

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

**APPLICATION  
INSTITUTING PROCEEDINGS**

filed in the Registry of the Court  
on 28 September 2018

**RELOCATION OF THE UNITED STATES  
EMBASSY TO JERUSALEM**

(PALESTINE v. UNITED STATES OF AMERICA)

---

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**REQUÊTE  
INTRODUCTIVE D'INSTANCE**

enregistrée au Greffe de la Cour  
le 28 septembre 2018

**TRANSFERT DE L'AMBASSADE  
DES ÉTATS-UNIS À JÉRUSALEM**

(PALESTINE c. ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE)

## APPLICATION INSTITUTING PROCEEDINGS

To the Registrar of the International Court of Justice,

1. The undersigned, duly authorized by the Government of the State of Palestine, has the honour to submit to the International Court of Justice, in accordance with Security Council resolution 9 (1946) and Article 35 (2) of the Statute of the Court, this Application instituting proceedings against the United States of America.

2. By the present Application, the State of Palestine requests the Court to settle the dispute it has with the United States of America over the relocation of the Embassy of the United States of America in Israel to the Holy City of Jerusalem. In so doing, it places its faith in the Court to resolve the dispute in accordance with its Statute and jurisprudence, based on the Vienna Convention on Diplomatic Relations (VCDR) read in appropriate context.

### I. FACTUAL AND LEGAL BACKGROUND

3. The subject of the dispute being the relocation of the United States Embassy in Israel to the Holy City of Jerusalem, it is essential to explain the factual and legal context in which the decision to relocate the United States Embassy and its implementation took place.

4. The Holy City of Jerusalem is endowed with unique spiritual, religious and cultural dimensions. This special character of the City continues to prompt the United Nations to adopt numerous resolutions that aim to protect and preserve its unique and special status.

5. As early as 29 November 1947, the United Nations General Assembly adopted the Partition Plan in resolution 181 (II), Future Government of Palestine providing for “Independent Arab and Jewish States and the Special International Regime for the City of Jerusalem” in Palestine. It further specified that:

“The City of Jerusalem shall be established as a *corpus separatum* under a special international regime . . . The City of Jerusalem shall include the present municipality of Jerusalem plus the surrounding villages and towns, the most eastern of which shall be Abu Dis; the most southern, Bethlehem; the most western, Ein Karim (including also the built-up area of Motsa); and the most northern Shu’fat.”

6. The principles underlying this resolution, in particular, the need to protect the special character of the City and the recognition of a specific status within the set boundaries of the City, have continued to serve as a solid foundation for all subsequent resolutions relating to Jerusalem since then.

7. Despite the clear special protected status of the City of Jerusalem, Israel, the occupying power, adopted a set of illegal policies to gradually acquire control over the territory, including by the illegal use of force and by imposing illegal administrative and legislative measures, in an attempt to annex the City.

## REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

[Traduction]

A l'attention de Monsieur le greffier de la Cour internationale de Justice.

1. Le soussigné, dûment autorisé par le Gouvernement de l'Etat de Palestine, a l'honneur de soumettre à la Cour internationale de Justice, conformément à la résolution 9 (1946) du Conseil de sécurité et au paragraphe 2 de l'article 35 du Statut de la Cour, la présente requête introductive d'instance contre les Etats-Unis d'Amérique.

2. Par la présente requête, l'Etat de Palestine prie la Cour de régler le différend qui l'oppose aux Etats-Unis d'Amérique concernant le transfert de leur ambassade en Israël dans la ville sainte de Jérusalem; il s'en remet à elle pour le résoudre conformément à son Statut et à sa jurisprudence, en s'appuyant sur la convention de Vienne sur les relations diplomatiques (ci-après, la «convention de Vienne») lue dans le contexte approprié.

## I. CONTEXTE FACTUEL ET JURIDIQUE

3. L'objet du différend étant le transfert de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique en Israël dans la ville sainte de Jérusalem, il est essentiel d'exposer le contexte factuel et juridique dans lequel ce transfert a été décidé et effectué.

4. La ville sainte de Jérusalem revêt une dimension spirituelle, religieuse et culturelle unique. Ce caractère particulier continue d'inciter les Nations Unies à adopter de nombreuses résolutions tendant à protéger et préserver le statut unique et spécial qui est le sien.

5. Dès le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, par sa résolution 181 (II) intitulée «Gouvernement futur de la Palestine», un plan de partage de la Palestine disposant que «[l]es Etats indépendants arabe et juif ainsi que le Régime international particulier prévu pour la Ville de Jérusalem» commenceront d'exister en Palestine. Selon ce plan,

«[l]a Ville de Jérusalem sera constituée en *corpus separatum* sous un régime international spécial. ... La Ville de Jérusalem comprendra la municipalité actuelle de Jérusalem plus les villages et centres environnants, dont le plus oriental sera Abu Dis, le plus méridional Bethléem, le plus occidental Ein Karim (y compris l'agglomération de Motsa) et la plus septentrionale Shu'fat.»

6. Les principes sous-tendant cette résolution, notamment la nécessité de protéger le caractère spécial de la ville et la reconnaissance du statut particulier de celle-ci dans le cadre des frontières fixées, continuent de servir de base solide à toutes les résolutions adoptées depuis lors concernant Jérusalem.

7. En dépit du statut spécial de protection clairement prévu pour la ville de Jérusalem, Israël, la puissance occupante, a mis en œuvre un ensemble de politiques illégales pour acquérir peu à peu le contrôle du territoire, y compris par le recours illicite à la force et l'imposition de mesures administratives et législatives illégales, dans le but d'annexer la ville.

8. During the war that lasted between December 1947 and January 1949, Israeli forces occupied West Jerusalem, in violation of resolution 181. The Armistice Agreement of 3 April 1949 led to the *de facto* division of the City between East and West Jerusalem; meanwhile, the UN continued to advocate for the special status of the City.

9. On 9 December 1949, the General Assembly adopted resolution 303 (IV), “Palestine: Question of an international regime for the Jerusalem area and the protection of the Holy Places”, in which it restated

“its intention that Jerusalem should be placed under a permanent international regime, which should envisage appropriate guarantees for the protection of the Holy Places, both within and outside Jerusalem, and to confirm specifically the following provisions of General Assembly resolution 181 (II): (1) the City of Jerusalem shall be established as a *corpus separatum* under a special international regime and shall be administered by the United Nations”.

10. In June 1967, Israel occupied the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem. Thereafter, Israel took a number of legislative and administrative measures in an attempt to extend its jurisdiction over the City of Jerusalem. It initially utilized local legislation to change the legal status of the entire area of Jerusalem.

11. In response, on 4 July 1967, the General Assembly held its fifth Emergency Special Session during which it adopted resolution 2253 (ES-V), “Measures taken by Israel to change the status of the City of Jerusalem”. In this resolution, the General Assembly, deeply concerned “at the situation prevailing in Jerusalem as a result of the measures taken by Israel to change the status of the City”, considered that these measures were “invalid” and further called upon “Israel to rescind all measures already taken and to desist forthwith from taking any action which would alter the status of Jerusalem”.

12. Subsequently, both the Security Council and General Assembly, while consistently reaffirming the inadmissibility of the acquisition of territory by use of force<sup>1</sup>, and the overriding necessity of the withdrawal of Israel’s armed forces from occupied territories<sup>2</sup>, censured in the strongest terms all measures taken to change the status of the City of Jerusalem.

13. On 21 May 1968, the Security Council adopted resolution 252 in which it *inter alia* stated that, “all legislative and administrative measures and actions taken by Israel, including expropriation of land and properties thereon which tend to change the legal status of Jerusalem are invalid and cannot change that status”. The Security Council maintained its position and reaffirmed resolution 252 in resolutions 267 of 3 July 1969, 271 of 15 September 1969 and 298 of 25 September 1971.

14. In 1980, the Security Council, in the wake of and then by way of a response to Israel’s adoption of the “Basic Law” that proclaims Jerusalem to be the “complete and united capital of Israel”, adopted two very important resolutions concerning the status of the Holy City of Jerusalem. Resolution 476 (1980):

“3. *Reconfirms* that all legislative and administrative measures and actions taken by Israel, the occupying Power, which purport to alter the character

<sup>1</sup> See, Security Council (“SC”) resolutions 242 (1967), 252 (1968), 267 (1969), 298 (1971), 476 (180), 478 (1980), and 2334 (2016); General Assembly (“GA”) resolutions 2628 (XXV), 2799 (XXVI), and 2949 (XXVII).

<sup>2</sup> See, SC resolutions 242 (1967), 476 (180), GA resolutions 2628 (XXV), 37/86 and 41/162.

8. Pendant la guerre qui a duré de décembre 1947 à janvier 1949, les forces israéliennes ont occupé la partie occidentale de Jérusalem, en violation de la résolution 181. L'accord d'armistice du 3 avril 1949 a abouti à la division *de facto* de la ville en deux parties : Jérusalem-Est et Jérusalem-Ouest, tandis que l'Organisation des Nations Unies continuait de prôner pour la ville un statut spécial.

9. Le 9 décembre 1949, l'Assemblée générale a adopté la résolution 303 (IV), intitulée « Palestine : question d'un régime international pour la région de Jérusalem et de la protection des Lieux saints », dans laquelle elle réaffirmait

« son intention de voir instaurer à Jérusalem un régime international permanent qui prévoit des garanties satisfaisantes pour la protection des Lieux saints, tant à Jérusalem qu'en dehors de cette ville, et de confirmer expressément les dispositions suivantes de sa résolution 181 (II) : 1) la Ville de Jérusalem sera constituée en *corpus separatum* sous un régime international spécial et sera administrée par les Nations Unies ».

10. En juin 1967, Israël a occupé la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Il a ensuite pris un certain nombre de mesures législatives et administratives pour tenter d'étendre sa juridiction sur la ville de Jérusalem. Il a dans un premier temps utilisé la législation locale afin de modifier le statut juridique de l'ensemble de l'agglomération.

11. En réaction, le 4 juillet 1967, lors de sa cinquième session extraordinaire d'urgence, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2253 (ES-V), intitulée « Mesures prises par Israël pour modifier le statut de la Ville de Jérusalem », et dans laquelle, se déclarant « profondément préoccupée par la situation qui existe à Jérusalem du fait des mesures prises par Israël pour modifier le statut de la Ville », elle a considéré que ces mesures étaient « non valides » et demandé « à Israël de rapporter toutes les mesures déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem ».

12. Par la suite, tout en réaffirmant constamment le caractère inadmissible de l'acquisition de territoire par la force<sup>1</sup> et la nécessité impérieuse d'un retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés<sup>2</sup>, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont tous deux censuré dans les termes les plus énergiques toutes les mesures prises pour modifier le statut de la ville de Jérusalem.

13. Le 21 mai 1968, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 252, dans laquelle il considérait notamment que « toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, y compris l'expropriation de terres et de biens immobiliers, qui tendent à modifier le statut juridique de Jérusalem [étaient] non valides et ne [pouvaient] modifier ce statut ». Il a maintenu et réaffirmé cette position dans les résolutions 267 du 3 juillet 1969, 271 du 15 septembre 1969 et 298 du 25 septembre 1971.

14. En 1980, en réaction à la promulgation par Israël de la « loi fondamentale » faisant de Jérusalem la « capitale entière et réunifiée d'Israël », le Conseil de sécurité a adopté deux résolutions très importantes sur le statut de la ville sainte. Dans sa résolution 476 (1980), le Conseil de sécurité

« 3. Confirme à nouveau que toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, la Puissance occupante, en vue de modi-

<sup>1</sup> Voir les résolutions 242 (1967), 252 (1968), 267 (1969), 298 (1971), 476 (180), 478 (1980) et 2334 (2016) du Conseil de sécurité, et les résolutions 2628 (XXV), 2799 (XXVI) et 2949 (XXVII) de l'Assemblée générale.

<sup>2</sup> Voir les résolutions 242 (1967) et 476 (180) du Conseil de sécurité, et les résolutions 2628 (XXV), 37/86 et 41/162 de l'Assemblée générale.

and status of the Holy City of Jerusalem have no legal validity and constitute a flagrant violation of the [Fourth] Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War and also constitute a serious obstruction to achieving a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East;

4. *Reiterates* that all such measures which have altered the geographic, demographic and historical character and status of the Holy City of Jerusalem are null and void and must be rescinded in compliance with the relevant resolutions of the Security Council;
5. *Urgently calls* on Israel, the occupying Power, to abide by this and previous Security Council resolutions and to desist forthwith from persisting in the policy and measures affecting the character and status of the Holy City of Jerusalem.”

15. Shortly later, the Security Council, in resolution 478, *noting* that Israel had not complied with resolution 476 (1980) *decided* “not to recognize the ‘basic law’ and such other actions by Israel that, as a result of this law, seek to alter the character and status of Jerusalem” and, besides, called upon

- “(a) All Member States to accept this decision;
- (b) Those States that have established diplomatic missions at Jerusalem to withdraw such missions from the Holy City”.

16. It is particularly worth noting that all those States that had in the meantime established their embassies in Jerusalem, decided to relocate them elsewhere, in compliance with that Security Council resolution<sup>3</sup>.

17. Chile, Ecuador and Venezuela had announced their decision to withdraw their diplomatic missions from Jerusalem, and at the time of the resolution’s adoption, between 22 August and 9 September, Bolivia, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Haiti, the Netherlands, Panama, and Uruguay informed the Secretary-General they had decided to also withdraw their respective embassies from Jerusalem.

18. Most recently, the Republic of Paraguay, who had decided to move its Embassy to Jerusalem at the same time the decision was taken by the United States, rescinded its decision and moved its Embassy back to Tel Aviv on 5 September 2018. The Republic of Paraguay noted that it took this decision in line with its constitutional commitments to respect international law<sup>4</sup>.

19. In its more recent resolution 2334 of 23 December 2016, the Security Council *inter alia* had reaffirmed its previous resolutions concerning Jerusalem, including resolution 478 (1980).

20. Both the General Assembly and the Security Council have consistently stated that actions or decisions purporting to alter the character, status or demographic composition of the Holy City of Jerusalem are deprived of legal effect and are null and void under international law.

<sup>3</sup> *Yearbook of the United Nations*, 1980, Part 1, Section 1, Chapter 12: Questions relating to the Middle East, p. 405.

<sup>4</sup> Statement on the location of the Embassy of the Republic of Paraguay to the State of Israel, 5 September 2018, available at: <http://www2.mre.gov.py/application/files/6015/3616/9800/ComunidadVersionIngles.pdf>.

fier le caractère et le statut de la Ville sainte de Jérusalem n'ont aucune validité en droit et constituent une violation flagrante de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et font en outre gravement obstacle à l'instauration d'une paix d'ensemble, juste et durable au Moyen-Orient;

4. *Réaffirme* que toutes les mesures qui ont modifié le caractère géographique, démographique et historique et le statut de la Ville sainte de Jérusalem sont nulles et non avenues et doivent être rapportées en application des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité;
5. *Demande instamment* à Israël, la Puissance occupante, de se conformer à la présente résolution et aux résolutions précédentes du Conseil de sécurité et de cesser immédiatement de poursuivre la mise en œuvre de la politique et des mesures affectant le caractère et le statut de la Ville sainte de Jérusalem».

15. Peu après, dans sa résolution 478, le Conseil de sécurité, *notant* qu'Israël ne s'était pas conformé à la résolution 476 (1980), a *décidé* «de ne pas reconnaître la «loi fondamentale» et les autres actions d'Israël qui, du fait de cette loi, cherch[aient] à modifier le caractère et le statut de Jérusalem» et a en outre demandé

- a) à tous les Etats Membres d'accepter cette décision;
- b) aux Etats qui [avaient] établi des missions diplomatiques à Jérusalem de retirer ces missions de la Ville sainte».

16. Il convient tout particulièrement de relever que tous les Etats qui, dans l'intervalle, avaient établi leur ambassade à Jérusalem ont décidé de les déplacer, conformément à cette résolution du Conseil de sécurité<sup>3</sup>.

17. Le Chili, l'Equateur et le Venezuela avaient déjà annoncé leur décision de retirer leur mission diplomatique de Jérusalem et, à la suite de l'adoption de la résolution, entre le 22 août et le 9 septembre, la Bolivie, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, Haïti, le Panama, les Pays-Bas, la République dominicaine et l'Uruguay ont informé le Secrétaire général qu'ils avaient décidé de retirer eux aussi leur ambassade de Jérusalem.

18. Tout récemment, la République du Paraguay, qui avait décidé de transférer son ambassade à Jérusalem en même temps que les Etats-Unis d'Amérique, a rapporté sa décision et réinstallé son ambassade à Tel Aviv le 5 septembre 2018. Elle a indiqué qu'elle avait pris cette décision conformément à son engagement constitutionnel de respecter le droit international<sup>4</sup>.

19. Dans sa récente résolution 2334 du 23 décembre 2016, le Conseil de sécurité a entre autres rappelé ses résolutions précédentes concernant Jérusalem, notamment la résolution 478 (1980).

20. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont tous deux déclaré à maintes reprises que toute action ou décision visant à modifier le caractère, le statut ou la composition démographique de la ville sainte de Jérusalem était dépourvue d'effet juridique et était nulle et non avenue au regard du droit international.

<sup>3</sup> *Yearbook of the United Nations*, 1980, Part 1, Section 1, Chapter 12: Questions relating to the Middle East, p. 405.

<sup>4</sup> Déclaration sur le siège de l'ambassade de la République du Paraguay en Israël, 5 septembre 2018; peut être consultée sur le site Internet: <http://www2.mre.gov.py/application/files/6015/3616/9800/ComunidadVersionIngles.pdf>.

## II. STATEMENT OF FACTS

21. On 6 December 2017, the President of the United States of America unilaterally recognized the Holy City of Jerusalem as the capital of Israel and announced the relocation of the United States Embassy in Israel from Tel Aviv to the Holy City of Jerusalem<sup>5</sup>.

22. On 18 December 2017, due solely to the veto of the United States of America, the concerned Party to the present dispute, the Security Council failed to adopt a resolution reiterating that

“any decisions and actions which purport to have altered the character, status or demographic composition of the Holy City of Jerusalem have no legal effect, are null and void and must be rescinded in compliance with relevant resolutions of the Security Council”<sup>6</sup>.

23. The Security Council’s failure to discharge its responsibilities on behalf of all the Member States to maintain international peace and security<sup>7</sup> led the General Assembly to hold an Emergency Special Session, in which it adopted resolution ES-10/19 and affirmed

“that any decisions and actions which purport to have altered the character, status or demographic composition of the Holy City of Jerusalem have no legal effect, are null and void and must be rescinded in compliance with relevant resolutions of the Security Council”.

and further called upon “all States to refrain from the establishment of diplomatic missions in the Holy City of Jerusalem, pursuant to Council resolution 478 (1980)”.

24. On 14 May 2018, the United States of America inaugurated its Embassy in the Holy City of Jerusalem<sup>8</sup>.

## III. JURISDICTION OF THE COURT

25. The Court has jurisdiction over the issues addressed in this Application under Article 1 of the Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations concerning the Compulsory Settlement of Disputes<sup>9</sup>.

26. The State of Palestine acceded to the Vienna Convention on Diplomatic Relations on 2 April 2014 and to the Optional Protocol on 22 March 2018 whereas the United States of America has been a party to both these instruments since 13 November 1972.

<sup>5</sup> Application, Annex 5.

<sup>6</sup> See the meeting record of the Security Council meeting held on 18 December 2017, “The Situation in the Middle East, including the Palestinian Question” (S/PV.8139) and the press release issued the same day (SC/13125). During this meeting, the draft resolution S/2017/1060 was vetoed by the United States of America, there was no abstention during this vote and the 14 other States composing the Security Council voted in favour of the adoption.

<sup>7</sup> Mechanisms established by the United Nations General Assembly in resolution 377 (V), “Uniting for Peace”, adopted on 3 November 1950.

<sup>8</sup> See the press statement by the Secretary of State of the United States of America, Mike Pompeo, issued on 14 May 2018, available at: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282066.htm>.

<sup>9</sup> Application, Annex 2.



## II. EXPOSÉ DES FAITS

21. Le 6 décembre 2017, le président des Etats-Unis d'Amérique a unilatéralement reconnu la ville sainte de Jérusalem en tant que capitale d'Israël et annoncé le transfert de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique en Israël de Tel Aviv à Jérusalem<sup>5</sup>.

22. Le 18 décembre 2017, en raison du seul veto des Etats-Unis d'Amérique, Partie au différend, le Conseil de sécurité n'a pu adopter une résolution affirmant que

« toute décision ou action qui visent à modifier le caractère, le statut ou la composition démographique de la Ville sainte de Jérusalem n'ont aucun effet juridique, sont nulles et non avenues et doivent être rapportées en application de ses résolutions sur la question »<sup>6</sup>.

23. Le manquement du Conseil de sécurité aux responsabilités qui lui incombent au nom de tous les Etats membres de maintenir la paix et la sécurité<sup>7</sup> a conduit l'Assemblée générale à adopter, lors d'une session extraordinaire d'urgence, la résolution ES-10/19 par laquelle elle affirme que

« toute décision ou action qui visent à modifier le caractère, le statut ou la composition démographique de la Ville sainte de Jérusalem n'ont aucun effet juridique, sont nulles et non avenues et doivent être rapportées en application des résolutions sur la question adoptées par le Conseil de sécurité »

et demande en outre « à tous les Etats de s'abstenir d'établir des missions diplomatiques dans la Ville sainte de Jérusalem, en application de la résolution 478 (1980) du Conseil ».

24. Le 14 mai 2018, les Etats-Unis d'Amérique ont inauguré leur ambassade dans la ville sainte de Jérusalem<sup>8</sup>.

## III. COMPÉTENCE DE LA COUR

25. La compétence de la Cour pour connaître des questions abordées dans la présente requête trouve son fondement dans l'article premier du protocole de signature facultative à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques concernant le règlement obligatoire des différends<sup>9</sup>.

26. L'Etat de Palestine a adhéré à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques le 2 avril 2014 et au protocole de signature facultative le 22 mars 2018, les Etats-Unis d'Amérique étant quant à eux partie à ces deux instruments depuis le 13 novembre 1972.

<sup>5</sup> Annexe 5.

<sup>6</sup> Voir le procès-verbal de la séance que le Conseil de sécurité a tenue le 18 décembre 2017, « La situation au Moyen-Orient, y compris la question palestinienne » (S/PV.8139), ainsi que le communiqué de presse publié le même jour (SC/13125). Lors de cette séance, les Etats-Unis d'Amérique ont opposé leur veto au projet de résolution S/2017/1060, aucun Etat ne s'est abstenu, et les quatorze autres Etats composant le Conseil de sécurité ont voté en faveur de ce projet.

<sup>7</sup> Mécanismes établis par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 377 (V), « L'union pour le maintien de la paix », adoptée le 3 novembre 1950.

<sup>8</sup> Voir le communiqué de presse publié le 14 mai 2018 par le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, M. Mike Pompeo, qui peut être consulté à l'adresse suivante: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282066.htm>.

<sup>9</sup> Annexe 2.

27. Article VII of the Optional Protocol provides that it “shall remain open for accession by all States which may become Parties to the Convention”.

28. As for the Vienna Convention on Diplomatic Relations itself, its Article 48 provides that the Convention

“shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies Parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to the Convention”.

29. Article 50 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations in turn further provides that “[t]he present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the four categories mentioned in Article 48”<sup>10</sup>.

30. The State of Palestine submitted on 4 July 2018, in accordance with Security Council resolution 9 (1946) and Article 35 (2) of the Statute of the Court, a “Declaration recognizing the Competence of the International Court of Justice” for the settlement of all disputes that may arise or that have already arisen covered by Articles I and II of the Optional Protocol<sup>11</sup>.

31. Article I of the Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes provides that:

“Disputes arising out of the interpretation or application of the Convention shall lie within the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice and may accordingly be brought before the Court by an application made by any party to the dispute being a Party to the present Protocol.”

32. This provision covers any dispute related to the interpretation or application of the Convention on Diplomatic Relations to which, as stated above, both the State of Palestine and the United States of America are contracting parties.

33. Article II of the Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes provides that:

“The parties may agree, within a period of two months after one party has notified its opinion to the other that a dispute exists, to resort not to the International Court of Justice but to an arbitral tribunal. After the expiry of the said period, either party may bring the dispute before the Court by an application.”

34. Prior to the implementation of the decision to move the Embassy, through a Note Verbale, dated 14 May 2018, the State of Palestine formally informed the State Department of the United States of America of its position that any steps taken to relocate the Embassy constitute a violation of the VCDR, read in conjunction with the relevant UNSC resolutions and requested that the United States inform the State of Palestine of “any steps the United States is considering to ensure that its actions are in line with the Vienna Convention on Diplomatic Relations”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> It ought to be noted in that regard that the State of Palestine became a member of UNESCO effective 31 October 2011, UNESCO being such specialized agency within the meaning of Article 57 of the Charter of the United Nations.

<sup>11</sup> Application, Annex 4.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Annex 3.

27. L'article VII du protocole de signature facultative dispose ce qui suit: «Le présent Protocole restera ouvert à l'adhésion de tous les Etats qui deviendront Parties à la Convention.»

28. Quant à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques elle-même, il est précisé, en son article 48,

«[qu'elle] sera ouverte à la signature de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, ainsi que de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice et de tout autre Etat invité par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à devenir partie à la Convention».

29. L'article 50 de ce même instrument prévoit en outre que «[l]a présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'article 48»<sup>10</sup>.

30. L'Etat de Palestine a soumis, le 4 juillet 2018, en application de la résolution 9 (1946) du Conseil de sécurité et du paragraphe 2 de l'article 35 du Statut de la Cour, une «déclaration reconnaissant la juridiction de la Cour internationale de Justice» pour le règlement de tous les différends nés ou à naître relevant de l'article premier et de l'article II du protocole de signature facultative<sup>11</sup>.

31. Aux termes de l'article premier de cet instrument,

«Les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention relèvent de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice, qui, à ce titre, pourra être saisie par une requête de toute partie au différend qui sera elle-même Partie au présent Protocole.»

32. Cette disposition couvre tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention sur les relations diplomatiques à laquelle, ainsi que cela est exposé ci-dessus, l'Etat de Palestine et les Etats-Unis d'Amérique sont tous deux parties.

33. L'article II du protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends est ainsi libellé:

«Les parties peuvent convenir, dans un délai de deux mois après notification par une partie à l'autre qu'il existe à son avis un litige, d'adopter d'un commun accord, au lieu du recours à la Cour internationale de Justice, une procédure devant un tribunal d'arbitrage. Ce délai étant écoulé, chaque partie peut, par voie de requête, saisir la Cour du différend.»

34. Avant que la décision de transférer l'ambassade à Jérusalem ne soit mise en œuvre, l'Etat de Palestine a, par une note verbale en date du 14 mai 2018, formellement informé le département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique qu'il considérait que toute mesure prise en ce sens constituait une violation de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, lue conjointement avec les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies, et prié les Etats-Unis d'Amérique de l'informer des «mesures qu'ils envisageaient] pour s'assurer de la conformité de leurs actes à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Il convient de noter à cet égard que l'Etat de Palestine est devenu membre de l'UNESCO à compter du 31 octobre 2011, l'UNESCO étant une institution spécialisée au sens de l'article 57 de la Charte des Nations Unies.

<sup>11</sup> Annexe 4.

<sup>12</sup> Annexe 3.

35. Not having been informed of any steps taken as requested, the Ministry of Foreign Affairs and Expatriates of the State of Palestine<sup>13</sup> notified the State Department of the United States of America, through a Note Verbale dated 4 July 2018, of the existence of a dispute between the two Parties, pursuant to Articles I and II of the Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes, arising out of the interpretation or application of the Vienna Convention on Diplomatic Relations<sup>14</sup>, read in conjunction with relevant Security Council resolutions on the alteration of the status of the Holy City of Jerusalem, specifically resolution 478 (1980) adopted on 20 August 1980.

#### IV. LEGAL GROUNDS FOR THE CLAIMS

36. The relocation of the United States Embassy in Israel to the Holy City of Jerusalem constitutes a breach of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961. It is undeniable that the Convention was conceived as a tool for the pacification of international relations. This is clear from the Preamble of the Convention in which the States parties declare:

“*Having in mind* the purposes and principles of the Charter of the United Nations concerning the sovereign equality of States, the maintenance of international peace and security and the promotion of friendly relations among nations”.

and

“*Believing* that an international convention on diplomatic intercourse, privileges and immunities would contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems”.

37. Article 3, paragraph 1, of the Convention provides that:

“1. The functions of a diplomatic mission consist, *inter alia*, in:

- (a) Representing the sending State in the receiving State;
- (b) Protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law;
- (c) Negotiating with the Government of the receiving State;
- (d) Ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving State, and reporting thereon to the Government of the sending State;
- (e) Promoting friendly relations between the sending State and the receiving State, and developing their economic, cultural and scientific relations.”

38. It is clear from this article that one of the main functions of a diplomatic mission consists in “[r]epresenting the sending State *in the receiving State*”<sup>15</sup>. The very wording of subparagraph (a) is self-explanatory and leaves no doubt on the fact that the representational function of any diplomatic mission should be performed on the territory of the receiving State.

39. In addition to that, out of the four other functions of diplomatic missions enumerated in Article 3 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, two functions are to be performed “in the receiving State”.

40. This is true with regards to subparagraph (b), which deals with the function consisting in “[p]rotecting *in the receiving State* the interests of the sending State

<sup>13</sup> Application, Annex 3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Annex 1.

<sup>15</sup> Emphasis added.

35. N'ayant reçu aucune réponse à cette demande, le ministère des affaires étrangères et des expatriés de l'Etat de Palestine<sup>13</sup> a, par une note verbale en date du 4 juillet 2018, informé le département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, conformément à l'article premier et à l'article II du protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, de l'existence, entre les deux Parties, d'un différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>14</sup>, lue conjointement avec les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité sur la modification du statut de la ville sainte de Jérusalem, et en particulier la résolution 478 (1980), adoptée le 20 août 1980.

#### IV. FONDEMENTS JURIDIQUES DES DEMANDES

36. Le transfert dans la ville sainte de Jérusalem de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique en Israël constitue une violation de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961. Il est indéniable que cet instrument a été conçu comme un outil destiné à pacifier les relations internationales. Cet objectif ressort clairement du préambule de la convention, dans lequel les Etats parties se déclarent

« [c]onscients des buts et des principes de la Charte des Nations Unies concernant l'égalité souveraine des Etats, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement de relations amicales entre les nations »

et

« [p]ersuadés qu'une convention internationale sur les relations, privilèges et immunités diplomatiques contribuerait à favoriser les relations d'amitié entre les pays, quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux ».

37. Le paragraphe 1 de l'article 3 de la convention est ainsi libellé :

« 1. Les fonctions d'une mission diplomatique consistent notamment à :

- a) Représenter l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire ;
- b) Protéger dans l'Etat accréditaire les intérêts de l'Etat accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international ;
- c) Négocier avec le gouvernement de l'Etat accréditaire ;
- d) S'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat accréditant ;
- e) Promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. »

38. Il ressort clairement de cet article que l'une des principales fonctions d'une mission diplomatique consiste à « [r]éprésenter l'Etat accréditant *auprès de l'Etat accréditaire* »<sup>15</sup>. Le libellé même de l'alinéa a) se passe d'explications et ne laisse aucun doute quant au fait que la fonction de représentation de toute mission diplomatique devrait être exercée sur le territoire de l'Etat accréditaire.

39. De surcroît, sur les quatre autres fonctions des missions diplomatiques énumérées à l'article 3 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, deux doivent être exercées « dans l'Etat accréditaire ».

40. Cela est vrai en ce qui concerne l'alinéa b), qui traite de la fonction consistant à « [p]rotéger *dans l'Etat accréditaire* les intérêts de l'Etat accréditant et de ses

<sup>13</sup> Annexe 3.

<sup>14</sup> Annexe 1.

<sup>15</sup> Les italiques sont de nous.

and of its nationals, within the limits permitted by international law”<sup>16</sup>, as well as with regards to subparagraph *(d)* which provides that one of the functions of a diplomatic mission consists in “[a]scertaining by all lawful means conditions and developments *in the receiving State*, and reporting thereon to the Government of the sending State”<sup>17</sup>.

41. The only functions of a diplomatic mission that are not specifically required to be performed “in the receiving State” are the negotiation function of subparagraph *(c)* and the promotion of friendly relations with the receiving State mentioned in subparagraph *(e)*.

42. The formula “in the receiving State” is not only used in Article 3 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations. It is present in twelve other provisions of the Convention. This highlights the fact that the diplomatic mission of a sending State must be established on the territory of the receiving State.

43. The fact that the sending State can only establish a diplomatic mission on the territory of the receiving State is confirmed by Article 21, paragraph 1, of the Convention which provides that

“[t]he receiving State shall either facilitate the acquisition *on its territory*, in accordance with its laws, by the sending State of premises necessary for its mission or assist the latter in obtaining accommodation in some other way.”<sup>18</sup>

44. A diplomatic mission may have to perform various functions on the territory of the receiving State, whether or not these functions are mentioned in the article. Nonetheless, there are clear limitations to the actions of such a mission, both under the Vienna Convention on Diplomatic Relations and general international law to which the Convention refers.

45. Subparagraphs *(b)* and *(d)* of Article 3, paragraph 1, of the Convention provide further limitations for the diplomatic mission of the sending State in performing specific functions that are expressly required to be performed “in the receiving State”.

46. Thus, when a diplomatic mission protects the interests and the nationals of the sending State “in the receiving State”, it may and must only do so “within the limits permitted by international law” as stated in subparagraph *(b)*.

47. In a similar manner, when a diplomatic mission ascertains conditions and developments in the receiving State, it is bound to only use “all lawful means” as required by subparagraph *(d)*.

48. Besides these specific limitations, Article 41, paragraph 3, of the Convention provides a general limitation and a framework for the action and purpose of a diplomatic mission. This article reads as follows:

“The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with the functions of the mission as laid down in the present Convention or by other rules of general international law or by any special agreement in force between the sending and the receiving State.”

49. It is clear from the above provisions that the Convention on Diplomatic Relations requires the sending State to establish a diplomatic mission “in the receiving State” to perform its functions and demands that the diplomatic mission performs its functions while respecting the rule of law, especially international law.

---

<sup>16</sup> Emphasis added.

<sup>17</sup> Emphasis added.

<sup>18</sup> Emphasis added.

ressortissants, dans les limites admises par le droit international»<sup>16</sup>, ainsi qu'en ce qui concerne l'alinéa *d*), aux termes duquel l'une des fonctions d'une mission diplomatique consiste à «[s]'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements *dans l'Etat accréditaire* et [à] faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat accréditant»<sup>17</sup>.

41. Les seules fonctions d'une mission diplomatique qui ne doivent pas spécifiquement être exercées «dans l'Etat accréditaire» sont la fonction de négociation qui fait l'objet de l'alinéa *c*) et la promotion de relations amicales avec l'Etat accréditaire mentionnée à l'alinéa *e*).

42. La formule «dans l'Etat accréditaire» n'est pas seulement employée à l'article 3 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Elle est présente dans douze autres dispositions de cet instrument, ce qui souligne le fait que la mission diplomatique d'un Etat accréditant doit être établie sur le territoire de l'Etat accréditaire.

43. Le fait que l'Etat accréditant ne peut établir une mission diplomatique que sur le territoire de l'Etat accréditaire est confirmé par le paragraphe 1 de l'article 21 de la convention, aux termes duquel

«[l]'Etat accréditaire doit soit faciliter l'acquisition *sur son territoire*, dans le cadre de sa législation, par l'Etat accréditant des locaux nécessaires à sa mission, soit aider l'Etat accréditant à se procurer des locaux d'une autre manière»<sup>18</sup>.

44. Une mission diplomatique peut être amenée à exécuter diverses fonctions sur le territoire de l'Etat accréditaire, que celles-ci soient ou non mentionnées dans l'article. Il existe cependant des limites claires à ce que peut entreprendre une telle mission, tant en vertu de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques qu'en vertu du droit international général auquel renvoie cet instrument.

45. Les alinéas *b*) et *d*) du paragraphe 1 de l'article 3 de la convention imposent des limites supplémentaires à l'exercice de fonctions spécifiques par la mission diplomatique de l'Etat accréditant, qui doit expressément se faire «dans l'Etat accréditaire».

46. Ainsi, lorsqu'une mission diplomatique protège les intérêts et les ressortissants de l'Etat accréditant «dans l'Etat accréditaire», elle ne peut et ne doit le faire que «dans les limites admises par le droit international», ainsi qu'il est dit à l'alinéa *b*).

47. De même, lorsqu'une mission diplomatique s'informe des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire, elle est tenue de n'employer à cette fin que «tous les moyens licites», ainsi que l'exige l'alinéa *d*).

48. En sus de ces limites spécifiques, le paragraphe 3 de l'article 41 de la convention impose une limite générale et un cadre à l'action des missions diplomatiques, ainsi qu'aux objectifs qu'elles peuvent poursuivre. Cet article se lit comme suit :

«Les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission telles qu'elles sont énoncées dans la présente Convention, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire.»

49. Il ressort clairement des dispositions ci-dessus que la convention sur les relations diplomatiques impose à l'Etat accréditant d'établir «dans l'Etat accréditaire» une mission diplomatique aux fins de permettre à celle-ci de s'acquitter de ses fonctions et exige qu'elle s'en acquitte dans le respect de l'état de droit et en particulier du droit international.

<sup>16</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>17</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>18</sup> Les italiques sont de nous.

50. The relocation of the US Embassy in Israel to the Holy City of Jerusalem is in breach of the provisions of the Convention on Diplomatic Relations mentioned above as well as, more generally, of its object and purpose and of “other rules of general international law” to which the Convention refers, including rights reiterated by the Court’s Advisory Opinion of 4 July 2014.

#### V. DECISION REQUESTED

51. By the present Application, the State of Palestine therefore requests the Court to declare that the relocation, to the Holy City of Jerusalem, of the United States Embassy in Israel is in breach of the Vienna Convention on Diplomatic Relations.

52. The State of Palestine further requests the Court to order the United States of America to withdraw the diplomatic mission from the Holy City of Jerusalem and to conform to the international obligations flowing from the Vienna Convention on Diplomatic Relations.

53. In addition, the State of Palestine asks the Court to order the United States of America to take all necessary steps to comply with its obligations, to refrain from taking any future measures that would violate its obligations and to provide assurances and guarantees of non-repetition of its unlawful conduct.

#### VI. RESERVATION OF RIGHTS

54. The State of Palestine reserves its rights to supplement or amend the present Application.

#### VII. APPOINTMENT OF AGENT AND CO-AGENT

55. The State of Palestine hereby designates as its Agent Ambassador Ammar Hijazi, Assistant Minister for Multilateral Affairs of the State of Palestine, and as its Co-Agent Ambassador Rawan Sulaiman, Head of the Palestinian Mission to the Kingdom of the Netherlands, Permanent Representative of the State of Palestine to the International Criminal Court, Permanent Court of Arbitration and the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons.

#### VIII. JUDGE *AD HOC*

56. In accordance with the provisions of Article 31 (3) of the Statute of the Court, and Article 35 (1) of the Rules of the Court, the State of Palestine declares its intention to exercise its right to choose a judge *ad hoc*.

(Signed) Dr. Riad MALKI,  
Minister of Foreign Affairs  
and Expatriates, State of Palestine.

---



50. Le transfert dans la ville sainte de Jérusalem de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique en Israël constitue une violation des dispositions de la convention sur les relations diplomatiques mentionnées ci-dessus ainsi que, plus généralement, de son objet et de son but et des «autres règles du droit international général» auxquelles renvoie la convention, y compris les droits réitérés par la Cour dans son avis consultatif du 4 juillet 2014.

#### V. DÉCISION SOLLICITÉE

51. Par la présente requête, l'Etat de Palestine prie en conséquence la Cour de dire que le transfert dans la ville sainte de Jérusalem de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique en Israël constitue une violation de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

52. L'Etat de Palestine prie également la Cour de prescrire aux Etats-Unis d'Amérique de retirer la mission diplomatique de la ville sainte de Jérusalem et de se conformer aux obligations internationales qui découlent de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

53. En outre, l'Etat de Palestine prie la Cour de prescrire aux Etats-Unis d'Amérique de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations qui leur incombent, de s'abstenir de prendre toute nouvelle mesure qui constituerait une violation de ces obligations et de fournir des assurances et garanties de non-répétition de leur comportement illicite.

#### VI. RÉSERVE DE DROITS

54. L'Etat de Palestine se réserve le droit de compléter ou de modifier la présente requête.

#### VII. DÉSIGNATION D'UN AGENT ET D'UN COAGENT

55. L'Etat de Palestine désigne comme agent S. Exc. M. l'ambassadeur Ammar Hijazi, ministre adjoint chargé des affaires multilatérales de l'Etat de Palestine, et comme coagent S. Exc. M<sup>me</sup> l'ambassadeur Rawan Sulaiman, chef de la mission palestinienne auprès du Royaume des Pays-Bas, représentant permanent de l'Etat de Palestine auprès de la Cour pénale internationale, de la Cour permanente d'arbitrage et de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

#### VIII. DÉSIGNATION D'UN JUGE *AD HOC*

56. Conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 31 du Statut de la Cour et du paragraphe 1 de l'article 35 de son Règlement, l'Etat de Palestine fait part de son intention d'exercer son droit de désigner un juge *ad hoc*.

Le ministre des affaires étrangères  
et des expatriés de l'Etat de Palestine,  
(*Signé*) M. Riad MALKI.

---

## LIST OF ANNEXES\*

- Annex 1.* Vienna Convention on Diplomatic Relations, 18 April 1961.
- Annex 2.* Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations, concerning the Compulsory Settlement of Disputes, 18 April 1961.
- Annex 3.* Note Verbale of the Ministry of Foreign Affairs of the State of Palestine addressed to the Department of State of the United States of America, 14 May 2018.
- Annex 4.* Note Verbale of the Ministry of Foreign Affairs of the State of Palestine addressed to the Department of State of the United States of America, 4 July 2018.
- Annex 5.* Declaration recognizing the competence of the International Court of Justice, 4 July 2018.
- Annex 6.* Presidential Proclamation recognizing Jerusalem as the Capital of the State of Israel and relocating the United States Embassy to Israel to Jerusalem, 6 December 2017.

---

\* Annexes not reproduced in print version, but available in electronic version on the Court's website (<http://www.icj-cij.org>, under "cases").

LISTE DES ANNEXES\*

- Annexe 1.* Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (18 avril 1961).
- Annexe 2.* Protocole de signature facultative à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques concernant le règlement obligatoire des différends (18 avril 1961).
- Annexe 3.* Note verbale en date du 14 mai 2018 adressée au département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique par le ministère des affaires étrangères de l'Etat de Palestine.
- Annexe 4.* Note verbale en date du 4 juillet 2018 adressée au département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique par le ministère des affaires étrangères de l'Etat de Palestine.
- Annexe 5.* Déclaration du 4 juillet 2018 reconnaissant la juridiction de la Cour internationale de Justice.
- Annexe 6.* Proclamation présidentielle du 6 décembre 2017 relative à la reconnaissance de Jérusalem comme capitale de l'Etat d'Israël et au transfert à Jérusalem de l'ambassade des Etats-Unis en Israël.

---

---

\* Annexes non reproduites en version papier, mais disponibles en version électronique sur le site Internet de la Cour (<http://www.icj-cij.org>, onglet « affaires »).

IMPRIMÉ EN FRANCE – PRINTED IN FRANCE