

## EXPOSE ECRIT DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE

[Traduction]

### TABLE DES MATIERES

	<b>Pages</b>
CHAPITRE I Introduction .....	1
CHAPITRE II Contexte.....	4
A. La résolution de saisine .....	4
B. La feuille de route.....	5
C. Le processus de négociation.....	6
CHAPITRE III Considérations relatives à l'opportunité judiciaire de donner un avis consultatif.....	10
A. Eléments essentiels que la Cour doit prendre en considération pour apprécier l'opportunité de donner un avis consultatif.....	11
B. Observations concernant l'opportunité judiciaire de donner un avis consultatif dans la présente procédure.....	12
CHAPITRE IV Considérations relatives au processus de négociation en général.....	14
A. Les questions relatives au statut définitif doivent faire l'objet de négociations entre les parties.....	14
B. Les parties doivent s'acquitter de leurs responsabilités en matière de sécurité pour que le processus de paix puisse aboutir.....	15
CHAPITRE V Conclusion.....	18

### CHAPITRE I

#### INTRODUCTION

1.1. Dans son ordonnance datée du 19 décembre 2003, la Cour a invité les Etats à soumettre des exposés écrits sur la question des *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*. Les Etats-Unis soumettent le présent exposé pour éclairer la Cour sur le processus de paix au Moyen-Orient, dont ils partagent la responsabilité, et lui faire part de leurs préoccupations quant à l'examen par celle-ci de la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale.

1.2. Les Etats-Unis coparrainent avec la Fédération de Russie le processus de paix au Moyen-Orient engagé lors de la conférence de Madrid de 1991. Depuis 2002, les Etats-Unis, de concert avec la Fédération de Russie, l'Union européenne et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, s'emploient, en tant que membres du Quatuor, à promouvoir un règlement

pacifique négocié du conflit israélo-palestinien dans le cadre des principes de la conférence de Madrid. Le but de ce processus est de parvenir à une paix globale qui inclue non seulement Israël et un nouvel Etat palestinien, mais aussi le Liban et la Syrie.

1.3. Tant l'Assemblée générale que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ont approuvé la «feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats» («la feuille de route»)<sup>1</sup>. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont aussi demandé aux Israéliens et aux Palestiniens de s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en vertu de la feuille de route, en coopération avec le Quatuor, afin de concrétiser la vision de deux Etats vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Il appartient ainsi aux Etats-Unis, en tant que coparrain du processus de paix de Madrid et membre du Quatuor, de jouer un rôle important dans le soutien à apporter aux efforts visant à instaurer la paix entre les Israéliens et les Palestiniens conformément aux résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies et aux accords conclus précédemment entre les parties.

1.4. C'est en ayant égard à ce rôle que les Etats-Unis soumettent le présent exposé. Comme ils l'ont déclaré lorsqu'ils se sont prononcés contre l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution par laquelle celle-ci a saisi la Cour, les Etats-Unis sont d'avis que rendre en la matière un avis consultatif risque de compromettre le processus de paix et de politiser la Cour. Les Etats-Unis estiment aussi qu'il est de leur responsabilité particulière d'appeler l'attention de la Cour sur les éléments essentiels du processus de paix de Madrid, étant donné sa pertinence pour le règlement du conflit israélo-palestinien. Le présent exposé commence donc par décrire le contenu de la feuille de route et le processus de négociation qu'elle définit (chap. II : Contexte). Il est possible d'évaluer dans ce contexte la demande de l'Assemblée générale, en la mettant en relation avec les négociations destinées à apporter la paix à la région.

1.5. L'exposé identifie ensuite certains des éléments essentiels que la Cour doit prendre en considération pour décider s'il convient qu'elle rende un avis consultatif (chap. III : Considérations relatives à l'opportunité judiciaire de donner un avis consultatif). Etant donné la manière dont cette procédure a été engagée et dont la question posée est formulée, les points susceptibles d'être abordés en l'espèce n'apparaissent pas clairement. Les Etats-Unis tiennent donc à souligner que, pour déterminer s'il y a lieu d'examiner les différents points qui viendraient à être soulevés dans les exposés écrits et oraux, la Cour devra prendre dûment en considération le principe selon lequel la procédure d'avis consultatif n'est pas censée être un moyen de faire échec au droit qu'ont les Etats de décider de soumettre ou non leurs différends au règlement judiciaire. Comme la Cour elle-même l'a reconnu, c'est là un principe important pour préserver l'indépendance et les droits souverains des Etats et pour sauvegarder comme il convient le caractère judiciaire de la Cour dans le contexte d'un avis consultatif. Les Etats-Unis estiment que ce principe revêt une importance toute particulière lorsqu'il existe un cadre établi dans lequel régler les questions contestées par la négociation.

1.6. Enfin, le présent exposé met en relief deux aspects essentiels du processus de paix au Moyen-Orient auxquels, selon la lecture que font les Etats-Unis de la résolution de l'Assemblée générale, la Cour n'est pas invitée à toucher (Chapitre IV : Considérations relatives au processus de négociation en général). Premièrement, un principe fondamental de ce processus est que les questions relatives au statut définitif qui sont au centre du conflit israélo-palestinien doivent, d'après ce qui a été convenu et selon le cadre international applicable, être réglées par la voie de négociations entre les parties au différend. Le fait pour une des parties, agissant unilatéralement,

---

<sup>1</sup> Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats, S/2003/529, annexe (annexe 1).

ou pour la Cour, de chercher à déterminer l'issue de la contestation sur l'une quelconque de ces questions serait incompatible avec les résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et mettrait gravement en péril le processus de paix.

1.7. Deuxièmement, les Israéliens et les Palestiniens doivent, séparément et en concertation et coopération les uns avec les autres, s'acquitter de leurs responsabilités en matière de sécurité. Ces responsabilités sont spécifiées dans leurs accords antérieurs. Toutes les parties et les organisations internationales doivent continuer à mettre l'accent sur le fait qu'il incombe aux Israéliens comme aux Palestiniens d'honorer leurs engagements en matière de sécurité pour que le processus de paix puisse aboutir.

## CHAPITRE II

### CONTEXTE

#### A. La résolution de saisine

2.1. Par sa résolution ES-10/14 du 8 décembre 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour un avis consultatif sur la question suivante :

«Quelles sont en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le Territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, selon ce qui est exposé dans le rapport du Secrétaire général, compte tenu des règles et des principes du droit international, notamment la quatrième convention de Genève de 1949, et les résolutions consacrées à la question par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ?»<sup>2</sup>

Dans la même résolution («la résolution de saisine»), l'Assemblée générale des Nations Unies a

«*Affirm[é]* qu'il est nécessaire de mettre fin au conflit [israélo-palestinien] sur la base d'une solution qui permette aux deux Etats, Israël et la Palestine, de vivre côte à côte dans la paix et la sécurité et dans le respect de la ligne d'armistice de 1949, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.»<sup>3</sup>

A ce propos, la résolution de saisine a réaffirmé la résolution ES-10/13 de l'Assemblée générale du 21 octobre 2003, aux termes de laquelle l'Assemblée

«*Engage* les deux parties à s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions pertinentes de la feuille de route, l'Autorité palestinienne à s'efforcer visiblement, sur le terrain, d'arrêter et de désorganiser les individus et les groupes qui exécutent et organisent des attentats violents et de les empêcher d'agir, et le Gouvernement israélien à ne pas prendre de mesures qui sapent la confiance, notamment les expulsions, les attaques contre la population civile et les exécutions extrajudiciaires.»<sup>4</sup>

2.2. La résolution de saisine rappelle aussi la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité de l'ONU, en date du 19 novembre 2003, dans laquelle le Conseil

«1. *Approuve* la feuille de route axée sur les résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats, établie par le Quatuor (S/2003/529); [et]

2. *Demande* aux parties de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la feuille de route, en coopération avec le Quatuor, et de concrétiser la vision de deux Etats vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.»<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> A/RES/ES-10/14 (2003).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> A/RES/ES-10/13 (2003), par. 2 (citant la feuille de route, S/2003/529, annexe).

<sup>5</sup> S/RES/1515 (2003).

2.3. Ainsi, la feuille de route est le cadre que l'Assemblée générale comme le Conseil de sécurité ont approuvé et auquel ils s'en sont remis pour le règlement du conflit israélo-palestinien, sous les auspices du Quatuor. Le point capital pour la présente procédure est que la décision prise par l'Assemblée générale de demander à la Cour un avis consultatif doit s'entendre dans le contexte de la réaffirmation — par l'Assemblée elle-même — des éléments essentiels du processus de paix, parmi lesquels la place centrale faite à la négociation dans le cadre de la feuille de route.

## B. La feuille de route

2.4. La feuille de route établie par le Quatuor est un dispositif diplomatique en plusieurs phases devant aboutir à un règlement définitif et global du conflit israélo-palestinien. Sa mise en œuvre conduira à l'avènement d'un Etat palestinien indépendant, démocratique et viable vivant côte à côte avec Israël et ses autres voisins dans la paix et la sécurité. Ainsi qu'il est dit dans la feuille de route :

«[Le règlement] mettra fin au conflit israélo-palestinien et à l'occupation qui a commencé en 1967, en s'appuyant sur les résultats de la conférence de Madrid, le principe «la terre contre la paix», les résolutions 242 (1967), 338 (1973) et 1397 (2002) du Conseil de sécurité des Nations Unies, les accords précédemment conclus par les parties et l'initiative du prince héritier Abdullah d'Arabie saoudite — approuvée par le sommet des Etats membres de la Ligue arabe réuni à Beyrouth — laquelle demande qu'Israël soit accepté en tant que pays voisin vivant dans la paix et la sécurité, dans le cadre d'un règlement global. Cette initiative est un élément crucial des efforts accomplis au plan international pour promouvoir une paix globale sur tous les volets, y compris le volet israélo-syrien et le volet israélo-libanais.»<sup>6</sup>

2.5. Les autorités tant israéliennes que palestiniennes ont accepté la feuille de route et se sont engagées à la mettre en œuvre. Comme l'a déclaré le premier ministre de l'Autorité palestinienne le 4 juin 2003 :

«Il existe une nouvelle opportunité pour la paix, une opportunité fondée sur la vision du président Bush et la feuille de route du Quatuor, que nous avons acceptée sans réserve. Notre but est qu'il y ait deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Le processus est celui de négociations directes visant à mettre fin au conflit israélo-palestinien et à régler toutes les questions relatives au statut définitif, ainsi qu'à mettre un terme à l'occupation qui a commencé en 1967 et dont les Palestiniens ont tant souffert. Nous ne méconnaissons pas pour autant les souffrances qu'ont connues les juifs au cours de l'histoire. Il est temps que toute cette souffrance finisse. De même qu'Israël doit faire face à ses responsabilités, nous, Palestiniens, assumerons nos obligations pour permettre le succès de cette entreprise. Nous sommes prêts à faire notre part.»<sup>7</sup> [Traduction du Greffe.]

Le premier ministre d'Israël a, le même jour, fait écho à cette déclaration en exprimant des sentiments analogues :

---

<sup>6</sup> Feuille de route, S/2003/529, p. 2, annexe (annexe 1).

<sup>7</sup> Remarques du président Bush, de Sa Majesté le roi Abdullah de Jordanie, de M. Sharon, premier ministre d'Israël, et de M. Abbas, premier ministre de l'Autorité palestinienne, 4 juin 2003, texte disponible sur <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06/20030604-1.html> (annexe 2).

«Israël, comme d'autres, soutient fermement la vision exprimée par le président Bush le 24 juin 2002 de deux Etats, Israël et un Etat palestinien, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Le Gouvernement et le peuple d'Israël sont heureux de la possibilité qui s'offre de reprendre des négociations directes, selon les étapes de la feuille de route telle qu'adoptée par le Gouvernement israélien, pour concrétiser cette vision. Il est de l'intérêt d'Israël de ne pas gouverner les Palestiniens mais que les Palestiniens se gouvernent eux-mêmes dans leur propre Etat. Un Etat palestinien démocratique, pleinement en paix avec Israël, favorisera à long terme la sécurité et le bien-être d'Israël en tant qu'Etat juif.»<sup>8</sup> [Traduction du Greffe.]

2.6. Comme l'ont déclaré les dirigeants israélien et palestinien, l'essentiel de la feuille de route consiste en un processus de négociation entre Israéliens et Palestiniens, sur la base des accords entre les parties et des principes énoncés dans les résolutions antérieures du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies.

### C. Le processus de négociation

2.7. Pour assurer le succès de la feuille de route, les Israéliens et les Palestiniens doivent mener de bonne foi des négociations en vue de régler les questions relatives au statut définitif qui sont au cœur du conflit qui les oppose depuis cinquante ans. Ce processus de négociation découle de résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et d'accords antérieurs entre les parties.

2.8. Dans sa résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité, entre autres dispositions, a

«Affirm[é] que l'accomplissement des principes de la Charte [des Nations Unies] exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants :

- i) retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit; [et]
- ii) cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force.»<sup>9</sup>

2.9. Dans sa résolution 338 (1973) du 22 octobre 1973, le Conseil de sécurité a

«Demand[é] aux parties en cause de commencer immédiatement après le cessez-le-feu l'application de la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, en date du 22 novembre 1967, dans toutes ses parties; [et]

3. Décid[é] que, immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commenceront entre les parties en cause sous des auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient.»<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> S/RES/242 (1967), par. 1.

<sup>10</sup> S/RES/338 (1973).

2.10. Le 26 mars 1979, l'Égypte et Israël ont, sur la base de ce cadre de négociation, conclu avec succès un accord de paix. Ainsi qu'il est dit dans le préambule, ils l'ont fait «Convaincus de la nécessité urgente d'établir au Moyen-Orient une paix juste, globale et durable conformément aux résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité.»<sup>11</sup>

2.11. Les efforts visant à étendre le champ de cette réussite à d'autres parties n'ont donné que des résultats limités jusqu'à ce que les États-Unis et l'Union soviétique convoquent à Madrid, en 1991, une conférence sur la paix au Moyen-Orient. Là, pour la première fois, des Israéliens, des Palestiniens, des Jordaniens, des Libanais, des Syriens et des représentants d'autres pays de la région se sont rencontrés en ayant pour objectif commun l'instauration d'une paix globale. Dans leur invitation, les États-Unis et l'Union soviétique, coparrains de la conférence, se sont déclarés

«prêts à apporter leur concours aux parties pour parvenir à un règlement de paix juste, durable et global, par des négociations directes menées à deux niveaux, entre Israël et les États arabes et entre Israël et les Palestiniens, sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies» [traduction du Greffe].<sup>12</sup>

2.12. S'agissant du conflit israélo-palestinien, l'invitation proposait un processus de négociation en plusieurs phases, commençant par des pourparlers sur des arrangements intérimaires d'autonomie (*self-government*) et menant, pour finir, à des négociations sur le statut permanent. L'invitation précisait : «Ces négociations sur le statut permanent et les négociations entre Israël et les États arabes se dérouleront sur la base des résolutions 242 et 338.»<sup>13</sup> [Traduction du Greffe.]

2.13. Le 13 septembre 1993, Israël et l'OLP ont signé une déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie («la déclaration de principes»)<sup>14</sup>, avec pour témoins les États-Unis et la Fédération de Russie. La déclaration de principes définissait le cadre des négociations israélo-palestiniennes envisagées à la conférence de Madrid, en commençant par la création d'une «Autorité palestinienne intérimaire autonome.» A cette étape devait faire suite un règlement négocié de la question du statut permanent qui «aboutir[ait] à l'application des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité»<sup>15</sup>. A propos du statut permanent, la déclaration de principes précisait : «Il est entendu que ces négociations porteront sur les questions en suspens, notamment : Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements en matière de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec d'autres voisins, et d'autres questions d'intérêt commun.»<sup>16</sup>

2.14. Israël et l'OLP ont conclu par la suite un grand nombre d'accords spécifiques portant création et acquisition de responsabilités par l'Autorité palestinienne intérimaire («l'Autorité palestinienne», ou AP), qui a commencé par être mise en place à Gaza en 1994. L'accord le plus important est l'«accord intérimaire israélo-palestinien relatif à la Cisjordanie et à la bande de Gaza»

---

<sup>11</sup> Traité de paix, 26 mars 1979, Égypte-Israël, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1136, p. 206.

<sup>12</sup> Invitation, 18 octobre 1991 (annexe 3).

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, A/48/486, S/26560 (1993), annexe.

<sup>15</sup> *Ibid.*, article premier.

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. V.

(«l'accord intérimaire»)<sup>17</sup>, qui a été signé à Washington le 28 septembre 1995, avec pour témoins les coparrains et l'Union européenne ainsi que l'Égypte, la Jordanie et la Norvège. Comme la déclaration de principes, l'accord intérimaire indiquait que les négociations sur le statut permanent conduiraient à la mise en œuvre des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Et, comme la déclaration de principes, l'accord intérimaire précisait :

«Il est entendu que ces négociations traiteront des questions encore en suspens, se rapportant notamment à Jérusalem, aux réfugiés, aux implantations, aux dispositions de sécurité, aux limites territoriales, aux relations et à la coopération avec les pays voisins, ainsi que d'autres questions d'intérêt commun.»<sup>18</sup>

Parallèlement, l'accord intérimaire disposait aussi : «Aucune des deux parties n'entreprend ni ne prend de mesure à même de modifier le statut de la Cisjordanie et de la bande de Gaza avant que les négociations sur le statut permanent n'aboutissent.»<sup>19</sup>

2.15. Cette disposition est réaffirmée dans des accords ultérieurs entre les parties<sup>20</sup>. Elle complète et renforce l'engagement assumé par les parties de régler par la négociation chacune des questions relatives au statut permanent.

2.16. L'accord intérimaire établit également un dispositif détaillé pour le maintien de la sécurité en Cisjordanie et dans la bande de Gaza pendant la période intérimaire. Il prévoit la création d'une force de police palestinienne et stipule comment cette force, agissant en concertation avec les forces de sécurité israéliennes et en conjonction avec d'autres mesures, est censée assurer la paix publique au fur et à mesure du transfert par Israël de la juridiction civile et sécuritaire à l'Autorité palestinienne nouvellement créée. Les arrangements prévus pour la coopération et la coordination en Cisjordanie sont particulièrement complexes, parce que la population de cette zone est mélangée, comprenant à la fois des Israéliens et des Palestiniens, et que les parties sont convenues d'attendre d'en être au stade des négociations sur le statut permanent pour régler la question des implantations israéliennes. Malheureusement, beaucoup de difficultés ont été rencontrées dans le règlement des questions relatives au statut permanent à cause de la persistance de la violence dans la zone et, ces dernières années, du fait de l'absence de coopération efficace entre les parties pour la réprimer<sup>21</sup>.

2.17. En 2002, le Quatuor s'est formé pour aider les parties à surmonter la profonde défiance qui s'était installée entre elles et apporter son soutien aux efforts de coopération sécuritaire et à la reprise des négociations. Le Conseil de sécurité de l'ONU a alors adopté la résolution 1397 (2002) du 12 mars 2002, aux termes de laquelle il se déclare

---

<sup>17</sup> Accord intérimaire israélo-palestinien sur la rive occidentale et la bande de Gaza, A/51/889, S/1997/357, annexe.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art. XXXI, par. 5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. XXXI, par. 7.

<sup>20</sup> Voir mémorandum de Wye River, 23 octobre 1998, *International Legal Materials*, vol. 37, p. 1251; mémorandum de Charm el-Cheikh, 4 septembre 1999, *ibid.*, vol. 38, p. 1465.

<sup>21</sup> L'article XXI de l'accord intérimaire stipule : «Tout différend relatif à l'application du présent accord est soumis au mécanisme de coordination et de coopération compétent établi en vertu du présent accord.» Les différends concernant la période intérimaire qui ne sont pas réglés par ce mécanisme doivent l'être par l'intermédiaire du comité de liaison des parties. A défaut, l'article XXI dispose que les parties peuvent convenir de soumettre le différend à un mécanisme de conciliation ou d'arbitrage.



«*Attaché* à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte dans des frontières reconnues et sûres, [et]

*Se félicit[e]* ... des efforts diplomatiques déployés par les envoyés spéciaux des Etats-Unis, de la Fédération de Russie, de l'Union européenne et par le Coordonnateur spécial des Nations Unies et d'autres pour parvenir à une paix complète, juste et durable au Moyen-Orient, et les *encourage...*»<sup>22</sup>

2.18. En mai 2003, le Quatuor a obtenu que les Palestiniens et les Israéliens acceptent d'agir de concert sous ses auspices et sur la base de la feuille de route qu'il avait établie. En novembre 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1515, dans laquelle il approuve la feuille de route et demande aux parties de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de celle-ci. La feuille de route englobe par référence les accords israélo-palestiniens antérieurs et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Elle offre aux parties une structure concrète pour parvenir à la solution de deux Etats par le règlement négocié des questions relatives au statut définitif.

2.19. Comme son texte l'indique, la feuille de route doit déboucher, «en 2005, sur un règlement final de la question du statut définitif, y compris les frontières, Jérusalem, les réfugiés, les colonies»<sup>23</sup>. Pendant la troisième et dernière phase,

«[L]es parties parviennent à un accord final et général sur le statut définitif qui met fin au conflit israélo-palestinien en 2005. Il s'agit d'un accord négocié entre les parties sur la base des résolutions 242 (1967), 338 (1973) et 1397 (2002) du Conseil de sécurité, qui met fin à l'occupation commencée en 1967 et prévoit un règlement accepté, juste, équitable et réaliste de la question des réfugiés et un règlement négocié de la question du statut de Jérusalem qui tient compte des préoccupations politiques et religieuses des deux parties, qui protège les intérêts religieux des juifs, des chrétiens et des musulmans du monde entier, et qui est conforme au principe de deux Etats, Israël et une Palestine souveraine, indépendante, démocratique et viable, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.»<sup>24</sup>

2.20. Le passage d'une phase à l'autre de la feuille de route est laissé à l'appréciation du Quatuor, selon qu'il jugera que la situation le permet ou non, compte tenu des résultats atteints par les deux parties. Les Etats-Unis, de même que les autres membres du Quatuor, continuent à déployer des efforts soutenus, à un haut niveau, pour encourager les parties à progresser dans la réalisation de ces phases successives en vue d'atteindre le but que constitue la solution des deux Etats.

2.21. La considération primordiale qui doit guider la Cour lors de l'examen de la demande que lui a adressée l'Assemblée générale dans la présente affaire est le fait que l'application de la feuille de route, sous la conduite du Quatuor, est la méthode qu'ont approuvée tant l'Assemblée générale que le Conseil de sécurité pour instaurer la paix entre les Israéliens et les Palestiniens. La Cour devrait donc éviter de faire quoi que ce soit qui puisse gêner la mise en oeuvre de la feuille de route ou soit incompatible avec celle-ci.

---

<sup>22</sup> S/RES/1397 (2002).

<sup>23</sup> Feuille de route, S/2003/529, p. 7, annexe (annexe 1).

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 8.

### CHAPITRE III

#### CONSIDERATIONS RELATIVES A L'OPPORTUNITE JUDICIAIRE DE DONNER UN AVIS CONSULTATIF

3.1. Les Etats-Unis ont voté contre l'adoption de la résolution de saisine. Dans l'intervention qu'ils ont faite devant l'Assemblée générale au sujet de cette résolution, les Etats-Unis ont notamment déclaré :

«La communauté internationale est depuis longtemps consciente que le règlement du conflit [israélo-palestinien] passe par une solution négociée, ainsi que le demandent les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité. Cela a été indiqué clairement aux parties dans les principes arrêtés par la Conférence de paix de Madrid de 1991. Faire intervenir la Cour internationale de Justice dans ce conflit est incompatible avec cette approche et pourrait, en fait, retarder la solution des deux Etats et avoir une influence négative sur la mise en œuvre de la feuille de route. En outre, saisir la Cour internationale de Justice de cette question risque d'entraîner une politisation de cet organe. Cela ne ferait pas progresser la capacité de la Cour de contribuer à la sécurité mondiale, ni les perspectives de paix.»<sup>25</sup>

Les Etats-Unis continuent à penser qu'il était inopportun de saisir la Cour de ce différend et que cela ne fera pas progresser, mais au contraire gênera, les efforts déployés pour mettre en œuvre la feuille de route et arriver à la solution des deux Etats.

3.2. Malgré ces dangers, l'Assemblée générale a adopté la résolution par quatre-vingt-dix voix contre huit, avec soixante-quatorze abstentions (dix-neuf Etats Membres n'ayant pas participé au vote). Pour la suite à donner à la demande de l'Assemblée générale, la Cour devra maintenant décider si elle est compétente et si elle doit user de son pouvoir discrétionnaire de rendre ou non un avis consultatif sur les questions particulières qui viendraient à être soulevées au cours de la procédure.

---

<sup>25</sup> A/ES-10/PV.23 (1993), p. 21. Beaucoup d'autres délégations n'ont pas, non plus, appuyé la résolution. Voir par exemple : *ibid.*, p. 16 (l'Italie au nom de l'Union européenne, les pays en cours d'adhésion — Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie — et les pays associés — Bulgarie et Roumanie —, les pays du processus de stabilisation et d'association européennes et candidats potentiels — Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie et Monténégro —, ainsi que les pays membres de l'association européenne de libre-échange, membres de l'espace économique européen — Islande et Norvège) : «[L]a proposition visant à demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice ne contribuera pas aux efforts consentis par les deux parties en vue de relancer le dialogue politique et ... est donc inappropriée»; *ibid.*, p. 19 (Fédération de Russie) : «Il importe à présent de rétablir le dialogue direct entre Palestiniens et Israéliens»; *ibid.*, p. 20 (Ouganda) : «La solution réside dans un règlement négocié entre les deux parties. C'est pourquoi nous pensons que porter l'affaire devant la Cour internationale de Justice ne servira guère la cause de la paix»; *ibid.*, p. 24 (Royaume-Uni) : «Le fait de demander un avis consultatif n'aidera en aucun cas les deux parties à relancer le dialogue politique si nécessaire, et la mise en œuvre de la feuille de route devrait constituer une priorité»; *ibid.*, p. 25 (Canada) : «[N]ous nous demandons ... si cette demande d'avis consultatif constitue une mesure constructive ... à l'heure actuelle»; *ibid.* (Suisse) : «[L]a Suisse ... ne juge ... pas opportun, dans les circonstances actuelles, de recourir à une instance juridique pour aborder un thème où prédominent des implications hautement politiques»; *ibid.* (Singapour) : «Nous n'estimons pas qu'il soit approprié d'associer ainsi la Cour internationale de Justice au différend.»

3.3. Sans préjudice d'autres considérations, les Etats-Unis considèrent comme particulièrement important que la Cour ait dûment égard au principe selon lequel sa compétence consultative n'est pas censée être un moyen de faire échec au droit qu'ont les Etats de décider de soumettre ou non leurs différends au règlement judiciaire. Ce principe revêt une importance toute particulière lorsqu'il existe un cadre établi de règlement des questions contestées par la négociation.

#### **A. Eléments essentiels que la Cour doit prendre en considération pour apprécier l'opportunité de donner un avis consultatif**

3.4. C'est un point bien établi qu'en application de l'article 65 de son Statut, la décision de donner un avis consultatif est laissée à la discrétion de la Cour, même lorsqu'elle a compétence pour connaître de la demande<sup>26</sup>. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Cour, pour apprécier de l'opportunité judiciaire d'une telle décision, a surtout cherché à maintenir la distinction qui est faite dans son Statut entre procédure contentieuse et procédure consultative. Dans le premier cas, c'est par l'effet du consentement des Etats intéressés que la Cour est habilitée à régler entre eux avec effet obligatoire un différend d'ordre juridique<sup>27</sup>. En revanche, le pouvoir qu'a la Cour de rendre des avis consultatifs a un caractère discrétionnaire, et elle peut refuser d'accéder à une demande d'avis consultatif lorsque cela l'obligerait à trancher un différend alors qu'un des Etats parties à celui-ci n'y aurait pas consenti. Ainsi que la Cour l'a déclaré dans l'affaire du *Sahara occidental* :

«[L]e défaut de consentement d'un Etat 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 Etat 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.»<sup>28</sup>

3.5. La Cour (et sa devancière la Cour permanente de Justice internationale) a expliqué par plusieurs motifs l'importance de ce principe. Premièrement, il est nécessaire de préserver l'indépendance des Etats, qui décident souverainement de soumettre ou non à la Cour un différend

---

<sup>26</sup> Voir, par exemple, *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 72; *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1951, p. 19; *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 21.

<sup>27</sup> Voir *Statut de la Cour internationale de Justice*, art. 36.

<sup>28</sup> *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 25. La Cour a réaffirmé ce principe dans l'affaire de *l'Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1989, p. 191; voir aussi *The charter of the United Nations : A Commentary*, dir. de publ., Bruno Simma, 2<sup>e</sup> éd., 2002, vol. 2, p. 1185 : «La décision de déclarer une demande [d'avis consultatif] recevable serait inopportune si cette demande avait pour effet de porter devant la Cour un différend d'ordre juridique relatif à des Etats n'ayant pas reconnu sa juridiction sur la base de l'article 36 du Statut, et ce en l'absence des Etats intéressés.» [Traduction du Greffe.]

auquel ils sont parties<sup>29</sup>. Deuxièmement, il serait incompatible avec le but de la procédure consultative de s'en servir pour résoudre un différend entre des parties non consentantes, ou d'une façon ayant pour effet de déterminer sur le fond l'issue d'un différend d'ordre juridique particulier entre les parties<sup>30</sup>. Troisièmement, le cadre consultatif est peu propice à l'application des principes du droit à des situations de fait particulières dans lesquelles le défaut de participation d'une des parties intéressées risque de priver la Cour d'informations nécessaires, et la forme de la procédure est inadaptée à l'établissement des faits<sup>31</sup>.

3.6. Les Etats-Unis sont d'avis que ces considérations sous-jacentes acquièrent une importance particulière lorsqu'il existe déjà un autre cadre pour régler les questions contestées par la négociation. A cet égard, le fait pour la Cour d'intervenir en rendant un avis consultatif risque à la fois d'être incompatible avec ce cadre et de nuire à son application. C'est en grande partie pour cette raison que les Etats-Unis se sont refusés à appuyer la résolution par laquelle l'Assemblée générale a saisi la Cour en la présente affaire.

### **B. Observations concernant l'opportunité judiciaire de donner un avis consultatif dans la présente procédure**

3.7. Il est impossible, à ce stade, de prévoir exactement de quelle manière les considérations qui précèdent s'appliqueront à la procédure en cours. On ne sait pas qui participera à la procédure, ni quelles informations ou questions viendront à être soumises à la Cour pendant les procédures écrite et orale.

3.8. Cependant, il y a au moins un aspect à propos duquel les Etats-Unis estiment qu'il est possible d'offrir un point de vue précis sur la manière d'appliquer ce principe d'opportunité à la présente procédure. Il ne fait aucun doute que les questions relatives au statut définitif qui sont en jeu dans le processus de paix sont des questions contestées, puisque c'est pour cette raison qu'il a été convenu de les soumettre à la négociation. Et aucune des parties n'a consenti à ce qu'elles soient réglées par la Cour, que ce soit dans le cadre de la procédure actuelle ou d'une autre. Par conséquent, la Cour ne doit pas permettre que cette procédure consultative soit utilisée pour contourner le processus de négociation dont relèvent les questions relatives au statut définitif.

---

<sup>29</sup> Voir *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B, n° 5*, p. 27 : «Il est bien établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement.» La Cour a noté que, dans cette affaire du *Statut de la Carélie orientale*, les circonstances étaient exceptionnelles parce qu'en l'occurrence la Russie, n'était pas membre de la Société des Nations. Voir *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 23. Cette distinction, néanmoins, n'enlève rien de leur vigueur au principe ni aux considérations de base énoncés par la Cour dans l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* pour ce qui est de déterminer si la Cour doit, à sa discrétion, refuser de donner suite à une demande. Depuis l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire de la *Namibie*, la Cour a réaffirmé à deux reprises le principe essentiel posé à propos de la *Carélie orientale*, encore qu'elle l'ait plutôt envisagé sous l'angle de l'opportunité judiciaire et de son pouvoir d'appréciation que sous celui de la compétence. Voir *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25; *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1989*, p. 191.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 72 : «[I] est permis d'en conclure qu'elle ne touche assurément pas le fond même de ces différends... Il en résulte que la position juridique des parties à ces différends ne saurait à aucun degré être compromise par les réponses que la Cour pourrait faire...»

<sup>31</sup> Voir *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923, C.P.J.I. série B n° 5*, p. 28 : «Il paraît, en effet, douteux que la Cour puisse obtenir les renseignements matériels nécessaires pour lui permettre de porter un jugement sur la question de fait...»; *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28-29 : «Il s'agit de savoir si la Cour dispose de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de porter un jugement sur toute question de fait contestée et qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire.»

3.9. Une question analogue s'est posée lors de l'examen de l'affaire du *Sahara occidental*. L'Espagne avait objecté que cette affaire concernait un différend territorial et soutenait que la procédure consultative n'avait pas à être utilisée pour régler judiciairement la question de l'attribution de la souveraineté territoriale, en l'absence du consentement requis des parties<sup>32</sup>. La Cour n'a pas contesté le bien-fondé de cette préoccupation de l'Espagne, mais elle a souligné que la question dont elle était saisie ne porterait atteinte à la position juridique d'aucune des parties au différend territorial existant<sup>33</sup>. La Cour a estimé que la demande d'avis consultatif «n'appel[ait] pas de sa part un prononcé sur des droits territoriaux existants ni sur la souveraineté sur un territoire»<sup>34</sup> et serait «sans effet sur les droits que l'Espagne possède actuellement en tant que puissance administrante»<sup>35</sup>. Elle a indiqué à cet égard que le but de la demande de l'Assemblée générale n'était pas «de porter devant la Cour ... un différend ou une controverse juridique ... en vue de régler pacifiquement [par la suite] ce différend ou cette controverse», mais seulement d'aider l'Assemblée à exercer ses fonctions particulières relatives à la décolonisation du territoire<sup>36</sup>.

3.10. Le précédent du *Sahara occidental* est instructif pour la présente procédure car le statut territorial est (avec d'autres aspects comme Jérusalem et les implantations) un des aspects du statut définitif sur lesquels une solution devra être trouvée par la négociation. Si, dans le cours de la procédure, des questions venaient à être soulevées au sujet de l'un ou l'autre de ces aspects, la Cour serait bien avisée, à la lumière de sa jurisprudence, de s'abstenir d'y répondre. C'est précisément sur ces sujets concernant le statut définitif — et touchant directement au fond d'un différend qu'il est prévu de régler par la négociation et où les faits sont particulièrement complexes et controversés — qu'une procédure consultative représente pour le caractère judiciaire de la Cour la menace la plus grave. De même, la Cour devra examiner si des considérations similaires ne justifient pas qu'elle s'abstienne également d'exposer ses thèses juridiques sur d'autres questions qui pourraient être soulevées au cours de la procédure.

---

<sup>32</sup> Voir *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 27 et 28.

<sup>33</sup> Voir *ibid.*, p. 28.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 26.

## CHAPITRE IV

### CONSIDERATIONS RELATIVES AU PROCESSUS DE NEGOCIATION EN GENERAL

4.1. Ce qui, à ce stade, intéresse avant tout les Etats-Unis, en tant que coparrain du processus de paix et membre du Quatuor, c'est que tout soit fait pour obtenir que les parties reviennent à la table de négociation pour s'efforcer d'y régler les questions intérimaires et, surtout, les questions relatives au statut définitif qui sont au centre de la vision partagée d'une solution de leur différend prévoyant deux Etats. Comme l'ont reconnu le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, le Quatuor et les parties elles-mêmes, ce n'est qu'ainsi qu'une paix juste et durable pourra être instaurée.

4.2. Dans la résolution par laquelle elle a saisi la Cour, l'Assemblée générale ne lui soumet que l'une des nombreuses questions qui, en cette période intérimaire précédant le statut définitif, sont actuellement contestées entre les Israéliens et les Palestiniens. Au cas où la Cour déciderait de rendre un avis consultatif, les Etats-Unis lui demandent instamment de garder présents à l'esprit deux aspects essentiels du processus de paix : le principe fondamental selon lequel les questions relatives au statut définitif doivent être résolues par la négociation; et le fait que le processus de paix ne pourra aboutir que si, pendant la période intérimaire, les parties s'acquittent de leurs responsabilités en matière de sécurité. De l'avis des Etats-Unis, la résolution de saisine doit s'entendre comme sauvegardant ces deux éléments et, par conséquent, la Cour ne doit rien faire qui interfère avec l'un ou l'autre d'entre eux.

#### **A. Les questions relatives au statut définitif doivent faire l'objet de négociations entre les parties**

4.3. Le processus de paix auquel ont souscrit le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies ainsi que les Israéliens et les Palestiniens consiste en un processus de négociation bilatéral par lequel Israéliens et Palestiniens doivent régler leurs sujets de contestation relatifs au statut définitif. Il serait incompatible avec la responsabilité ainsi assignée aux parties d'interpréter la résolution de l'Assemblée générale par laquelle celle-ci a saisi la Cour comme une demande d'avis consultatif portant sur l'un quelconque de ces sujets.

4.4. Des négociations entre les parties ont déjà permis d'avancer dans la recherche de solutions à ces questions extraordinairement difficiles et sensibles. Les Etats-Unis, en leur qualité de coparrain du processus de paix, et les autres membres du Quatuor sont étroitement associés aux efforts déployés pour faire progresser ces négociations, avec le soutien et les encouragements du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Il serait extrêmement préjudiciable aux efforts de négociation futurs que la Cour énonce, même à titre consultatif et sans effet obligatoire, des conclusions juridiques ayant trait aux questions qui concernent le statut définitif.

4.5. Pour arriver à un règlement durable et mutuellement acceptable de ces questions, les parties devront trouver des moyens qui leur permettent de traiter à la fois de leurs propres intérêts et de ceux de l'autre partie par la voie de la négociation. Les Israéliens et les Palestiniens sont convenus depuis longtemps de ne pas prendre de mesures unilatérales qui préjugent l'issue de leurs négociations. Par exemple, comme on l'a déjà relevé, plusieurs de leurs accords contiennent la disposition suivante : «Aucune des deux parties n'entreprend ni ne prend de mesure à même de modifier le statut de la Cisjordanie et de la bande de Gaza avant que les négociations sur le statut permanent n'aboutissent.»<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Accord intérimaire, art. XXXI, par. 7, A/51/889, S/1997/357, annexe.

4.6. L'expression par la Cour de thèses juridiques sur les questions relatives au statut définitif risquerait de rendre beaucoup plus difficile ou même impossible l'accommodement politique nécessaire entre les parties sur ces questions. Même si, en énonçant ces thèses, la Cour laissait aux parties toute liberté d'ignorer ou d'écarter d'un commun accord la solution «juridique» qu'elle aurait indiquée, de nouvelles contraintes viendraient limiter substantiellement leur capacité de négocier l'une avec l'autre des compromis mutuellement acceptables.

4.7. Eu égard à ces considérations, les Etats-Unis ne pensent pas que la résolution de saisine puisse ou doive s'entendre comme invitant la Cour à créer de la sorte de nouveaux obstacles aux efforts de paix. Cette résolution elle-même réaffirme le principe selon lequel les questions relatives au statut définitif doivent être réglées par la négociation. L'interprétation de la Cour ne doit donc pas être que l'Assemblée générale lui a demandé de donner un avis juridique sur ce que ces solutions devraient être ou de formuler à leur sujet d'autres conclusions juridiques.

### **B. Les parties doivent s'acquitter de leurs responsabilités en matière de sécurité pour que le processus de paix puisse aboutir**

4.8. Ainsi qu'il ressort du «Rapport du Secrétaire général établi en application de la résolution ES-10/13 de l'Assemblée générale»<sup>38</sup>, le différend entre Israéliens et Palestiniens sur la construction d'une barrière tient en grande partie à ce qu'ils conçoivent différemment la manière dont il convient de traiter le problème des attentats terroristes contre Israël. Au cas où la Cour jugerait bon d'examiner les questions qui sous-tendent ce différend, il faudrait absolument qu'elle insiste à cette occasion sur la responsabilité qui incombe à l'une et l'autre partie de faire face à cette grave menace pesant sur la feuille de route et l'ensemble du processus de paix.

4.9. Il est dit dans la feuille de route que :

«Un règlement du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats ne verra le jour que lorsque la violence et le terrorisme auront pris fin, que le peuple palestinien aura des dirigeants qui agiront de façon décisive contre le terrorisme et auront la volonté et la capacité de construire une véritable démocratie fondée sur la tolérance et la liberté, qu'Israël se montrera prêt à faire ce que nécessite l'instauration d'un Etat palestinien démocratique et que les deux parties accepteront clairement et sans ambiguïté l'objectif d'un règlement négocié, tel qu'il est décrit ci-dessous.»<sup>39</sup>

C'est en considération de ce fait que la première phase de la feuille de route est intitulée «Fin du terrorisme et de la violence, normalisation de la vie des Palestiniens et mise en place des institutions palestiniennes.» Parmi les mesures requises, il est prévu que :

«Les Palestiniens déclarent sans ambiguïté qu'ils mettent fin aux actes de violence et de terrorisme et ils font des efforts visibles sur le terrain pour arrêter les individus et les groupes qui préparent ou commettent des attentats contre des Israéliens où que ce soit et pour les désorganiser et les empêcher d'agir.

Les services de sécurité restructurés et recentrés de l'Autorité palestinienne entreprennent des opérations suivies, ciblées et efficaces en vue de s'attaquer à tous ceux qui se livrent à des activités terroristes et de démanteler l'infrastructure et les moyens terroristes. Ces opérations supposent que l'on commence à confisquer des armes illégales et à regrouper les services de sécurité qui ne doivent pas être associés avec la terreur et la corruption.

---

<sup>38</sup> A/ES-10/248 (2003).

<sup>39</sup> Feuille de route, S/2003/529, p. 2, annexe (annexe 1).

Le Gouvernement israélien ne prend aucune disposition susceptible de nuire à la confiance, notamment les expulsions, les attaques dirigées contre des civils, la saisie ou la destruction d'habitations et de biens palestiniens comme mesure punitive ou destinée à faciliter des activités de construction par Israël, la destruction d'institutions et d'infrastructures palestiniennes et autres mesures énoncées dans le plan de travail Tenet [une initiative des Etats-Unis en matière de sécurité]

.....

A mesure que la sécurité s'améliore, les forces de défense israéliennes se retirent progressivement des zones occupées depuis le 28 septembre 2000 et les deux parties reviennent au *statu quo* qui existait avant cette date. Les forces de sécurité palestiniennes se redéplient dans les zones évacuées par les forces de défense israéliennes.»<sup>40</sup>

4.10. Cette focalisation de la feuille de route sur la nécessité de mesures de sécurité efficaces et viables entre les parties est conforme aux accords qu'elles ont conclus antérieurement. Dans l'accord intérimaire, qui a mis en place le cadre de la coopération sécuritaire en Cisjordanie, les parties

«Réaffirm[ent] leur engagement mutuel d'agir, conformément au présent accord, immédiatement et effectivement, contre les actes ou menaces de terrorisme, de violence ou d'incitation à la violence, qu'ils soient commis par des Palestiniens ou des Israéliens.»<sup>41</sup>

Cet accord contient la disposition générale suivante

«Les deux parties prennent toutes les mesures nécessaires pour prévenir les actes de terrorisme, les délits et les hostilités visant l'autre partie et les particuliers placés sous son autorité et leurs biens et prennent des mesures judiciaires à l'endroit des coupables.»<sup>42</sup>

4.11. Les arrangements prévus sont complexes, étant donné la division des responsabilités entre les parties et le caractère évolutif de la situation. L'accord divise la Cisjordanie en trois zones. Dans la zone C, la sécurité continue à relever de la compétence exclusive d'Israël. Dans la zone B, Israël a «la responsabilité absolue de la sécurité pour ce qui est de protéger les Israéliens et de faire face aux menaces terroristes», tandis que l'Autorité palestinienne (AP) a la responsabilité de l'ordre public pour les Palestiniens. Dans la zone A, l'AP a, en gros, la responsabilité exclusive de la sécurité<sup>43</sup>. Cette division géographique et les ajustements territoriaux apportés aux différentes zones subissent depuis trois ans des perturbations liées à la violence. L'un des objectifs de la feuille de route du Quatuor est de rétablir la répartition géographique antérieure des responsabilités entre les parties et de promouvoir de nouveaux ajustements territoriaux pour progresser sur la voie du statut définitif.

4.12. L'accord intérimaire énonce en détail les responsabilités qui incombent à chacune des parties en matière de sécurité dans sa zone d'opérations. Dans le cas des Palestiniens, l'accord dispose :

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>41</sup> Accord intérimaire, préambule, A/51/889, S/1997/357, annexe.

<sup>42</sup> *Ibid.*, art. XV, par. 1.

<sup>43</sup> *Ibid.*, annexe I, art. V (annexe 4).



«Afin de garantir l'ordre public et la sécurité intérieure des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza, le conseil [l'AP] constituera une importante force de police comme précisé à l'article XIV ci-dessous...<sup>44</sup>

Aucune force armée autre que la police palestinienne et les forces militaires israéliennes ne peut être créée ni opérer en Cisjordanie et dans la bande de Gaza...<sup>45</sup>

La politique de sécurité palestinienne [sera mise en œuvre dans les zones de Cisjordanie placées sous la responsabilité de l'AP] comme suit :

- a) la police palestinienne est la seule autorité palestinienne en matière de sécurité;
- b) la police palestinienne prendra des mesures systématiques à l'encontre de toutes les manifestations de violence et de terreur;
- c) le conseil [l'AP] délivrera des permis pour légaliser la détention et le port d'armes par des civils. Toutes armes illégales seront confisquées par la police palestinienne;
- d) la police palestinienne arrêtera et poursuivra les individus soupçonnés de perpétrer des actes de violence et de terreur [*traduction du Greffe*].<sup>46</sup>

En même temps, aux termes de l'accord intérimaire,

«Israël continuera d'assumer la responsabilité de la défense contre les menaces extérieures ... ainsi que la responsabilité de la sécurité en général des Israéliens et des implantations, en vue de garantir leur sécurité intérieure et l'ordre public, et aura tous les pouvoirs de prendre les mesures nécessaires en vue d'assumer cette responsabilité.»<sup>47</sup>

4.13. Compte tenu de cet arrière-plan complexe, il est essentiel que la Cour, au cas où elle aborderait si peu que ce soit, cette question ne remette pas en cause les arrangements sécuritaires détaillés convenus précédemment entre les parties. En effet, cela risquerait de créer un vide que l'une ou l'autre des parties pourrait se sentir obligée de remplir unilatéralement, ce qui réduirait encore les chances de mettre un terme à la violence et de relancer le processus de négociation. Pis encore, cela pourrait encourager ceux qui sont opposés à la paix à redoubler de violence pour perturber le processus. Il est vital, pour que les efforts des coparrains et du Quatuor ne soient pas vains, que les Israéliens comme les Palestiniens assument leurs responsabilités en matière de sécurité, tout en s'acquittant des autres obligations qui leur incombent en vertu de la feuille de route. Puisque l'Assemblée générale partage cette opinion<sup>48</sup>, la Cour devrait y voir un des éléments essentiels du cadre dans lequel doit s'inscrire sa réponse à la question posée par cette dernière.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, art. XII, par. 1.

<sup>45</sup> *Ibid.*, art. XVI, par. 3.

<sup>46</sup> *Ibid.*, annexe 1, art. II, par. 1 (annexe 4).

<sup>47</sup> *Ibid.*, art. XII, par. 1.

<sup>48</sup> Voir A/RES/ES-10/13 (2003), par. 2 (citant la feuille de route, S/2003/529, annexe).

## CHAPITRE V

### CONCLUSION

5.1. Les Etats-Unis prennent au sérieux les responsabilités que leur confère leur qualité de coparrain du processus de paix au Moyen-Orient lancé à Madrid en 1991. A la période la plus récente, ils ont, de concert avec les autres membres du Quatuor — la Fédération de Russie, l'Union européenne et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies — déployé des efforts intenses et constants pour mettre fin au conflit qui, depuis plus d'un demi-siècle, a des répercussions tragiques sur la vie des Palestiniens comme des Israéliens. Une vision partagée, celle de deux Etats en paix l'un avec l'autre et avec leurs voisins, a désormais pris corps. Et, tout aussi important, un mécanisme — la feuille de route — a été mis en place pour faire de cette vision une réalité. Le Conseil de sécurité de l'ONU, l'Assemblée générale des Nations Unies, le Quatuor et d'autres membres de la communauté internationale, ainsi que les Israéliens et les Palestiniens, sont convenus du chemin à suivre.

5.2. Aussi les Etats-Unis ont-ils soumis le présent exposé à la Cour pour l'aider à mieux comprendre le processus diplomatique complexe engagé, qui constitue le contexte dans lequel l'Assemblée générale a agi et la présente procédure se situe. Les Etats-Unis prient instamment la Cour d'éviter de faire quoi que ce soit qui risquerait d'interférer avec ce processus de négociation ou de le rendre plus difficile qu'il n'est déjà. Un tel risque pourrait être totalement écarté si la Cour refusait de donner un avis consultatif.

5.3. Si toutefois elle choisit de faire connaître ses vues, la Cour devra alors, dans un souci d'opportunité judiciaire, vérifier si l'examen des questions qui viendraient à lui être soumises n'est pas de nature à porter atteinte au principe selon lequel la procédure consultative n'est pas un moyen de régler des différends entre Etats sans le consentement de ces derniers. Cela vaut en particulier pour le cas où il serait suggéré à la Cour de s'exprimer sur l'une ou l'autre des questions relatives au statut définitif que les parties sont convenues de régler par la négociation. De plus, vu l'appui exprimé par l'Assemblée générale à la feuille de route et aux efforts du Quatuor, la résolution par laquelle l'Assemblée a saisi la Cour ne devrait pas être interprétée comme remettant en cause l'un ou l'autre des deux éléments essentiels qui sous-tendent le processus de paix, à savoir : i) les questions relatives au statut définitif doivent être réglées par la négociation; et ii) les Israéliens et les Palestiniens doivent s'acquitter de leurs responsabilités en matière de sécurité pour assurer le succès du processus de paix. Une paix durable suppose que ces deux conditions soient remplies.

5.4. La question dont l'Assemblée générale a saisi la Cour — celle de la barrière qu'Israël est en train de construire — est de celles qui préoccupent les Etats-Unis. Mais ils se préoccupent également de préserver le processus de paix dont les parties sont convenues et que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont approuvé. C'est pourquoi les Etats-Unis prient respectueusement la Cour d'examiner avec attention les points exposés dans la présente communication pour décider de la suite à donner à la demande de l'Assemblée générale, afin de ne

rien faire qui puisse compromettre la mise en œuvre de la feuille de route ou le processus de négociation. Entre-temps, de concert avec les autres membres du Quatuor, les Etats-Unis poursuivront leurs propres efforts pour que l'application de la feuille de route progresse, de manière que les contestations sur des sujets tels que des barrières cèdent la place à des relations pacifiques normales entre deux Etats égaux et souverains.

---