

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

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

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DU GOUVERNEMENT DU CANADA

14 juillet 2023

[Traduction du Greffe]

INTRODUCTION

1. Le 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 77/247, dans laquelle elle a décidé de demander à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur les questions ci-après :

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

- a) Quelles sont les conséquences juridiques de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de son occupation, de sa colonisation et de son annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967, notamment des mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem, et de l'adoption par Israël des lois et mesures discriminatoires connexes ?
- b) Quelle incidence les politiques et pratiques d'Israël visées [à l'alinéa] a) ci-dessus ont-elles sur le statut juridique de l'occupation et quelles sont les conséquences juridiques qui en découlent pour tous les États et l'Organisation des Nations Unies ? »

2. Le 19 janvier 2023, le greffier a notifié la requête pour avis consultatif à tous les États admis à ester devant la Cour conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut de la Cour internationale de Justice (ci-après le « Statut »), dont le Canada.

3. Le 3 février 2023, la Cour a noté que tous les États Membres étaient jugés susceptibles de lui fournir des renseignements utiles pour répondre à la demande d'avis consultatif, et fixé au 25 juillet 2023 la date d'expiration du délai dans lequel ceux qui le souhaitaient pourraient le faire.

4. En réponse à l'invitation du greffier, et conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut, le Gouvernement du Canada souhaite présenter des observations relatives à la demande d'avis consultatif sur la question des « Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est ».

LA NÉGOCIATION COMME MOYEN APPROPRIÉ DE RÈGLEMENT DU DIFFÉREND

5. Le Canada reste pleinement attaché à l'objectif d'une paix globale, juste et durable au Moyen-Orient, y compris la création d'un État palestinien vivant côte à côte avec Israël dans la paix et la sécurité. Il continue de soutenir la solution à deux États comme étant le seul moyen viable de parvenir à la réalisation de cet objectif.

6. Le Canada considère depuis longtemps que seule une négociation directe entre les parties permettra de parvenir à une paix durable. À cette fin, il continue de reconnaître que les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies constituent la base de négociations de paix en vue d'un règlement global du conflit.

7. Le Canada soutient sans réserve tous les efforts visant à encourager Israël et les Palestiniens à retourner à la table des négociations, notamment les démarches en vue d'amener les parties à entamer un dialogue direct et à prendre l'engagement de s'abstenir d'actes unilatéraux. Il importe que les efforts supplémentaires destinés à résoudre le différend soient axés sur le processus de négociation prescrit par le Conseil de sécurité.

COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

8. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, « [l]a Cour *peut* donner un avis consultatif » (les italiques sont de nous). Elle dispose donc du pouvoir discrétionnaire de donner ou non un avis.

9. C'est ce qu'a confirmé la Cour dans l'avis qu'elle a rendu sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, dans lequel elle a relevé ce qui suit :

« La Cour a maintes fois eu par le passé l'occasion de rappeler que le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, selon lequel "[l]a Cour peut donner un avis consultatif ..." ..., devait être interprété comme reconnaissant à la Cour le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies »¹.

10. Dans son avis sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, la Cour a confirmé que, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis consultatif, elle « doit commencer par déterminer si elle a compétence pour donner l'avis demandé et, dans l'affirmative, examiner s'il existe une quelconque raison pour elle d'exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à la demande »². « Que la Cour ait compétence ne signifie pas, cependant, qu'elle soit tenue de l'exercer »³, a-t-elle souligné, expliquant que « [l]e pouvoir discrétionnaire de répondre ou non à une demande d'avis consultatif vise à protéger l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies »⁴. La Cour a ensuite rappelé que, lorsqu'elle s'assure de l'opportunité d'exercer sa fonction judiciaire, elle « examine[] attentivement s'il existe des raisons décisives devant la conduire à refuser de répondre à [une] demande de l'Assemblée générale »⁵.

11. S'il est vrai qu'il n'a pas voté en faveur de la résolution demandant l'avis consultatif en question, le Canada ne conteste pour autant pas que l'Assemblée générale des Nations Unies soit habilitée à demander un avis consultatif à la Cour sur des questions de nature juridique, ni que la Cour ait compétence pour examiner cette demande. Selon lui, cependant, la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de *ne pas* donner suite à la demande formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies, des raisons décisives existant en l'espèce.

¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. [111], par. 44.

² *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. [111], par. 54.

³ *Ibid.*, p. [113], par. 63.

⁴ *Ibid.*, p. [113], par. 64.

⁵ *Ibid.*, p. [113], par. 66.

12. Pour le Canada, deux raisons décisives sont présentes en l'espèce, la première étant l'absence de consentement à la compétence de la Cour de la part d'un État intéressé au différend qui est à l'origine de la demande d'avis consultatif, et la seconde étant que la question principale relève au premier chef de la responsabilité du Conseil de sécurité, et non de celle de l'Assemblée générale.

Absence de consentement à la compétence

13. Selon un principe fondamental de la Cour internationale de Justice, le règlement des affaires contentieuses par la Cour requiert le consentement des États concernés. Le Canada est fermement convaincu que ce principe est garant de l'efficacité et de la crédibilité de la Cour. C'est un principe que la Cour a affirmé dans son avis consultatif au sujet du *Sahara occidental* :

« [L]e défaut de consentement d'un État intéressé peut ... rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Tel serait le cas si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant. Si une telle situation devait se produire, le pouvoir discrétionnaire que la Cour tient de l'article 65, paragraphe 1, du Statut fournirait des moyens juridiques suffisants pour assurer le respect du principe fondamental du consentement à la juridiction. »⁶

14. Dans son avis sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, la Cour a fait observer qu'« il existerait pour elle une raison décisive de refuser de donner un avis consultatif »⁷ si celui-ci avait 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. La Cour a jugé que la demande dont elle était saisie ne concernait pas le différend bilatéral opposant les parties, mais plutôt des questions liées à la décolonisation de Maurice, dont l'examen pourrait être utile à l'Assemblée générale des Nations Unies pour exercer ses fonctions relatives à la décolonisation⁸. Il n'existait par conséquent pas de raisons décisives devant la conduire à refuser d'exercer sa compétence.

15. Dans le cas d'espèce, en revanche, il est évident que, bien qu'elles visent théoriquement à faire la lumière sur l'ensemble des conséquences juridiques qui découlent « pour tous les États et l'Organisation des Nations Unies » des politiques et pratiques d'Israël dans les territoires palestiniens occupés, les questions posées à la Cour sont au cœur des problèmes qui doivent être réglés entre Israël et les Palestiniens.

16. Le Canada croit savoir qu'Israël, qui a un intérêt direct dans la présente procédure, n'a pas consenti à ce que la Cour soit saisie de cette question.

Responsabilité incombant au premier chef au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies

17. Dans la procédure relative aux *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, la Cour a examiné un argument qui l'invitait à exercer son pouvoir discrétionnaire pour refuser de donner un avis consultatif au motif que celui-ci n'aiderait pas l'Assemblée générale des

⁶ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 33.

⁷ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. [117], par. 85.

⁸ *Ibid.*, p. [118], par. 86.

Nations Unies dans l'exercice de ses fonctions. Rappelant que c'était à l'organe qui le sollicitait, et non à elle, qu'il appartenait de déterminer l'utilité de son avis consultatif⁹, c'est au vu des fonctions de l'Assemblée générale et du fait que les questions posées correspondaient à ces fonctions qu'elle a décidé de ne pas refuser d'exercer sa compétence.

18. Dans la même procédure, la Cour a estimé que les questions qui lui étaient posées concernaient le problème plus large de la décolonisation et a souligné à cet égard que l'Assemblée générale s'était « toujours employée sans relâche » à mettre un terme au colonialisme¹⁰. Elle a conclu que :

« [L]’avis est demandé sur la question de la décolonisation, qui intéresse particulièrement les Nations Unies. Les interrogations soulevées par la demande s’inscrivent dans le cadre plus large de la décolonisation, et notamment du rôle de l’Assemblée générale en la matière, un cadre dont elles ne peuvent être dissociées »¹¹.

19. Or, en l'espèce, ce n'est pas à l'Assemblée générale qu'incombe la responsabilité première de la question en cause, mais plutôt au Conseil de sécurité, qui a mis en place un cadre pour permettre le règlement du différend par voie de négociations entre les parties.

20. Cette question s'était aussi posée dans le cadre de l'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, où la Cour a choisi d'exercer sa compétence pour se prononcer sur une mesure distincte prise par Israël, tout en faisant observer que les questions concernant l'« ensemble » du différend devaient être laissées à la négociation des parties¹².

CONCLUSION

21. Le Canada estime qu'en dépit des difficultés rencontrées, le dialogue direct entre les parties elles-mêmes est le meilleur moyen de créer les conditions de la paix. Il craint qu'un avis consultatif sur les pratiques israéliennes dans les territoires occupés ne contribue à une polarisation des positions qui risquerait d'éloigner davantage les parties d'un règlement juste et durable du conflit. Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, un avis consultatif pourrait néanmoins avoir une incidence sur l'issue des négociations menées dans le cadre mis en place par le Conseil de sécurité.

22. Compte tenu du fait que les questions posées portent sur le règlement d'un différend bilatéral dans lequel un État intéressé n'a pas accepté la compétence de la Cour, et que le Conseil de sécurité a mis en place un cadre permettant aux parties de régler ce différend par voie de négociations, le Canada est d'avis qu'il existe des raisons décisives pour que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies sur les questions posées dans sa résolution 77/247 en date du 30 décembre 2022.

⁹ *Ibid.*, p. [115-116], par. 75-78.

¹⁰ *Ibid.*, p. [118], par. 87.

¹¹ *Ibid.*, p. [118], par. 88.

¹² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 160, par. 52, et p. 200, par. 162.

Respectueusement,

L'agent du Gouvernement du Canada,
(Signé) Alan H. KESSEL.
Sous-ministre adjoint et conseiller juridique
Affaires mondiales Canada
