

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

EXPOSÉ DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

25 juillet 2023

DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF

**CONSEQUENCES JURIDIQUES DECOULANT DES
POLITIQUES ET PRATIQUES D'ISRAËL DANS LE TERRITOIRE
PALESTINIEN OCCUPE, Y COMPRIS JERUSALEM-EST**

I.	Compétence et pouvoir discrétionnaire de la Cour	4
II.	Les questions posées à la Cour par l'Assemblée générale	7
A.	Le droit applicable	7
B.	Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination	9
C.	La question de « [l']occupation, [la] colonisation et [l']annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967 » par Israël.....	12
1.	La question du caractère prolongé de l'occupation des territoires palestiniens occupés	12
2.	La politique de colonisation des territoires palestiniens occupés	15
D.	La question de l'adoption par Israël de « lois et mesures discriminatoires et de mesures visant à modifier la composition démographique du territoire considéré ».....	17
1.	La question des « lois et mesures discriminatoires »	17
2.	Les mesures visant à modifier la composition démographique du territoire considéré.....	18
E.	La question des « mesures visant à modifier le caractère et le statut de Jérusalem »	19
F.	Les conséquences juridiques pour tous les Etats et pour l'Organisation des Nations Unies.....	21

1. Par sa résolution 77/247 du 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a prié la Cour internationale de Justice (ci-après « la C.I.J. » ou « la Cour ») de rendre un avis consultatif sur les questions suivantes :

« a) Quelles sont les conséquences juridiques de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de son occupation, de sa colonisation et de son annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967, notamment des mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem, et de l'adoption par Israël des lois et mesures discriminatoires connexes ?

b) Quelle incidence les politiques et pratiques d'Israël visées au paragraphe 18 a) ci-dessus ont-elles sur le statut juridique de l'occupation et quelles sont les conséquences juridiques qui en découlent pour tous les États et l'Organisation des Nations Unies ? »

2. La demande d'avis consultatif a été notifiée par lettres en date du 19 janvier 2023 à tous les États admis à ester devant la Cour, conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut. Dans son ordonnance en date du 3 février 2023, la Cour a décidé que « l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres [...] sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif et qu'ils pourront le faire dans les délais fixés par la présente ordonnance ». Elle a fixé au 25 juillet 2023 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur la question pourront être présentés à la Cour conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut.
3. Le présent exposé écrit est soumis par la France en vertu de cette ordonnance et s'articulera en deux parties, consacrées à la compétence et au pouvoir discrétionnaire de la Cour de répondre à la demande d'avis, puis à l'analyse des questions posées à la Cour dans la présente procédure consultative.

I. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRETIONNAIRE DE LA COUR

4. Sur le fondement de l'article 65, paragraphe 1, de son Statut, « [l]a Cour peut donner un avis consultatif 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 ». Il convient donc, en premier lieu, de déterminer si la Cour « 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 »¹.
5. En ce qui concerne la compétence d'abord, le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de la Cour limite le nombre d'entités compétentes pour lui demander un avis consultatif. La compétence de l'Assemblée générale des Nations Unies pour procéder à une telle demande ne fait en l'espèce aucun doute. L'article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies dispose en effet que « [l]'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ».
6. Ce constat peut appeler deux remarques. L'article 10 de la Charte confère à l'Assemblée générale une compétence générale à l'égard de « toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ». Les politiques et pratiques d'Israël dans les territoires palestiniens occupés, objet de la présente demande d'avis, sont régulièrement soumises pour examen à l'Assemblée générale, notamment en ce qu'elles soulèvent diverses questions de droit international. Partant, les questions posées à la Cour dans cette procédure consultative peuvent être rattachées au mandat que la Charte a confié à l'Assemblée générale.
7. D'autre part, comme l'a précisé la Cour dans son avis de 2004 relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, le fait que le Conseil de sécurité demeure, par ailleurs, « saisi » de ces mêmes questions², n'empêche pas l'exercice de sa compétence par l'Assemblée générale en la matière³.
8. En ce qui concerne, ensuite, la formulation de la question posée dans le cadre de la présente procédure, en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, la Cour peut rendre un avis sur « toute question juridique ». La France relève que, au regard de la jurisprudence de la Cour, la question posée par l'Assemblée générale à la Cour présente indéniablement un caractère « juridique », nonobstant ses implications politiques⁴.

¹ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, p. 111, par. 54.

² E.g., résolution S/RES/2334(2016), 23 décembre 2016.

³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, pp. 148-150, par. 24-28.

⁴ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, p. 234.

9. Les questions posées à la Cour dans la présente procédure peuvent, à certains égards, paraître imprécises, orientées ou ambiguës. Une telle formulation pourrait être de nature à ne pas faciliter l'exercice, par la Cour, de sa fonction juridictionnelle.
10. Il en va, par exemple, ainsi de l'expression « occupation et annexion prolongées » dont le sens ne paraît pas, au regard du droit international pertinent, des plus évidents à cerner. La France note que la Cour dispose du pouvoir d'« élargir, [d']interpréter, voire [de] reformuler les questions qui lui [sont] posées »⁵, en particulier lorsqu'elle est confrontée à un « manque de clarté dans [leur] libellé »⁶.
11. En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire dont la Cour dispose dans le choix de répondre à la question posée par l'Assemblée, la France peut rappeler la jurisprudence selon laquelle le fait « [q]ue la Cour ait compétence ne signifie pas, cependant, qu'elle soit tenue de l'exercer »⁷.
12. Aussi a-t-elle « l'obligation de s'assurer, chaque fois qu'elle est saisie d'une demande d'avis, de l'opportunité d'exercer sa fonction judiciaire » en s'assurant qu'il n'existe pas de « raisons décisives » qui feraient obstacle à l'exercice d'une telle fonction⁸.
13. En décembre 2022, la France, s'est abstenue lors du vote de la résolution 77/247, qui a été adoptée par une majorité de 87 voix contre 26, avec 53 abstentions. Lors de l'adoption de cette résolution, elle s'est associée à la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne pour rappeler la nécessité de discussions et consultations pour l'appréciation de l'opportunité d'une demande d'avis consultatif à la Cour.
14. En janvier 2023, à la suite de mesures prises par Israël contre l'Autorité et la population palestiniennes après l'adoption de la résolution 77/247 porteuse de la saisine pour avis de la C.I.J., la France, ainsi que de nombreux États membres des Nations Unies, dont 23 États membres de l'Union européenne, ont conjointement réitéré, indépendamment de leur vote, leur soutien indéfectible à la C.I.J. et au droit international en tant que piliers de l'ordre international. Dans ce contexte, la France souhaite rappeler son attachement à un règlement juste et durable du conflit israélo-palestinien fondé sur le droit international, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies et les paramètres internationalement agréés. La France réitère son soutien constant à une solution négociée à deux États, vivant

⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, pp. 153-154, par. 38 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, p. 112, par. 61.

⁶ *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, pp. 349-350, par. 47-48 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010*, p. 423, par. 50 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 153, par. 38.

⁷ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, p. 113, par. 63.

⁸ *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.

côte à côte en paix et en sécurité au sein de frontières sûres et reconnues, fondées sur les lignes du 4 juin 1967, et ayant l'un et l'autre Jérusalem pour capitale.

15. Enfin, il est possible de se demander si la question posée à la Cour porte en réalité sur un différend bilatéral qui devrait relever, le cas échéant, de sa compétence contentieuse et non consultative. A ce sujet, la Cour a rappelé, en maintes occasions, le principe fondamental selon lequel « [i]l est bien établi en droit international qu'aucun État ne saurait être obligé de soumettre un différend avec d'autres États [...] à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement »⁹. Il en résulte qu'en matière consultative,

« le défaut de consentement d'un État intéressé peut, dans certaines circonstances, 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 »¹⁰.

16. Il semble ressortir de la jurisprudence de la Cour, dont la France a pris note, que des divergences de vues entre deux États identifiés au sujet des interrogations soulevées par une demande d'avis ne suffisent pas, à elles seules, à empêcher la Cour d'exercer sa compétence consultative. En 2004, la Cour a estimé que la question de la construction d'un mur sur le territoire palestinien occupé justifiait l'exercice, par elle, de sa compétence consultative¹¹. Elle a indiqué que rendre un avis sur le sujet « n'aurait pas pour effet de tourner le principe du consentement au règlement judiciaire »¹². Dans l'avis relatif aux *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice*, la Cour a résumé sa jurisprudence en ces termes : dès lors que les questions posées « intéresse[nt] particulièrement les Nations Unies » et s'inscrivent, de manière indissociable, dans un cadre dépassant le seul différend bilatéral¹³, l'existence de ce dernier ne peut être considérée comme une « raison décisive » justifiant un refus de donner un avis.

17. C'est à la lumière de ces différents éléments que la Cour devra déterminer sa compétence et fixer les conditions auxquelles elle pourra répondre aux questions posées par l'Assemblée générale en la présente procédure consultative.

⁹ *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, C.P.J.I., série B n° 5, 1923, p. 27.*

¹⁰ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 25, par. 33 ; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 158, par. 47.*

¹¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 159, par. 50.*

¹² *Idem.*

¹³ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019, p. 118, par. 98.*

II. LES QUESTIONS POSEES A LA COUR PAR L'ASSEMBLEE GENERALE

A. Le droit applicable

18. Par sa résolution 77/247, l'Assemblée générale a sollicité un avis consultatif de la Cour sur deux questions, « compte tenu des règles et principes du droit international, dont la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et du Conseil des droits de l'homme et les siennes propres, et l'avis consultatif donné par la Cour le 9 juillet 2004 »¹⁴. Ce faisant, l'Assemblée a entendu préciser le cadre juridique applicable à l'examen des questions qu'elle a posées à la Cour. Toutefois, c'est à cette dernière qu'il appartient de « déterminer [...] les règles et principes de droit international qui sont pertinents pour l'appréciation de la licéité des mesures prises par Israël »¹⁵.
19. La Cour a déjà procédé à une telle détermination lorsqu'il lui a été demandé de préciser les conséquences juridiques découlant de l'édification par Israël d'un mur dans le territoire palestinien occupé. Elle a ainsi indiqué qu'étaient applicables à l'examen de la licéité du comportement israélien :
- Les « principes énoncés dans la Charte au sujet de l'usage de la force », lesquels « reflètent le droit international coutumier » et, comme « corollaire, l'illicéité de toute acquisition de territoire résultant de la menace ou de l'emploi de la force »¹⁶ ;
 - Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il a été consacré par la Charte, la résolution 2625 (XXV) portant « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États » et dans les deux pactes sur les droits de l'homme du 16 décembre 1966 – droit s'appliquant à « tous les peuples »¹⁷ et « opposable *erga omnes* »¹⁸ ;
 - Les règles et principes du droit international humanitaire, tels qu'ils découlent des dispositions du règlement de La Haye de 1907, qui ont valeur coutumière¹⁹, et de la quatrième convention de Genève du 12 août 1949, « applicable dans tout territoire occupé »²⁰ ;

¹⁴ A/RES/77/247, par. 18.

¹⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 171, par. 86.

¹⁶ *Ibid.*, par. 87.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 171-172, par. 88.

¹⁸ *Ibidem*. La Cour cite l'arrêt rendu le 30 juin 1995 dans l'affaire du *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, *C.I.J. Recueil 1995*, p. 102, par. 29. Dans son avis consultatif relatif aux *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice* en 1965, la Cour a réitéré le « caractère normatif en droit international coutumier » du droit à l'autodétermination et souligné qu'il avait, « en tant que droit humain fondamental, [...] un champ d'application étendu » (*C.I.J. Recueil 2019*, p. 133, par. 155 et p. 131, par. 144 respectivement).

¹⁹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 172, par. 89.

²⁰ *Ibid.*, p. 177, par. 101.

— Les deux pactes internationaux du 16 décembre 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques, ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989²¹, traités dont la protection « ne cesse pas en cas de conflit armé »²². A cet égard, la Cour a estimé que « le pacte international relatif aux droits civils et politiques est applicable aux actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire »²³.

20. De l'avis de la France, il n'existe aucune raison objective qui conduirait à remettre en cause les conclusions auxquelles la Cour est parvenue en 2004 quant à l'identification du droit applicable à l'examen des questions que l'Assemblée a posées à la Cour dans la résolution 77/247.

21. Pour avoir une vision exhaustive du cadre juridique pertinent, il convient de souligner que la Palestine est, de son côté, devenue partie à plusieurs traités multilatéraux dont le Secrétariat des Nations Unies est dépositaire : peuvent être cités notamment, outre les deux Pactes de 1966 et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale²⁴. Par ailleurs, la Palestine est devenue partie à la convention de La Haye d'octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, aux quatre conventions de Genève et à leurs Protocoles I à III ainsi qu'à la Convention de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

22. En outre, sont également pertinents au regard du statut des territoires palestiniens et des droits de son peuple, les résolutions spécifiques du Conseil de sécurité, celles de l'Assemblée générale pour autant qu'elles reflètent le droit international coutumier ou encore les instruments juridiques conclus entre le gouvernement d'Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (ci-après « l'O.L.P. »), notamment la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie du 13 septembre 1993²⁵ et l'Accord

²¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, pp. 180-181, par. 111-113.

²² *Ibid.*, p. 178, par. 106. V. également l'arrêt rendu le 19 décembre 2005 dans l'*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, dans lequel la Cour, s'appuyant sur l'avis consultatif du 9 juillet 2004, a confirmé que les « deux branches du droit international, à savoir le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire, devaient être prises en considération » (*C.I.J. Recueil 2005*, p. 243, par. 216).

²³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 180, par. 111

²⁴ À l'exception du Statut de Rome, Israël est partie à l'ensemble des traités cités.

²⁵ A/48/486-S/2650.

intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la Bande de Gaza du 28 septembre 1995²⁶.

23. C'est en prenant en considération l'ensemble de ces éléments que la France présentera ses observations sur les questions principales soulevées par la demande d'avis :

- Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination (B) ;
- La situation « [d']occupation, de [la] colonisation et de [l']annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967 » (C) ;
- L'adoption par Israël de « lois et mesures discriminatoires et de mesures visant à modifier la composition démographique du territoire considéré » (D) ;
- Les « mesures visant à modifier le caractère et le statut de Jérusalem » (E) ; et
- Les conséquences juridiques découlant des violations constatées sur ces points (F).

B. Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination

24. Dans son avis consultatif du 9 juillet 2004, la Cour a souligné que « l'existence d'un 'peuple palestinien' ne saurait plus faire débat »²⁷ et qu'elle avait d'ailleurs été reconnue par Israël, à la fois dans l'échange de lettres du 9 septembre 1993 entre Yasser Arafat et Yitzhak Rabin et dans l'accord intérimaire du 28 septembre 1995 sur la Cisjordanie et la bande de Gaza²⁸. Le Conseil de sécurité a également évoqué la nécessité d'un règlement juste et durable du conflit qui tienne compte « des droits politiques légitimes du peuple palestinien »²⁹.

25. S'ils ne s'y limitent pas, ces droits renvoient au droit du peuple palestinien à l'autodétermination³⁰. Celui-ci comporte lui-même plusieurs déclinaisons, dont rend notamment compte l'article premier, paragraphe 1^{er}, commun aux deux pactes de 1966 :

²⁶ A/51/889-S/1997/357.

²⁷ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, pp. 182-183, par. 118.

²⁸ V. not. le 8^{ème} al. du préambule de l'Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la Bande de Gaza du 28 septembre 1995 (A/51/889-S/1997/357). L'article III de la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie du 13 septembre 1993 soulignait également que les élections au Conseil de l'Autorité palestinienne « constituer[ai]ent une étape préparatoire intérimaire importante sur la voie de la réalisation des droits légitimes du peuple palestinien et de ses justes revendications » (A/48/486-S/2650, art. III (3)).

²⁹ S/RES/672 (1990), 12 octobre 1990, 2^{ème} al. du préambule. V. la résolution S/RES/605 (1987), du 22 décembre 1987, dans laquelle le Conseil déclare avoir à l'esprit, au sujet des territoires occupés par Israël, « les droits inaliénables de tous les peuples, reconnus par la Charte des Nations Unies et proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme » (2^{ème} al. du préambule).

³⁰ L'Assemblée générale prie ainsi le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien « de continuer de tout mettre en œuvre pour promouvoir l'exercice effectif des droits inaliénables du peuple palestinien, y compris son droit à l'autodétermination » (A/RES/77/22, par. 2).

« Tous les peuples ont le droit de disposer d’eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

26. Quelles qu’en soient les manifestations concrètes au regard de la situation particulière d’un peuple, le droit à l’autodétermination se réalise par le respect de diverses conditions, permettant à ce peuple de disposer effectivement de lui-même.
27. Comme la Cour l’a souligné dès 1975, l’exercice de ce droit implique « de respecter la volonté librement exprimée des peuples »³¹. Dans son avis relatif aux *Chagos*, la Cour a encore précisé que le droit à l’autodétermination « doit être l’expression de la volonté libre et authentique du peuple concerné »³², même si, « en droit international coutumier, [il] n’impose pas un mécanisme particulier pour sa mise en œuvre dans tous les cas »³³. C’est donc le respect de la volonté réelle et authentique du peuple considéré qui permet à l’autodétermination de s’exercer en tant que droit, dans les multiples déclinaisons qu’il peut connaître dans une situation donnée.
28. En ce qui concerne le peuple palestinien, ce droit a d’abord une dimension politique largement consacrée, qui se caractérise par « son droit à un État de Palestine indépendant »³⁴ ou encore son droit « d’exercer sa souveraineté sur son territoire »³⁵ et « d’accéder à l’indépendance dans son État, la Palestine »³⁶. Cette perspective s’inscrit pleinement dans « la vision d’une région dans laquelle deux États, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l’intérieur de frontières reconnues et sûres »³⁷.
29. Il convient de préciser que, dans ce contexte, toute action allant à l’encontre de la nécessité de « préserver l’unité, la continuité et l’intégrité de l’ensemble du territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est »³⁸ constitue une violation du droit du peuple palestinien à un État de Palestine indépendant dans l’exercice de son droit à l’autodétermination.
30. De ce point de vue, la poursuite de l’occupation mais aussi le développement de colonies de peuplement et le morcellement qui en découle, entravent l’édification d’un État de Palestine viable, dont la perspective s’éloigne au fur et à mesure que les atteintes à l’intégrité du territoire palestinien perdurent et s’amplifient.

³¹ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 33, par. 59.

³² *Effets juridiques de la séparation de l’archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, p. 134, par. 157.

³³ *Ibid.*, par. 158.

³⁴ A/RES/77/208, par. 1. V. aussi par ex. A/RES/77/22, par. 8.

³⁵ A/RES/58/292, « Statut du territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est », 6 mai 2004, par. 1.

³⁶ *Ibid.*, 6^{ème} al. du préambule.

³⁷ S/RES/1397 (2002), 12 mars 2002, 2^{ème} al. du préambule. V. aussi, par ex., la résolution A/RES/77/25, dans laquelle l’Assemblée réaffirme son appui « 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 » (par.1).

³⁸ A/RES/77/208, 9^{ème} al. du préambule.

31. Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination comporte également une dimension économique, que l'Assemblée générale a mise en lumière en consacrant le principe de souveraineté permanente sur les ressources et les richesses naturelles, dont la Cour a ultérieurement consacré le caractère coutumier³⁹. Dans la résolution 1803 (XVII), l'Assemblée déclare ainsi que « le droit de souveraineté permanent des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé »⁴⁰.
32. Au regard du respect de ce droit, Israël doit s'abstenir de tout acte qui aurait pour effet d'exploiter, d'altérer, de détruire, d'épuiser et de mettre en péril les ressources et les richesses naturelles du territoire palestinien occupé⁴¹.
33. Plus fondamentalement, la persistance des manquements imputables à Israël menace la possibilité pour le peuple palestinien d'exercer effectivement son droit à l'autodétermination. A cet égard, le constat dressé par la Cour en 2004⁴² perdure mais le passage du temps n'est pas neutre : il obère les perspectives d'une concrétisation du droit à l'autodétermination du peuple palestinien.
34. Au regard du droit de la responsabilité internationale, la violation de ce droit constitue un fait internationalement illicite ayant un caractère continu. Aux termes des *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite* adoptés par la Commission du droit international en 2001, l'État responsable conserve le devoir d'exécuter l'obligation violée, si celle-ci est encore en vigueur (ce qui est à l'évidence le cas ici) ; il a aussi pour obligation de mettre fin au fait internationalement illicite⁴³.
35. Ce devoir s'impose d'autant plus que la réalisation du droit à l'autodétermination « est une condition essentielle à la garantie et au respect effectifs des droits humains ainsi qu'à la préservation et à la promotion de ces droits »⁴⁴.
36. Dans le cas des territoires palestiniens occupés, cette obligation apparaît particulièrement pertinente⁴⁵. Près de vingt ans après l'avis consultatif rendu par la Cour sur les conséquences juridiques de la construction du mur en Cisjordanie, le maintien de la situation d'occupation, la multiplication des mesures qui l'accompagnent et le

³⁹ V. l'arrêt rendu le 19 décembre 2005 dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, C.I.J. Recueil 2005, p. 251, par. 244.

⁴⁰ A/RES/1803 (XVII), 18 décembre 1962, par. 1.

⁴¹ A/RES/77/187, 14 décembre 2022, par. 2.

⁴² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 184, par. 122

⁴³ V. A/RES/56/83, 12 décembre 2001, articles 29 et 30.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 1.

⁴⁵ Dans sa dernière résolution en date sur « le droit du peuple palestinien à l'autodétermination », l'Assemblée « [e]xhorte tous les États ainsi que les institutions spécialisées et les organismes des Nations Unies à continuer d'apporter soutien et aide au peuple palestinien en vue de la réalisation rapide de son droit à l'autodétermination » (A/RES/77/208, par. 2 ; v. aussi A/RES/77/22, par. 8).

développement des colonies de peuplement forment autant d'obstacles à la réalisation effective du droit à l'autodétermination du peuple palestinien.

C. La question de « [l']occupation, [la] colonisation et [l']annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967 » par Israël

37. Les questions posées par l'Assemblée générale des Nations Unies à la Cour peuvent être décomposées pour répondre à un ordre logique. Les conséquences juridiques de la « violation persistante » du droit à l'autodétermination en raison de « l'occupation », de la « colonisation » et de ce que l'Assemblée générale désigne comme « l'annexion prolongées » sont d'abord visées dans le paragraphe 18 a) de la résolution 77/247. Ensuite, les incidences qui en découlent sur le « statut juridique » de l'occupation sont visées par son paragraphe 18 b).
38. Dès lors, il s'agit, d'une part, de s'interroger sur les conséquences juridiques du caractère prolongé de l'occupation israélienne (1) et, d'autre part, de se demander si cette occupation prolongée, en lien avec la question de la colonisation, implique en elle-même une « violation persistante » du droit du peuple palestinien à l'autodétermination (2).

1. La question du caractère prolongé de l'occupation des territoires palestiniens occupés

39. Depuis la fin de la guerre des six jours en 1967, Israël occupe les territoires de la Bande de Gaza⁴⁶ et la Cisjordanie au sens de l'article 42 du Règlement de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre, ce qui implique l'application des normes internationales prévues en cas d'occupation militaire.
40. Lors de son avis de 2004, la Cour avait pu constater que la construction du mur se situait presque entièrement sur le territoire palestinien dit « occupé », c'est-à-dire à l'intérieur de la frontière définie par la ligne des armistices du 3 avril 1949 (qualifiée de « ligne verte », au-delà de laquelle la souveraineté territoriale d'Israël n'est pas établie⁴⁷).

⁴⁶ Israël a mis fin à l'essentiel de son régime militaire dans la bande de Gaza et imposé le retrait de ses colons depuis 2005, mais ceci ne modifie pas le statut du territoire toujours considéré comme occupé au regard du droit international comme le rappelle la résolution 1860 (2009) du Conseil de sécurité du 8 janvier 2009 qui portait spécifiquement sur la situation à Gaza. Cette résolution rappelle d'ailleurs les résolutions antérieures pertinentes du Conseil de sécurité 242 (1967), 338 (1973), 1397 (2002), 1515 (2003) et 1850 (2008), et indique : « que la bande de Gaza fait partie intégrante du territoire palestinien occupé depuis 1967 et fera partie de l'État palestinien. » V. aussi les résolutions A/63/855-S/2009/250, S/2015/286, annexe ; A/HCR/12/48, A/HCR/29/52.

⁴⁷ La Cour dans son avis de 2004 a eu l'occasion de rappeler l'histoire de cette démarcation, par. 71 et 72. Depuis, la résolution du Conseil de sécurité 2334 (2016) du 23 décembre 2016 a rappelé l'obligation de ne pas reconnaître les changements opérés par rapport aux frontières de 1967 qui ne seraient pas agréés par les parties au conflit.

41. L'occupation est une situation de fait objective qui se caractérise par le contrôle effectif exercé par un État sur un territoire déterminé. Le régime juridique de l'occupation s'applique indépendamment de la licéité de l'opération ayant permis à l'État d'exercer son contrôle effectif sur le territoire occupé.
42. Le territoire palestinien fait donc l'objet d'une occupation militaire au sens du droit de la guerre et du droit humanitaire. De très nombreuses résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies utilisent les expressions « territoires occupés » ou « territoires palestiniens occupés », à commencer par la résolution 242 du 22 novembre 1967 qui demande le « retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit »⁴⁸.
43. Le statut d'occupation militaire impose des obligations positives dont la principale est la protection des populations soumises à cette occupation. La puissance occupante est également tenue de respecter les obligations découlant du droit de la guerre tel que défini dans la quatrième convention de La Haye (et son règlement annexé) et le droit humanitaire tel que défini par la quatrième convention de Genève, droits qui ont largement acquis une valeur coutumière. La France souhaite, à cet égard, rappeler les obligations explicites mentionnées par la quatrième convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949⁴⁹. Son article 6 précise :

« La présente Convention s'appliquera dès le début de tout conflit ou occupation mentionnés à l'article 2. Sur le territoire des Parties au conflit, l'application de la Convention cessera à la fin générale des opérations militaires. En territoire occupé, l'application de la présente Convention cessera un an après la fin générale des opérations militaires ; néanmoins, la Puissance occupante sera liée pour la durée de l'occupation – pour autant que cette Puissance exerce les fonctions de gouvernement dans le territoire en question – par les dispositions des articles suivants de la présente Convention : 1er à 12, 27, 29 à 34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, 61 à 77 et 143. Les personnes protégées, dont la libération, le rapatriement ou l'établissement auront lieu après ces délais resteront dans l'intervalle au bénéfice de la présente Convention »⁵⁰.

44. A propos de cet article, la Cour, dans son avis de 2004, a pu préciser :

« 125. [...] Les opérations militaires qui conduisirent en 1967 à l'occupation de la Cisjordanie *ayant pris fin depuis longtemps*, seuls les articles de la quatrième

⁴⁸ La Cour, dans son avis de 2004, a rappelé que : « 74. Le 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité adopta à l'unanimité la résolution 242 (1967) qui soulignait « l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre » et appelait au « [r]etrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit », et à la « cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance » ».

⁴⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n° 973.

⁵⁰ Comme il est rappelé dans la résolution A/77/247, la déclaration du 15 juillet 1999, ainsi que les déclarations des 5 décembre 2001 et 17 décembre 2014 des Hautes Parties contractantes à la quatrième convention de Genève ont réaffirmé l'application de la convention aux territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est (A/69/711-S/2015/1, annexe).

convention de Genève visés au troisième alinéa de l'article 6 demeurent applicables dans ce territoire occupé » (nous soulignons).

45. En cas d'occupation prolongée, les termes de l'article 47 de la quatrième convention de Genève sont également explicites :

« Les personnes protégées qui se trouvent dans un territoire occupé ne seront privées, en aucun cas ni d'aucune manière, du bénéfice de la présente Convention, soit en vertu d'un changement quelconque intervenu du fait de l'occupation dans les institutions ou le gouvernement du territoire en question, soit par un accord passé entre les autorités du territoire occupé et la Puissance occupante, soit encore en raison de l'annexion par cette dernière de tout ou partie du territoire occupé ».

46. Pour la Cour, dans son avis de 2004 :

« 95. [...] Cette interprétation reflète l'intention des auteurs de la quatrième convention de Genève de protéger les personnes civiles se trouvant d'une manière ou d'une autre au pouvoir de la puissance occupante. [...] [L]es auteurs de la quatrième convention de Genève ont cherché à assurer la protection des personnes civiles en temps de guerre indépendamment du statut des territoires occupés, comme en témoigne l'article 47 de la convention ».

47. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a eu l'occasion de rappeler à Israël ses obligations dans ce cadre en l'appelant, en tant que puissance occupante, à s'acquitter des obligations juridiques et des responsabilités qui lui incombent en vertu de la quatrième convention de Genève, qui est applicable à tous les territoires occupés par Israël depuis 1967⁵¹. Il en a été de même pour l'Assemblée générale des Nations Unies⁵².

48. Le statut d'occupation militaire d'un territoire, sans qu'il soit possible par définition d'indiquer une durée, fut envisagé dans son essence comme temporaire. Dans ce contexte, au regard de la demande d'avis adressée à la Cour, peut se poser la question de savoir si l'occupation peut, en tant que telle, devenir illicite en raison de son caractère prolongé.

49. Comme le souligne le « commentaire Pictet », « [l']occupation de guerre [...] est un état de fait essentiellement provisoire »⁵³. Avec une occupation du territoire palestinien qui dure depuis 1967, ce caractère prolongé paraît difficilement pouvoir être justifié par les

⁵¹ Résolution 271 (1969) du 15 septembre 1969, 446 (1979) du 22 mars 1979, 465 (1980) du 1^{er} mars 1980, 484 (1980) du 19 décembre 1980, 672 (1990) du 12 octobre 1990, 904 (1994) du 18 mars 1994, 1435 (2002) du 24 septembre 2002 ; voir aussi les résolutions 605 (1987) du 22 décembre 1987, 681 (1990) du 20 décembre 1990, 726 (1992) du 6 janvier 1992 ou 1322 (2000) du 7 octobre 2000.

⁵² Voir notamment la résolution 3240 B (XXIV) du 29 novembre 1974 ou 43/58 B du 6 décembre 1988. Ajoutons que la Cour suprême israélienne elle-même reconnaît l'applicabilité de la quatrième convention de Genève ; Jugement du 3 septembre 2002 : HCJ 7015/02 et 7019/02, *Ajuri v. IDF Commander*, 2002 – IsLR.

⁵³ Commentaire – La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, C.I.C.R., 1956, p. 296.

« nécessités de guerre », au sens de l'article 23 g) du Règlement de La Haye de 1907⁵⁴. En effet, si les restrictions permises par un régime d'occupation étaient justifiables dans la période suivant les opérations militaires, elles ne le sont plus aujourd'hui. Ces points ont d'ailleurs été rappelés par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale à de nombreuses reprises concernant l'obligation pour Israël de se retirer des territoires « occupés »⁵⁵.

50. Le caractère prolongé de l'occupation se trouve accentué, en l'espèce, par le transfert d'une partie de la population de l'État occupant sur les territoires occupés, au sein des colonies. Ces implantations permanentes paraissent de toute évidence incompatibles avec le caractère nécessairement provisoire de l'occupation.
51. De l'avis de la France, les conséquences juridiques de ce constat doivent être appréciées à leur exacte mesure. Le caractère prolongé d'une occupation, s'il est contraire au fait que celle-ci devrait être provisoire par nature, n'a pas pour conséquence de rendre celle-ci illicite *per se*. En effet, ce constat d'illicéité *per se* pourrait conduire à soutenir l'inapplicabilité du régime juridique de l'occupation. Cela aboutirait à un résultat, manifestement absurde ou déraisonnable, qui serait de priver les populations civiles de la protection offerte par ce régime, protection d'autant plus nécessaire que ladite occupation dure dans le temps.

2. La politique de colonisation des territoires palestiniens occupés

52. La colonisation de territoires occupés est contraire aux conventions de Genève. A cet égard, l'article 49 de la quatrième convention de Genève 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 ». Le Conseil de sécurité a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de dénoncer cette situation, y compris récemment⁵⁶.

⁵⁴ Justifications écartées par la Cour dans son avis relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 185, par. 124.

⁵⁵ Notamment, pour l'Assemblée générale : 2799 (XXVI) du 13 décembre 1971, 37/123 A du 20 décembre 1982 ou 44/40 A du 4 décembre 1989, ES-10/13 du 21 octobre 2003, ES-10/15 du 20 juillet 2004, ES-10/18 du 16 janvier 2009, 67/19 du 29 novembre 2012, 75/98 du 10 décembre 2020 ; et notamment pour le Conseil de sécurité : 252 (1968) du 21 mai 1968, 476 (1980) du 30 juin 1980, 478 (1980) du 20 août 1980 ou 681 (1990) du 20 décembre 1990.

⁵⁶ Lors de sa déclaration présidentielle du 20 février 2023 adoptée à l'unanimité (S/PRST/2023/1), le Conseil de Sécurité a rappelé : « que la poursuite des activités de colonisation israéliennes met en péril la viabilité de la solution des deux États » et a réaffirmé : « son attachement indéfectible à la vision de la solution des deux États où deux États démocratiques, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, en paix, à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, dans le respect du droit international et des résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies », ce qu'il avait déjà fait, notamment lors de sa résolution 1850 (2008) du 16 décembre 2008 en soutien au processus d'Annapolis et à l'initiative arabe de paix de 2002 en « [r]éitérant son ambition d'une région où deux États démocratiques, Israël et la Palestine, vivent côte à côte en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues »

53. Il convient de rappeler que, dans son avis de 2004, la Cour avait conclu que « les colonies de peuplement installées par Israël dans le territoire palestinien occupé (y compris Jérusalem-Est) l'ont été en méconnaissance du droit international »⁵⁷.
54. Ce constat d'illicéité demeure aujourd'hui d'autant plus fondé que, depuis 2004, Israël a poursuivi et accentué sa politique d'implantation de colonies en territoire palestinien occupé, en violation de ses obligations au regard du droit international. La France réitère sa condamnation de la politique de colonisation mise en œuvre par Israël.
55. Actuellement, les colonies israéliennes recouvrent près de 10 % de la Cisjordanie, et leurs conseils régionaux sont compétents sur environ 63 % de la Zone C (soit 40 % de la Cisjordanie), où vivent la majorité des colons. A cet égard, la politique de colonisation apparaît bien comme une violation persistante des obligations découlant du régime d'occupation prévu par le droit international.
56. Comme l'a souligné le représentant permanent de la France auprès des Nations Unies le 23 décembre 2016, lors de l'adoption de la résolution 2334 (2016) :

« Au cours de la dernière décennie, la colonisation israélienne a connu une accélération incontestable qui n'a fait qu'attiser les tensions sur le terrain et l'exaspération de la communauté internationale. La colonisation, qui est illégale au regard du droit international, procède d'une politique délibérée. Cette politique vise à mettre les populations comme la communauté internationale devant un fait accompli, en Cisjordanie comme à Jérusalem-Est. Elle se décline sous de multiples facettes : expansion des colonies au-delà de la ligne verte, y compris à Jérusalem-Est, annexion *de facto* de la zone C, transferts forcés de populations, démolitions d'habitations et de structures palestiniennes, restrictions aux accès et mouvements, construction du mur au -delà de la ligne de 1967. Cette politique n'est pas seulement illégale au regard du droit international ; elle met aussi en péril la perspective de la création d'un État palestinien viable et indépendant, qui est le meilleur gage de la sécurité d'Israël et d'une solution durable à ce conflit. C'est le message que la France, en votant en faveur de cette résolution, a souhaité adresser aujourd'hui »⁵⁸.

57. Comme l'avait indiqué la Cour dans le cadre de la construction du mur, une telle situation peut amener à un « fait accompli » et à un processus d'annexion *de facto* :

« 121. Tout en notant l'assurance donnée par Israël que la construction du mur n'équivaut pas à une annexion et que le mur est de nature temporaire [...], la Cour ne saurait pour autant rester indifférente à certaines craintes exprimées devant elle d'après lesquelles le tracé du mur préjugerait la frontière future entre Israël et la Palestine, et à la crainte qu'Israël pourrait intégrer les colonies de peuplement et les

⁵⁷ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 184, par. 120.

⁵⁸ S/PV.7853, 23 décembre 2016, p. 8.

voies de circulation les desservant. La Cour estime que la construction du mur et le régime qui lui est associé créent sur le terrain un « fait accompli » qui pourrait fort bien devenir permanent, auquel cas, et nonobstant la description officielle qu'Israël donne du mur, la construction de celui-ci équivaldrait à une annexion *de facto* ».

58. Le statut de puissance occupante ne confère rigoureusement aucun titre juridique justifiant une annexion. A cet égard, le fait que l'occupation soit d'une durée particulièrement longue ne saurait, en tout état de cause, permettre de légitimer des prétentions d'annexion. Le passage du temps ne suffit pas, en matière d'acquisition de territoires par la force, à rendre licite une situation gravement illicite.
59. Bien au contraire, l'un des principes cardinaux du droit international est celui prohibant ce type d'annexion. Comme cela ressort notamment de la résolution 2625 (XXV), « [n]ulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale ».

D. La question des lois et mesures « discriminatoires » et des mesures « visant à modifier la composition démographique du territoire considéré »

1. La question des « lois et mesures discriminatoires »

60. La question posée par l'Assemblée générale vise les « lois et mesures discriminatoires connexes ». De l'avis de la France, cette question vise les lois et mesures appliquées aux territoires palestiniens occupés, mais en contradiction avec le régime international prévu pour les territoires occupés. Les lois et mesures qui présenteraient un caractère discriminatoire contreviendraient non seulement aux dispositions des conventions précitées de La Haye et de Genève, mais également aux principaux textes internationaux en matière de droits de l'Homme qui lient Israël et qui sont applicables au territoire palestinien occupé⁵⁹.
61. La France relève que le droit international humanitaire n'exclut pas nécessairement qu'un statut différencié puisse s'appliquer à la population des territoires occupés. Ce statut ne peut cependant justifier l'adoption de lois et mesures qui présenteraient un caractère discriminatoire.
62. Comme la Cour l'a précisé dans son avis de 2004, « la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'Homme ne cesse pas en cas de conflit armé »⁶⁰. Le droit de l'occupation doit donc être mis en œuvre en tenant compte du droit international des droits de l'Homme applicable. La puissance occupante est, en particulier, tenue d'exercer ses droits

⁵⁹ V. *supra*, par. 18-22.

⁶⁰ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 106, p. 178.

et devoirs en tenant compte de l'obligation de non-discrimination, laquelle découle notamment de l'article 2 du PIDCP.

63. Cette lecture combinée du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire est renforcée par l'article 4 du PIDCP, relatif aux clauses dérogatoires liées aux circonstances dans lesquelles « un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation ». En effet, cette clause dérogatoire permet à l'État partie d'adopter des mesures exceptionnelles pourvu « qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ».
64. Le fait que le Gouvernement israélien ait souhaité bénéficier d'une dérogation sur la question du droit à la liberté et à la sécurité des personnes ne paraît pas de nature à modifier les obligations d'Israël, tant ces mesures semblent incompatibles avec les autres obligations du Pacte n'autorisant pas de dérogations, telles que rappelées par l'article 4, paragraphe 2, du Pacte relatif aux droits civils et politiques⁶¹.
65. L'établissement d'un statut séparé, dans le cadre d'une situation d'occupation, ne peut dès lors servir de justification à l'adoption de mesures ou législations discriminatoires. Or, la situation actuelle dans les territoires palestiniens occupés soulève d'importantes difficultés au regard de cette obligation de non-discrimination. Ces mesures concernent de nombreux aspects de la vie quotidienne des individus dans les territoires occupés (citoyenneté, accès à la propriété et au logement, éducation, soins de santé, liberté de circulation, fiscalité, transports, sécurité, etc.). En particulier, un système de justice militaire s'applique aux Palestiniens en Cisjordanie, et non aux colons juifs.

2. Les mesures visant à modifier la composition démographique du territoire considéré

66. L'article 49 de la quatrième convention de Genève dispose que :

« [...] Toutefois, la puissance occupante pourra procéder à l'évacuation totale ou partielle d'une région occupée déterminée, si la sécurité de la population ou *d'impérieuses raisons militaires l'exigent*. Les évacuations ne pourront entraîner le déplacement de personnes protégées qu'à l'intérieur du territoire occupé, sauf en cas d'impossibilité matérielle. *La population ainsi évacuée sera ramenée dans ses foyers aussitôt que les hostilités dans ce secteur auront pris fin* » (nous soulignons).

⁶¹ Rappelons également que l'article 12 de ce Pacte protège la liberté de circulation des personnes qui paraît tout à fait illusoire en l'espèce, liberté qui avait été rappelée par l'Assemblée générale (résolution 56/111 du 14 décembre 2001), et qui est théoriquement protégée – ou, pour le moins, permise – par l'accord de Taba du 28 septembre 1995.

67. De la même manière, l'article 53 de la même convention, déjà mentionné, limite la destruction de biens mobiliers ou immobiliers aux cas où celles-ci seraient « rendues absolument nécessaires par les opérations militaires ».
68. Le droit international interdit clairement la mise en œuvre, par la puissance occupante, de mesures qui seraient de nature à modifier la composition démographique du territoire considéré. La Cour avait déjà pu, en détail, expliciter ce point en 2004, lorsqu'elle a constaté que la « contribu[tion] aux changements démographiques »⁶² du mur construit par Israël en territoire palestinien occupé constituait une violation de l'article 49 de la quatrième convention de Genève.
69. Sur cette question, la France renvoie également à ses présentes observations en ce qu'elles concernent la politique de colonisation mise en œuvre par Israël. Cette politique, illégale au regard du droit international, concourt en effet à modifier la composition démographique des territoires palestiniens occupés.

E. La question des « mesures visant à modifier le caractère et le statut de Jérusalem »

70. La loi israélienne du 30 juillet 1980 fait de Jérusalem la capitale de l'État d'Israël, situation qualifiée d'annexion en violation du droit international par la résolution 478 (1980), du 20 août 1980, du Conseil de sécurité. Celle-ci affirme en outre que cette annexion n'entrave pas l'application de la quatrième convention de Genève, ainsi que dans le reste des territoires occupés. Jérusalem, y compris Jérusalem-Est, a donc fait l'objet d'une annexion juridiquement confirmée dans le droit interne israélien au mépris du statut international particulier prévu pour cette ville dans le plan de partage entériné par la résolution 181 (II) du 29 novembre 1947.
71. Comme la Cour a eu l'occasion de le rappeler dans son avis de 2004 :

« 75. A partir de 1967, Israël a pris dans ces territoires diverses mesures tendant à modifier le statut de la ville de Jérusalem. Le Conseil de sécurité, après avoir rappelé à plusieurs reprises que 'le principe que l'acquisition d'un territoire par la conquête militaire est inadmissible', a condamné ces mesures et a confirmé, par résolution 298 du 25 septembre 1971 (1971), de la façon la plus explicite que :

'toutes les dispositions législatives et administratives prises par Israël en vue de modifier le statut de la ville de Jérusalem, y compris l'expropriation de terres et de biens immeubles, le transfert de populations et la législation visant à incorporer la partie occupée, sont totalement nulles et non avenues et ne peuvent modifier le statut de la ville'.

⁶² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 192, par. 134.

Puis, à la suite de l'adoption par Israël le 30 juillet 1980 de la loi fondamentale faisant de Jérusalem la capitale 'entière et réunifiée' d'Israël, le Conseil de sécurité, par résolution 478 (1980) du 20 août 1980, a précisé que l'adoption de cette loi constituait une violation du droit international et que 'toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, la puissance occupante, qui ont modifié ou visent à modifier le caractère et le statut de la Ville sainte de Jérusalem ... étaient nulles et non avenues'. Il a en outre décidé 'de ne pas reconnaître la 'loi fondamentale' et les autres actions d'Israël qui, du fait de cette loi, cherchent à modifier le caractère et le statut de Jérusalem' ».

72. Il ne fait donc aucun doute que le statut unilatéral imposé par Israël à Jérusalem est nul et non avenue au regard du droit international, et que les mesures protectrices prévues par la quatrième convention de Genève s'y appliquent, comme dans le reste des territoires palestiniens occupés.
73. Les statuts dédiés aux habitants palestiniens de Jérusalem-Est constituent autant de manquements à l'obligation de prendre de telles mesures protectrices.
74. En effet, la majorité des habitants palestiniens de Jérusalem-Est ne sont pas des citoyens israéliens mais relèvent du droit civil israélien, ce qui contrevient au statut d'occupation et intègre directement les mesures applicables dans le droit interne ordinaire d'Israël. Cette translation de législations – qui s'appuient sur le statut d'occupation – à des lois intégrées dans le droit interne israélien contrevient clairement au traitement de territoires, et de sa population, dans la situation d'une occupation régie par le droit international. Il ne s'agit donc pas seulement de mesures militaires qui contreviennent au statut d'occupation, mais de mesures dont la translation vers le droit interne israélien modifie la physionomie des mesures applicables dans un sens qui n'est pas conforme au statut d'occupation.
75. Les Palestiniens résidant à Jérusalem-Est ont le statut précaire de résident permanent, qui les autorise simplement à vivre et à travailler dans la ville, ainsi qu'à y bénéficier de services sociaux. En vertu de diverses lois, les autorités israéliennes ont révoqué le statut de milliers de Palestiniens, parfois rétroactivement, quand ils ne peuvent pas démontrer que Jérusalem est leur « principal lieu de vie »⁶³. Depuis 1967, la résidence permanente de plus de 14 000 Palestiniens a été révoquée à la discrétion du ministère de l'Intérieur. Entre 1967 et 2017, environ 38 % des terres palestiniennes à Jérusalem-Est ont été expropriées.
76. Il en découle des conséquences importantes en matière démographique et de droits de l'Homme contrevenant à la quatrième convention de Genève qui reste applicable à Jérusalem-Est. À l'inverse, les colons juifs israéliens qui vivent à Jérusalem-Est ont la

⁶³ « Presque tous les Palestiniens de Jérusalem-Est ont un statut de résident, et non de citoyen israélien ; ils bénéficient ainsi de certains droits sociaux reconnus aux Israéliens (notamment le droit à l'assurance maladie), mais leur statut de résident peut être annulé s'ils quittent Jérusalem pendant un certain temps, une menace qui ne pèse pas sur les Israéliens juifs. » (*Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*, Michael Lynk – A/HCR/49/87 du 12 août 2022, par. 44).

citoyenneté israélienne et sont exemptés des lois et règlements imposés aux habitants palestiniens de Jérusalem-Est.

77. Israël est, au regard du droit international, plus largement tenu de ne pas adopter de mesures législatives ou autres tendant à modifier le statut de Jérusalem. En particulier, et comme le rappelle la déclaration présidentielle du Conseil de sécurité du 20 février 2023, la France considère qu'il convient de maintenir inchangé le *statu quo* historique sur les lieux saints à Jérusalem.

F. Les conséquences juridiques pour tous les États et pour l'Organisation des Nations Unies

78. La demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale porte enfin sur les conséquences juridiques découlant des violations du droit international susceptibles d'être constatées par la Cour⁶⁴. A cet égard, il est utile de rappeler que, dans son avis de 2004, la Cour avait répondu à la demande d'avis en distinguant les conséquences juridiques pour Israël et celles pour les autres États, ainsi que, le cas échéant, pour l'Organisation des Nations Unies elle-même⁶⁵. Il en sera de même dans les présentes observations.
79. **En ce qui concerne Israël**, la première conséquence juridique résultant de la responsabilité est la cessation de l'illicite. Selon les termes de l'article 30 (a) des Articles de 2001 de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, l'État responsable d'un fait illicite a l'obligation « d'y mettre fin si ce fait continue »⁶⁶. Les deux conditions classiques en sont : i/ le caractère continu de l'acte illicite et ii/ le fait que la règle violée soit toujours en vigueur⁶⁷.
80. L'examen de la situation dans les territoires palestiniens occupés fait apparaître des violations continues du droit international auxquelles Israël doit mettre un terme. Elles portent sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, dont le caractère coutumier est établi, et sur les règles actuellement en vigueur du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme applicables à la situation dans les territoires palestiniens occupés⁶⁸.
81. La France considère qu'il existe une violation continue du droit du peuple palestinien à l'autodétermination notamment à deux égards. D'une part, en raison de l'occupation

⁶⁴ A/RES/77/247, par. 18 (b) (« ... et quelles sont les conséquences juridiques qui en découlent pour tous les États et l'Organisation des Nations Unies »).

⁶⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 192, par. 148.

⁶⁶ Articles de la Commission du droit international sur la Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires, *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II(2), p. 26, et annexe à la résolution A/RES/56/83 du 12 décembre 2001, article 30(a).

⁶⁷ Voir la sentence arbitrale du 30 avril 1990 dans l'affaire du *Rainbow Warrior*, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XX, p. 270, par. 113 ; voir également Articles de 2001, commentaires, *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II(2), p. 234.

⁶⁸ *V. supra*, par. 18-22.

prolongée du territoire palestinien par Israël. D'autre part, du fait de la politique menée par Israël dans les territoires occupés dans la mesure où cela affecte la possibilité pour le peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination, y compris dans la perspective d'un État de Palestine viable et indépendant⁶⁹. Ces politiques et pratiques incluent le développement de colonies de peuplement, la démolition d'habitations palestiniennes, les atteintes aux ressources naturelles et à l'environnement, la dégradation d'infrastructures essentielles.

82. De plus, certaines violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme ont également un caractère continu car elles ne se limitent pas à une succession de faits instantanés mais font l'objet d'une politique ou de pratiques constantes. Sont notamment concernés les transferts de population israélienne dans le cadre de la politique de colonisation menée par Israël⁷⁰ et les mesures discriminatoires ou restreignant certains droits et libertés de la population palestinienne dans les territoires occupés sans justification découlant de nécessités militaires⁷¹.

83. L'obligation de cessation a des implications tant juridiques que matérielles. On rappellera ainsi que, dans son avis de 2004, la Cour avait estimé, à propos de l'édification du mur dans le territoire palestinien occupé, que :

« la cessation [...] implique le démantèlement immédiat des portions de cet ouvrage situées dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est. L'ensemble des actes législatifs et réglementaires adoptés en vue de son édification et de la mise en place du régime qui lui est associé doivent immédiatement être abrogés ou privés d'effet »⁷².

84. La Cour ne mentionnait comme exception à l'obligation d'abroger les instruments juridiques en cause que les mesures de réparation adoptées par Israël en faveur de la population palestinienne dans l'hypothèse où la restitution n'était pas possible.

85. Dans le cadre de la présente procédure et semblablement, l'obligation de cessation implique que les politiques et pratiques identifiées comme violant le droit international prennent fin et que soient abrogés les actes juridiques internes sur lesquels elles sont fondées. Cela implique également des actions positives pour garantir le respect du droit international. Il est à cet égard possible de rappeler les termes dans lesquels le Conseil de sécurité s'est penché sur cette question dans sa résolution 2334 (2016) :

« Le Conseil de sécurité [...] 2. *Exige de nouveau* d'Israël qu'il arrête immédiatement et complètement toutes ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et respecte pleinement

⁶⁹ V. *supra*, par. 24-36.

⁷⁰ V. *supra*, par. 49-56.

⁷¹ V. *supra*, par. 57-62.

⁷² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), C.I.J. Recueil 2004, p. 192, par. 151.*

toutes les obligations juridiques qui lui incombent à cet égard ; [...] 4. *Souligne* qu'il est essentiel qu'Israël mette un terme à toutes ses activités de peuplement pour préserver la solution de deux États, et demande l'adoption immédiate de mesures énergiques afin d'inverser les tendances négatives sur le terrain, qui mettent en péril la solution de deux États »⁷³.

86. Offrir des assurances et garanties de non-répétition peut également être une conséquence de la responsabilité, comme le prévoit l'article 30 (b) des Articles de 2001, afin de prévenir des violations futures. De telles mesures consistent, par exemple, à adopter des codes de conduite ou donner des instructions aux agents de l'État afin de ne pas reproduire des comportements antérieurs jugés contraires au droit international⁷⁴. Cela doit cependant répondre à des circonstances particulières, qu'il appartiendrait à la Cour de déterminer dans le contexte propre à la présente demande d'avis consultatif. La France s'en remet à cet égard à l'avis de la Cour.
87. La deuxième obligation générale résultant d'une violation du droit international est la réparation. Celle-ci doit, conformément au célèbre *dictum* de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów*, être « intégrale », de manière à « effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis »⁷⁵.
88. Là encore, on peut rappeler la position de la Cour dans son avis de 2004. Elle avait estimé qu'Israël avait « l'obligation de réparer tous les dommages causés à toutes les personnes physiques ou morales concernées »⁷⁶. Il en résultait notamment une obligation de restitution de terres, vergers, oliveraies et autres biens immobiliers saisis aux fins de la construction du mur ou, en cas d'impossibilité matérielle, une obligation d'indemniser⁷⁷.
89. Dans le cadre de la présente demande d'avis consultatif, la France considère que cette obligation de réparation s'étend à l'ensemble des dommages causés à la population palestinienne du fait de la politique et des pratiques d'Israël ne respectant pas le droit international. L'obligation de réparation doit, autant que faire se peut, prendre la forme de la restitution et, à défaut, celle de l'indemnisation si la restitution n'est plus possible⁷⁸. S'agissant de violations concernant le peuple palestinien dans son ensemble, des formes de réparation collectives ou symboliques seraient envisageables. Au titre de la satisfaction, il conviendrait, s'agissant de violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme commises dans le territoire palestinien occupé,

⁷³ S/RES/2334 (2016), par. 2 et 4.

⁷⁴ Articles de 2001, *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II(2), commentaires de l'art. 30 (b), pp. 236-240, par. 9-13.

⁷⁵ *Usine de Chorzów (fond)*, arrêt, *C.P.J.I.*, série A n° 17, 1928, p. 47. Voir également Articles de 2001, *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II(2), p. 240, art. 31 (1) et commentaires.

⁷⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 198, par. 151.

⁷⁷ *Ibid.*, par. 153.

⁷⁸ Articles de 2001, *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II(2), pp. 256-283, art. 35 et 36 et commentaires.

qu'Israël procède à la recherche et la divulgation des faits et mène des enquêtes pour identifier et poursuivre les personnes responsables⁷⁹.

90. La France rappelle que, pour donner suite à l'avis de 2004 et plus précisément à ses paragraphes 152 et 153 relatifs à la réparation, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé au Secrétaire général de créer un registre des dommages causés aux personnes physiques et morales⁸⁰. Il s'agit là d'un moyen mis à la disposition d'Israël pour exécuter son obligation de réparation.

91. **En ce qui concerne les autres États**, la Cour avait déjà constaté dans son avis de 2004 le caractère *erga omnes* des obligations internationales violées par Israël à l'occasion de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé. Selon elle,

« [I]es obligations *erga omnes* violées par Israël sont l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination ainsi que certaines des obligations qui sont les siennes en vertu du droit international humanitaire »⁸¹.

92. Le constat portait alors sur ces obligations dans la mesure où elles étaient affectées par la construction du mur, conformément aux termes de la demande d'avis. Dans le cadre de la présente demande d'avis consultatif, le même constat s'impose à propos des atteintes au droit des peuples à l'autodétermination découlant de l'occupation prolongée par Israël de territoires palestiniens, ainsi que de la politique et des pratiques menées dans le territoire palestinien occupé. Il s'impose également s'agissant des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme mentionnées *supra*.

93. Il en résulte une obligation de non-reconnaissance de toute situation territoriale créée en violation du droit international. Toute forme d'annexion, y compris partielle, ne saurait ainsi être reconnue au regard du droit international. A cet égard, dans les territoires palestiniens occupés, comme partout ailleurs, la France ne reconnaîtra jamais l'annexion illégale de territoires.

94. Le respect du statut international des territoires palestiniens occupés emporte également des effets sur le plan économique. On rappellera à ce propos que, dans sa résolution 2334 (2016), le Conseil de sécurité des Nations Unies a demandé à tous les États « de faire une distinction dans leurs échanges en la matière, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967 »⁸². Cela se traduit notamment, dans le droit de l'Union

⁷⁹ A/RES/60/147, 16 décembre 2005, Annexe, Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, IX. Réparation du préjudice subi, par. 22.

⁸⁰ A/RES/ES-10/15, 2 août 2004, par. 4.

⁸¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 199, par. 155.

⁸² S/RES/2334 (2016), 23 décembre 2016, par. 5.

européenne, par la prise en compte du droit international et de l'avis de la Cour de 2004 afin de traiter différemment les produits en fonction de leur origine⁸³.

95. Il incombe encore à l'ensemble des États de ne pas aider au maintien d'une situation contraire au droit international et de faire respecter le droit international humanitaire. Cela avait été rappelé par la Cour dans son avis de 2004 à propos de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé⁸⁴. Ces obligations s'appliquent aussi aux violations entrant dans le cadre de la présente demande d'avis consultatif.

96. **En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies**, les préconisations faites par la Cour dans son avis de 2004 peuvent, là aussi, servir de guide. La Cour avait estimé que

« l'Organisation des Nations Unies, et spécialement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, doivent, en tenant dûment compte du présent avis consultatif, examiner quelles nouvelles mesures doivent être prises afin de mettre un terme à la situation illicite découlant de la construction du mur et du régime qui lui est associé »⁸⁵.

97. Dans le cadre plus large de la demande d'avis actuelle, l'Organisation des Nations Unies devrait semblablement préciser les suites à donner à l'avis de la Cour à propos du droit du peuple palestinien à l'autodétermination et des risques d'atteinte au statut international des territoires palestiniens occupés, notamment s'agissant des garanties offertes par ce statut à la population palestinienne.

98. Enfin, il faut rappeler que la Cour avait demandé, en 2004, à l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble de redoubler d'efforts pour « mettre rapidement un terme au conflit israélo-palestinien », afin d'« établir une paix juste et durable dans la région »⁸⁶. Cette demande reste plus que jamais pertinente. Elle fait écho à l'obligation pesant sur Israël et sur la Palestine au titre de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier de résoudre pacifiquement leur différend en s'engageant dans la voie de négociations de paix et en mettant en œuvre les résolutions pertinentes des Nations Unies.

⁸³ Voir notamment CJUE, 25 février 2010, *Firma Brita GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C-386/08, et CJUE, gr. Ch., 12 novembre 2019, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot ltd c. Ministère de l'Économie et des Finances*, C-363/18.

⁸⁴ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 200, par. 159.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 200, par. 160.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 200, par. 161.