless and until the parties to the conflict agree otherwise.

G. Israel’s Rights to Settle in the Territory Comprising Former Mandatory Palestine

78. The borders, territorial sovereignty of both Israel and Palestine, is another sensitive area the Court cannot simply presume to appreciate based on the one-sided narrative contained in the statements of the pro-Palestinian group of States. The General Assembly’s questions ask the Court to make a number of prejudicial assumptions or presumptions, including, (a) the

⁹¹ See e.g. E. Bronner, “Netanyahu Responds Icily to Obama Remarks”, *The New York Times*, 19 May 2011, at A9; T. Lister, “Maps, Land and History: Why 1967 Still Matters”, *CNN*, 24 May 2011, at IV.

⁹² The United Kingdom, Iraq and Pakistan.

76. Les lignes d'armistice, telles qu'établies en 1949 et modifiées par de légers ajustements des lignes militaires entre 1949 et 1967, sont souvent dénommées « frontières de 1967 »⁹¹. Dans son avis consultatif, la Cour recommande ainsi qu'Israël se retire du territoire litigieux sur le fondement des « frontières de 1967 ». Or, la conclusion selon laquelle les lignes d'armistice de 1949 sont devenues les frontières internationales juridiques d'Israël est difficilement conciliable avec le principe de *l'uti possidetis juris*. Accorder à ces lignes le statut de frontières internationales reviendrait à approuver l'emploi agressif de la force, en 1967, par des États étrangers contre le peuple juif et l'intégrité territoriale de l'État souverain d'Israël, en violation de l'interdiction, en droit international, de l'acquisition de territoire par la force. Ainsi qu'il a déjà été dit, pendant la première guerre arabo-israélienne, l'Égypte a pris le contrôle de la bande de Gaza, tandis que la Jordanie et les forces irakiennes occupaient la Judée, la Samarie et Jérusalem-Est (région rebaptisée « Cisjordanie »). La Jordanie a par la suite annexé la Judée et la Samarie de manière illicite. Officiellement reconnue par trois autres États seulement⁹², l'annexion revendiquée par la Jordanie a été rejetée par la Ligue des États arabes. L'occupation et l'annexion subséquente de la « Cisjordanie » par la Jordanie emportaient clairement violation du droit international, celle-ci s'étant emparée de la zone par la force, au moyen d'un acte d'agression, et cette prise de contrôle n'ayant donc aucun effet sur la souveraineté dont Israël pouvait se prévaloir sur les territoires litigieux au moment de son accession à l'indépendance. C'est la raison pour laquelle les lignes d'armistice ne sont pas synonymes de frontières territoriales légitimes.

77. Ainsi, malgré les efforts considérables déployés pour élaborer et soutenir des propositions visant à redéfinir les frontières de l'État juif d'Israël et d'un État arabe qui coexisterait avec lui en bonne intelligence (solution des deux États), aucune de ces propositions n'a à ce jour abouti. Le principe de *l'uti possidetis juris* semble donc exiger de considérer que les frontières d'Israël sont celles définies par le mandat de 1948, et non les « frontières de 1967 », sauf dans la mesure où les parties en conviendraient autrement.

G. Droits d'Israël de vivre dans le territoire correspondant à l'ancienne Palestine sous mandat

78. Les frontières et la souveraineté territoriale d'Israël et de la Palestine sont un autre sujet délicat que la Cour ne saurait prétendre apprécier sur le seul fondement de la présentation partielle contenue dans les exposés des États du camp propalestinien. Les questions qu'a posées l'Assemblée générale à la Cour imposent à celle-ci d'accepter un certain nombre d'hypothèses

⁹¹ Voir, par exemple, E. Bronner, « Netanyahu Responds Icily to Obama Remarks », *The New York Times*, 19 mai 2011, p. A9; T. Lister, « Maps, Land and History: Why 1967 Still Matters », *CNN*, 24 mai 2011, p. IV.

⁹² Le Royaume-Uni, l'Iraq et le Pakistan.

illegality of Israel's occupation including settlements and annexation of Palestinian territories occupied since 1967; (b) "ongoing violation by Israel of the right of the Palestinian people to self-determination"; (c) the fact that Israel's policies and practices are necessarily "aimed at altering the demographic composition, character and status of . . . Jerusalem"; and (d) the "discriminatory character of Israel's legislation and policies" in the OPT. The questions ask the Court to presuppose that all the territories held during the Jordanian and Egyptian occupation within the 1949 armistice lines are automatically the sovereign territories of Palestine, and thus not of Israel. I am not sure that this issue is as simple as it appears. At the very least, the Court would need to examine and evaluate evidence concerning whether the 1949 armistice lines are "secure boundaries" within the meaning of Security Council resolutions 242 and 338. This, in turn, would require examination of the threats facing Israel emanating from the OPTs and the broader region. In the context of the questions put to the Court, determination of territorial sovereignty is critical because without clarifying the respective claims of both parties to the conflict, it would be impossible to answer the question of the territorial scope of the Palestinian self-determination claim or of Israel's withdrawal from territory considered occupied. Furthermore, the Court would need to determine the territory over which Palestinians claim sovereignty and whether Palestine has historically made different assertions before different fora. The Advisory Opinion does not address any of the above issues and frankly does not have before it sufficient information to even make an educated guess.

79. As referred to earlier in this dissenting opinion, the Mandate for Palestine which was created by the Principal Allied Powers in 1920 following World War I and approved by the League of Nations in 1922, was primarily set up to reconstitute "a Jewish homeland in Palestine". Accordingly, the Jewish people obtained certain rights to settle in Palestine — which not only included the now disputed territories of the Gaza Strip, the "West Bank" and West Jerusalem, but also Transjordan. Whilst the exact nature of the rights conferred under the Mandate has been the subject of much discussion, the language of the Mandate shows that with respect to the territory then known as "Palestine", the Jewish people were the main beneficiaries of those rights. By incorporating the Balfour Declaration in the Preamble to the Mandate (in which "His Majesty's Government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and

ou de présomptions préjudiciables, notamment *a*) l'illicéité de l'occupation israélienne, en particulier en ce qui concerne la colonisation et l'annexion des territoires palestiniens occupés depuis 1967; *b*) « la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination »; *c*) le fait que les politiques et pratiques israéliennes visent nécessairement « à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de ... Jérusalem »; et *d*) le « caractère ... discriminatoire des lois et mesures adoptées par Israël » dans le Territoire palestinien occupé. Les questions de l'Assemblée générale demandent à la Cour de partir du principe que tous les territoires détenus pendant l'occupation jordanienne et égyptienne à l'intérieur des lignes d'armistice de 1949 sont automatiquement des territoires souverains de la Palestine, et non d'Israël. À mon avis, les choses ne sont pas aussi simples qu'il y paraît. La Cour aurait dû, à tout le moins, examiner et évaluer des éléments de preuve se rapportant à la question de savoir si les lignes d'armistice de 1949 constituaient des « frontières sûres » au sens des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Pour cela, elle était tenue de se pencher sur les menaces dirigées contre Israël en provenance des territoires palestiniens occupés et, plus largement, de la région. Dans le contexte des questions posées par l'Assemblée générale, il était crucial de déterminer la souveraineté territoriale, car la Cour ne pouvait, sans clarifier les prétentions respectives des deux parties au conflit, répondre à la question de la portée territoriale du droit à l'autodétermination revendiqué par le peuple palestinien ou à celle du retrait d'Israël du territoire considéré comme occupé. Il eût en outre fallu que la Cour définisse le territoire sur lequel les Palestiniens revendiquent la souveraineté et qu'elle détermine si la Palestine avait, dans l'histoire, formulé des prétentions différentes devant d'autres instances. Dans son avis consultatif, la Cour n'a examiné aucune de ces questions et, à dire vrai, ne disposait même pas d'informations suffisantes pour procéder à une quelconque appréciation éclairée.

79. Comme il a déjà été dit dans le présent exposé de mon opinion dissidente, le mandat pour la Palestine établi par les principales puissances alliées en 1920, après la première guerre mondiale, et entériné par la SDN en 1922, visait avant tout à reconstituer un « foyer national pour le peuple juif » en Palestine. Ce peuple a en conséquence obtenu certains droits d'établissement en Palestine, laquelle comprenait non seulement les territoires aujourd'hui litigieux de la bande de Gaza, de la « Cisjordanie » et de Jérusalem-Ouest, mais aussi la Transjordanie. Si la nature exacte des droits ainsi conférés a été abondamment débattue, il ressort néanmoins des termes du mandat que, pour ce qui est du territoire alors connu sous le nom de « Palestine », le peuple juif était le principal bénéficiaire de ces droits. En faisant référence, dans son préambule, à la déclaration Balfour (par laquelle le Gouvernement britannique indiquait qu'il « envisage[ait] favorablement l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, et emploiera[it] tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera[it] fait qui p[ût] porter atteinte ni aux

political status enjoyed by Jews in any other country”), the Mandate clearly confirmed the right of the Jewish people to settle, self-determine and live peacefully in the Mandate territory (or at least in the part that remained after Britain transferred 70 per cent of the Mandate Territory to Jordan). The Mandate of Palestine did not provide for any other partition, other than the separation of Transjordan. It has been argued that the Palestinian Arab population living within the Mandate also had and continue to have a right to self-determination. However, the founding documents of the Mandate (including General Assembly resolution 181 (1947)) are silent on the issue of the self-determination of Palestinian Arabs living within the Mandatory territory, implying that the question of their self-determination was perceived as one of “internal self-determination” that would require negotiation and mutual agreement⁹³. Be that as it may, the rights of multiple nations to self-determination on a given territory should not disturb the application of the principle of *uti possidetis juris*⁹⁴.

H. The Rights of the Arab-Palestinians to Self-Determination

80. Whilst there is no doubt that the right to self-determination is a right *erga omnes*, to which the Palestinian people are entitled, in the present context, that question raises issues of the territorial borders and the safety and security of both the prospective independent Palestinian State and the Israeli State coexisting side by side. These issues, including the proposed frontiers of the two States, territorial inviolability, and legitimate security concerns of both peoples, have not been addressed by the Advisory Opinion. By asking the Court to examine the policies and practices of one of the parties, while ignoring the policies and practices of the other party or those of interested third States, such as the Arab neighbours, and by asking the Court to determine the legal consequences of Israel’s policies and practices, the Court cannot arrive at a balanced view that is in keeping with its judicial function and character. The practical and realistic solution is a consensual one, jointly arrived at by both parties to the conflict through good faith negotiations within the existing negotiation framework and implementation of existing Security Council resolutions.

⁹³ Internal self-determination refers to the right of the people within a State to govern themselves without outside interference. It is a principle that promotes democratic freedoms and autonomy for minority groups within sovereign States. This concept is distinct from external self-determination, which relates to the right of peoples to determine their own political status and potentially form an independent State.

⁹⁴ *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 566.

droits civiques et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont les Juifs jouiss[ai]ent dans tout autre pays»), le mandat confirmait clairement le droit du peuple juif de s'établir, de disposer de lui-même et de vivre en paix dans le territoire sous mandat (ou du moins ce qu'il en restait après que la Grande-Bretagne en eut transféré 70 % à la Jordanie). Hormis la séparation de la Transjordanie, le mandat pour la Palestine ne prévoyait aucun autre partage. D'aucuns arguent que la population arabe palestinienne vivant dans le territoire sous mandat avait et continue d'avoir, elle aussi, un droit à l'autodétermination. Cependant, les textes fondateurs du mandat (notamment la résolution 181 de l'Assemblée générale de 1947) ne disent rien au sujet de l'autodétermination des Arabes palestiniens vivant dans ce territoire, ce qui implique que la question était considérée comme se rapportant à l'«autodétermination interne» et devant faire l'objet de négociations et d'un accord mutuel⁹³. Quoi qu'il en soit, le droit à l'autodétermination que peuvent avoir plusieurs nations dans un territoire donné ne devrait pas remettre en cause l'application du principe de l'*uti possidetis juris*⁹⁴.

H. Droits des Palestiniens arabes à l'autodétermination

80. Si le droit à l'autodétermination est incontestablement un droit *erga omnes* dont le peuple palestinien peut se prévaloir, il soulève néanmoins, dans le présent contexte, la question des frontières territoriales ainsi que de la sûreté et de la sécurité des deux États appelés à vivre côte à côte, l'État palestinien indépendant qui pourrait voir le jour et l'État israélien. Ces questions, en particulier celles des frontières proposées pour les deux États, de l'inviolabilité territoriale et des préoccupations légitimes des deux peuples en matière de sécurité, n'ont pas été traitées dans l'avis consultatif. Ayant été priée d'examiner les politiques et pratiques de l'une des parties en faisant abstraction de celles adoptées par l'autre partie et par les États tiers intéressés, notamment les pays arabes voisins, et de déterminer les conséquences juridiques des politiques et pratiques d'Israël, la Cour ne pouvait parvenir à une position juste qui fût conforme à sa fonction et à son caractère judiciaires. Pour être concrète et réaliste, la solution doit être consensuelle, convenue conjointement entre les deux parties au conflit par des négociations menées de bonne foi dans le cadre existant prévu à cet effet et la mise en œuvre des résolutions déjà adoptées par le Conseil de sécurité.

⁹³ L'autodétermination interne renvoie au droit qu'a un peuple, au sein d'un État, de se gouverner lui-même sans ingérence extérieure. Il s'agit d'un principe visant à promouvoir les libertés démocratiques et l'autonomie des groupes minoritaires au sein d'États souverains. Cette notion est à distinguer de celle de l'autodétermination externe, qui désigne le droit des peuples de déterminer leur propre statut politique et éventuellement de former un État indépendant.

⁹⁴ *Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 566.

81. International law arguably supports the right of Arab-Palestinians to self-determination but leaves it to the concerned parties (including the State of Israel which currently claims sovereignty over the disputed territory by virtue of *uti possidetis juris*) to agree upon the choice of means to fulfil that right. As is reflected in Security Council resolutions 242 and 338, international law does not allow the right to self-determination to conflict with the sovereign rights of an existing sovereign State, including its rights to territorial security and integrity, political independence and existing borders. If, pursuant to *uti possidetis juris*, all the territory covered by the Mandate of Palestine in May 1948 became the sovereign territory of Israel, then Palestinian self-determination will necessarily take a form of autonomy that does not conflict with Israel's sovereignty and territorial integrity.

82. In view of the foregoing, any discussion regarding Israel's alleged occupation or annexation of Palestinian territory or its alleged prejudice to the rights of the Arab-Palestinians to self-determination, but which fails to consider the foregoing historical facts and principles of customary international law, is one-sided, imbalanced, and is unlikely to assist the General Assembly and Security Council in finding a permanent solution to the Israeli-Palestinian conflict.

*I. Concerns over Israel's Withdrawal from the
Disputed Territories and Its Security*

83. Although the General Assembly's questions are aimed at prompting the Court to recommend an "immediate end to Israel's occupation" and an "immediate and unconditional withdrawal" from the OPTs, the issue of Israel's ending the occupation and its withdrawal from the OPTs is more nuanced. It requires an assessment of the legal rights and obligations of both parties under the Oslo Accords, as endorsed by the Security Council resolutions 242 and 338. As recalled above, those resolutions recognized that the end of Israel's occupation entailed the fulfilment of *two interdependent conditions*, namely, "Israel's withdrawal from territories it had seized in the conflict" on the one hand, and "Palestine's recognition of Israel's sovereignty, territorial integrity and right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force", on the other⁹⁵. In other words, both Israel and Palestine need to move in tandem to secure the necessary conditions — for Israel to withdraw from the Arab-occupied territories and for Palestine to provide the assurances and conditions that allow Israel to feel secure in so doing.

⁹⁵ Security Council resolution 242 of 22 November 1967.

81. Le droit international, bien qu'étayant sans doute le droit des Arabes palestiniens à l'autodétermination, laisse le soin aux parties concernées (notamment l'État d'Israël, qui revendique actuellement la souveraineté sur le territoire litigieux au titre de *l'uti possidetis juris*) de convenir des moyens de mettre en œuvre ce droit. Il ne tolère pas, ainsi que cela ressort des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, que l'autodétermination entre en conflit avec les droits souverains d'un État souverain existant, notamment en ce qui concerne sa sécurité et son intégrité territoriales, son indépendance politique et ses frontières existantes. Si, en vertu de *l'uti possidetis juris*, l'intégralité du territoire que couvrait le mandat pour la Palestine en mai 1948 devenait le territoire souverain d'Israël, l'autodétermination du peuple palestinien prendrait nécessairement la forme d'une autonomie n'entrant pas en conflit avec la souveraineté et l'intégrité territoriale d'Israël.

82. Au vu de ce qui précède, toute discussion portant sur l'occupation ou l'annexion alléguée du territoire palestinien par Israël, ou encore sur le préjudice que cet État causerait au droit des Arabes palestiniens à l'autodétermination, sans tenir compte des faits historiques et des principes du droit international coutumier susmentionnés, est partielle et déséquilibrée, et n'est pas de nature à aider l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité à trouver une solution permanente au conflit israélo-palestinien.

I. Préoccupations relatives au retrait d'Israël des territoires litigieux et à sa sécurité

83. Bien que les questions de l'Assemblée générale visent à inciter la Cour à recommander qu'Israël « mette fin immédiatement à son occupation » et « se retire immédiatement et inconditionnellement » des territoires palestiniens occupés, la question de la cessation de l'occupation par Israël et de son retrait de ces territoires est plus nuancée. Elle exige un examen des droits et des obligations des deux parties au regard des accords d'Oslo, conformément aux résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Comme il a été rappelé ci-dessus, dans ces résolutions, le Conseil de sécurité reconnaissait que la cessation de l'occupation israélienne impliquait que fussent réunies *deux conditions interdépendantes*, à savoir, d'une part, le « [r]etrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du ... conflit » et, d'autre part, la reconnaissance par la Palestine « de la souveraineté [et] de l'intégrité territoriale » d'Israël ainsi que de son « droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force »⁹⁵. En d'autres termes, Israël et la Palestine doivent agir parallèlement pour faire en sorte que ces conditions soient remplies, Israël en se retirant des territoires arabes occupés et la Palestine, en mettant en place les assurances et les conditions qui permettront à Israël de procéder à ce retrait en toute sécurité.

⁹⁵ Résolution 242 du Conseil de sécurité en date du 22 novembre 1967.

84. A balanced advisory opinion would inevitably need to examine both these conditions, especially given the latest attack by Hamas of Israel on 7 October 2023 and the ensuing Gaza war, a matter that is *sub judice* before the Court in contentious proceedings⁹⁶. Clearly, the Advisory Opinion in subparagraph 4 of the operative clause looks at the obligation of Israel to rapidly withdraw from the OPTs whilst completely ignoring the security concerns of Israel and her citizens, including the settlers.

J. Indiscriminate Application of the Law of Belligerent Occupation to the West Bank, Gaza and West Jerusalem

85. Article 42 of the Hague Regulations, which reflects customary international law⁹⁷, states that “territory is considered occupied when it is placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised.”⁹⁸ There are many examples of territories in the world that could be regarded as “occupied” under the Fourth Geneva Convention, including: Western Sahara, Northern Cyprus, Abkhazia, Eastern Ukraine and Crimea. Yet State practice has not been as critical of the occupations in these examples as it has in the case of Palestine.

K. An Occupation through the Lawful Use of Force (Self-Defence) Is Not Unlawful

86. Security Council practice does not provide any support for the view that “the notion of ‘illegal occupation’ may extend to occupation resulting from a lawful use of force”⁹⁹. Given the circumstances of Israel’s occupation of the territories in question in 1967, this should suffice. Although several General Assembly resolutions specifically addressing the Israeli occupation of Arab territories refer to the occupation as “illegal”, a review of the voting records shows that none of the Western democracies supported the resolutions asserting the illegality of the Israeli occupation¹⁰⁰.

⁹⁶ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*, filed before the ICJ on 29 December 2023.

⁹⁷ Regulations Annexed to the Hague Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land, Art. 42, The Hague, 18 October 1907, 36 Stat. 2295, 205 Consol. TS 277.

⁹⁸ *Ibid.* See also *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, *I.C.J. Reports 2005*, pp. 229-302.

⁹⁹ A. Zemach, “Can Occupation Resulting from a War of Self-Defense Become Illegal?” (2015), *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 316, at p. 327 citing, in relation to the Israeli-Palestinian conflict, Security Council resolution 242 (1967), Security Council resolution 252 (1968), Security Council resolution 478 (1980) and Security Council resolution 497 (1981).

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 327-332.

84. Un avis consultatif équilibré devait nécessairement examiner ces deux conditions, en particulier à la lumière de la toute dernière attaque lancée par le Hamas contre Israël, le 7 octobre 2023, et de la guerre qui a suivi à Gaza, faits qui sont visés par une procédure contentieuse actuellement pendante devant la Cour⁹⁶. De toute évidence, le point 4 du dispositif de l'avis consultatif envisage l'obligation d'Israël de se retirer rapidement des territoires palestiniens occupés en faisant totalement abstraction des préoccupations de celui-ci et de ses citoyens, notamment des colons, en matière de sécurité.

J. Application sans discernement du droit régissant l'occupation de guerre à la Cisjordanie, à Gaza et à Jérusalem-Ouest

85. Aux termes de l'article 42 du règlement de La Haye, qui reflète le droit international coutumier⁹⁷, «[u]n territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé ... sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.»⁹⁸ Il existe dans le monde de nombreux territoires qui pourraient être considérés comme «occupés» au sens de la quatrième convention de Genève. Tel est notamment le cas du Sahara occidental, de Chypre-Nord, de l'Abkhazie, de l'Ukraine orientale et de la Crimée. Or, ces situations d'occupation ont donné lieu à des critiques nettement moins virulentes que celles exprimées au sujet de la Palestine dans la pratique des États.

K. Caractère non illicite d'une occupation résultant de l'emploi licite de la force (légitime défense)

86. Rien dans la pratique du Conseil de sécurité ne permet de considérer que «la notion d'«occupation illicite» englobe l'occupation résultant d'un emploi licite de la force»⁹⁹. Au vu des circonstances dans lesquelles Israël a occupé les territoires en question en 1967, cet élément devrait suffire. Bien que, dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale portant spécifiquement sur l'occupation israélienne des territoires arabes, celle-ci soit qualifiée d'«illicite», l'examen des votes exprimés montre qu'aucune démocratie occidentale n'a soutenu les résolutions reconnaissant expressément l'illicéité de cette occupation¹⁰⁰.

⁹⁶ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, instance introduite devant la Cour le 29 décembre 2023.

⁹⁷ Règlement de La Haye annexé à la quatrième convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, art. 42, La Haye, 18 octobre 1907.

⁹⁸ *Ibid.* Voir aussi *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 229-302.

⁹⁹ A. Zemach, «Can Occupation Resulting from a War of Self-Defense Become Illegal?», 2015, *Minnesota Journal of International Law*, vol. 316, p. 327, citant, à propos du conflit israélo-palestinien, les résolutions 242 (1967), 252 (1968), 478 (1980) et 497 (1981) du Conseil de sécurité.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 327-332.

87. Historically, Israel assumed control over the disputed territories (i.e. the West Bank, the Gaza Strip and Jerusalem) in June 1967 in response to a clear and present threat, initiated by a group of Arab States, intent on annihilating the Jewish State. The legitimacy of Israel's control of these territories at that time was generally uncontested as it was understood that it had done so within the framework of the legitimate exercise of its right of self-defence. While the international community did eventually develop a framework for the resolution of this war (UN Security Council resolutions 242 and 338, discussed above), it was not contended at that time that Israel's control of these territories, pending such resolution, was illegal. Accordingly, it is difficult to ascertain at what point in history, and pending a negotiated settlement, when Israel's presence in and control of the disputed territory, became an illegal occupation, as opined by the majority.

*L. A Lawful Occupation Does Not Become Unlawful
Due to Passage of Time*

88. State practice and *opinio juris* do not support the existence of a rule of customary international law providing that a lawfully created occupation may subsequently become illegal on account of passage of time. In its Advisory Opinion of 2004 on the *Wall*, the Court found Israel responsible for several breaches of the law of belligerent occupation, but it refrained from characterizing the Israeli occupation as "illegal", or otherwise to opine on the legality of Israel's presence in the West Bank. The issue of whether and how to limit the duration of occupation, with emphasis on the Arab-Israeli situation, was a focus during the drafting process of the Additional Protocols. While Additional Protocol I did not contain a provision proscribing the length of an occupation, it did not adopt the approach of Article 6 (3). Instead, the drafters included Article 3 (b) which mandated application of the Conventions and the Protocol until the "general close of military operations and, in the case of occupied territories, on the termination of the occupation". According to the commentaries, it was argued that this provision would then supplant Article 6 (3). Neither the Hague Regulations nor the Fourth Geneva Convention limits the duration of the occupation, nor requires the occupant to restore the territories to the sovereign before a peace treaty is signed. Judge Rosalyn Higgins has similarly noted that "there is nothing in either the [UN] Charter or general international law which leads one to suppose that military occupation, pending a peace treaty, is illegal"¹⁰¹. It is indisputable that Israel's continued presence in the disputed territories is in large part due to genuine security concerns, as well as due

¹⁰¹ R. Higgins, "The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council", *AJIL*, Vol. 64, pp. 1, 8 (1970).

87. Historiquement, Israël a pris le contrôle des territoires litigieux (à savoir la Cisjordanie, la bande de Gaza et Jérusalem) en juin 1967 pour contrer la menace claire et imminente que faisait peser sur lui un groupe d'États arabes déterminés à annihiler l'État juif. D'une manière générale, la légitimité de la prise de contrôle d'Israël sur ces territoires n'a, à l'époque, pas été contestée, car il était entendu qu'elle relevait d'un exercice justifié du droit de légitime défense de cet État. Lorsque la communauté internationale est finalement parvenue à établir un cadre aux fins du règlement de ce conflit (soit les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies examinées plus haut), il n'a été nullement soutenu que le contrôle exercé par Israël sur ces territoires dans l'attente d'un tel règlement était illicite. Ainsi, il est difficile de déterminer à quel moment de l'histoire, dans l'attente d'un règlement négocié, la présence d'Israël dans le territoire litigieux et le contrôle qu'il exerce sur celui-ci sont devenus ce qui constitue, de l'avis de la majorité, une occupation illicite.

*L. Occupation licite ne devenant pas illicite
avec le temps*

88. Ni la pratique des États ni l'*opinio juris* ne corroborent l'existence d'une règle du droit international coutumier qui voudrait que, avec le temps, une occupation initialement licite devienne illicite. Dans l'avis consultatif qu'elle a donné en 2004 sur le *Mur*, la Cour a jugé qu'Israël était responsable de plusieurs violations du droit relatif à l'occupation de guerre, mais s'est abstenue de qualifier l'occupation israélienne d'« illicite », ou de formuler quelque autre vue sur la licéité de la présence d'Israël en Cisjordanie. La question de savoir si et comment la durée de l'occupation devait être limitée, en particulier s'agissant de la situation arabo-israélienne, a été abondamment débattue pendant la rédaction des protocoles additionnels aux conventions de Genève. Le protocole additionnel I, bien que ne contenant aucune disposition portant sur la durée d'une occupation, s'écartait de l'approche retenue dans le troisième alinéa de l'article 6 de la quatrième convention de Genève, en prévoyant, à l'alinéa *b*) de son article 3, que les conventions et le protocole cesseraient de s'appliquer « à la fin générale des opérations militaires et, dans le cas des territoires occupés, à la fin de l'occupation ». Selon les commentateurs, l'idée était que cette disposition supplanterait ultérieurement le troisième alinéa de l'article 6 de la convention. Ni le Règlement de La Haye ni la quatrième convention de Genève ne limitent la durée de l'occupation, ni n'exigent que l'occupant rende les territoires occupés à l'État souverain avant qu'un traité de paix soit signé. La juge Higgins a noté, à cet égard, que « rien dans la Charte [des Nations Unies] ou dans le droit international général ne laiss[ait] supposer qu'une occupation militaire exercée dans l'attente de la conclusion d'un traité de paix [fût] illicite »¹⁰¹. Il est incontestable que la

¹⁰¹ R. Higgins, « The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council », *AJIL*, 1970, vol. 64, p. 1, 8.

to its own sovereignty claims to those territories, which can only be settled through negotiations.

*M. Israel's Settlements in the Disputed Territories Accord
with Article 6 of the Mandate*

89. The view that Israel's establishment of settlements in the disputed territories is illegal and amounts to unlawful "annexation" rests entirely on Article 49, paragraph 6, of the Fourth Geneva Convention, which provides that "the Occupying Power shall not deport or transfer parts of its own civilian population into territory it occupies". The Court has no probative evidence before it that (except possibly members of the Israel Defense Forces), any of the Israeli citizens that have moved into the disputed area since 1967 were forced or coerced to do so by the Israeli Government. It is quite possible that some of the residents in these areas have legitimate title deeds predating 1967. Labelling all settlements in East Jerusalem and the West Bank as "illegal" both misrepresents the spirit and letter of Article 49, paragraph 6, of the Fourth Geneva Convention. Moreover, such a view contradicts Article 6 of the Mandate for Palestine which encouraged Jewish settlements throughout the Mandate and is wholly inapplicable based on Israel's claim to sovereignty pursuant to *uti possidetis juris*.

*N. The Negotiation Framework and Not the Unilateral Recognition
of Palestine Remains the Only Avenue for a Permanent Solution to
the Israeli-Palestinian Conflict*

90. As stated earlier, Israel and the representatives of the Arab-Palestinians chose to negotiate the terms of Palestinian autonomy or self-determination under the terms and conditions set out in the Oslo Accords which instruments remain valid and binding, notwithstanding that their practical implementation and impact have been significantly hindered by ongoing wars, change in Palestinian leadership and other political developments. Israel alone is not to blame for the decades-long impasse, as has been illustrated by the numerous wars and attacks that have been directed against that State by its adversaries. Final status issues, including permanent borders of a prospective Palestinian State, the administration of Jerusalem, and the return of refugees, are amongst the issues that the parties to the conflict agreed would be determined through negotiation. Seeking or obtaining unilateral recognition of Palestinian statehood

présence continue d'Israël dans les territoires litigieux est en grande partie due à des préoccupations réelles quant à sa sécurité, ainsi qu'à ses propres revendications de souveraineté sur ces territoires, questions qui ne peuvent être réglées que par voie de négociations.

*M. Conformité des colonies israéliennes implantées
dans les territoires litigieux avec l'article 6 du mandat pour la Palestine*

89. L'interprétation selon laquelle l'implantation de colonies dans les territoires litigieux est contraire au droit et constitue une «annexion» illicite repose entièrement sur le sixième alinéa de l'article 49 de la quatrième convention de Genève, qui dispose que «[l]a Puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle». La Cour ne dispose d'aucun élément probant (à l'exception, peut-être, de la présence de membres des forces de défense israéliennes) démontrant que l'un quelconque des citoyens israéliens qui se sont installés dans la zone litigieuse depuis 1967 y aurait été contraint ou forcé par le Gouvernement israélien. Il est fort possible que certains résidents de ces territoires détiennent des titres de propriété légitimes antérieurs à 1967. Qualifier l'ensemble des colonies se trouvant à Jérusalem-Est et en Cisjordanie d'«illicites» trahit l'esprit et la lettre du sixième alinéa de l'article 49 de la quatrième convention de Genève. De plus, une telle interprétation va à l'encontre de l'article 6 du mandat pour la Palestine — qui encourageait l'établissement des Juifs dans l'ensemble de ces territoires — et elle est totalement inapplicable au regard de la souveraineté revendiquée par Israël sur le fondement de l'*uti possidetis juris*.

*N. Seul moyen d'aboutir à un règlement permanent du conflit
israélo-palestinien demeurant le cadre de négociation
et non la reconnaissance unilatérale de la Palestine*

90. Comme il a déjà été dit, Israël et les représentants des Palestiniens arabes ont choisi de négocier la question de l'autonomie ou de l'autodétermination palestinienne selon les termes et conditions prévus par les accords d'Oslo, instruments qui demeurent valables et contraignants, même si, en pratique, leur mise en œuvre et leurs effets ont été considérablement ralentis par les guerres en cours, la succession des dirigeants palestiniens ainsi que d'autres changements politiques. Israël n'est pas le seul responsable de l'impasse dans laquelle se trouvent les parties depuis des décennies, comme l'illustrent les nombreuses guerres et attaques menées contre cet État par ses adversaires. Les questions relatives au statut final, notamment celles des frontières permanentes d'un futur État palestinien, de l'administration de Jérusalem et du retour des réfugiés, font l'objet des points que les parties au conflit sont convenues de régler par voie de négociations. La recherche

or independence within the territory of a sovereign State breaches the Oslo Accords and can only exacerbate the conflict.

91. The complex arrangements made under the Oslo Accords dividing the disputed territories into Areas A, B and C, have arguably resulted in a special legal régime (*lex specialis*) in relation to the post-1967 territories. As instruments of international law, they impose a complex matrix of mutual rights and obligations, limiting the application of the general principle of law. The Oslo II Accord prohibits both parties from initiating “any step that will change the status of the West Bank [, including East Jerusalem,] and the Gaza Strip pending the outcome of permanent status negotiations”. The future status of these territories and the nature of an independent or autonomous Palestinian entity can only be settled through good-faith negotiations reflecting a balance of competing interests.

VII. CONCLUSION

92. For all the above reasons, I am of the view that the Court should have declined to give its Advisory Opinion in the present case. Instead, Israel and Palestine, the two parties to the conflict, should be encouraged to return to the negotiating table and to jointly find a lasting solution. The United Nations, and the international community at large, should support these two parties to do so. In rendering its Advisory Opinion, the Court should have been careful to guard its judicial character and integrity by ensuring that the nuanced and more complex issues that require resolution through negotiation are left to the negotiation framework already agreed upon by the parties to the Israeli-Palestinian conflict.

(Signed) Julia SEBUTINDE.

ou l'obtention d'une reconnaissance unilatérale de la qualité d'État de la Palestine ou de son indépendance sur le territoire d'un État souverain emporte violation des accords d'Oslo et ne peut qu'exacerber le conflit.

91. On peut considérer que les arrangements complexes convenus dans les accords d'Oslo, quant à la division des territoires litigieux en trois zones A, B et C, ont créé un régime juridique particulier (*lex specialis*) pour ces territoires après 1967. En tant qu'instruments du droit international, ils constituent une matrice complexe de droits et d'obligations mutuels, qui limitent l'application des principes généraux du droit. L'accord d'Oslo II interdit aux deux parties de prendre une quelconque « mesure à même de modifier le statut de la Cisjordanie [, y compris Jérusalem-Est,] et la bande de Gaza[,] avant que les négociations sur le statut permanent n'aboutissent ». Le statut futur de ces territoires et la nature d'une entité palestinienne indépendante ou autonome ne peuvent être déterminés qu'au moyen de négociations de bonne foi conciliant équitablement les intérêts concurrents.

VII. CONCLUSION

92. Pour toutes les raisons ci-dessus exposées, j'estime que la Cour aurait dû refuser de donner un avis consultatif en la présente procédure. Israël et la Palestine, les deux parties au conflit, doivent être encouragés à retourner à la table des négociations pour trouver ensemble une solution durable. Les Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble doivent les aider à y parvenir. La Cour, en donnant son avis consultatif, aurait dû s'attacher à préserver son caractère et son intégrité judiciaires en s'assurant que les questions délicates et complexes exigeant un règlement par voie de négociations ne sortent pas du cadre dont les parties au conflit israélo-palestinien sont déjà convenues à cet égard.

(Signé) Julia SEBUTINDE.
