

*Ministry of Foreign Affairs  
Jerusalem*

Cour internationale de Justice

Enregistré au Greffe le :

-----  
International Court of Justice

Filed in the Registry on :

30 JAN. 2004/17

היועץ המשפטי

*The Legal Adviser*

6 Shvat 5764  
29 January 2004

Sir,

In accordance with the Court's Order of 19 December 2003, and Article 66, paragraph 2, of Statute of the Court, I have the honour to transmit to you the enclosed Written Statement of the Government of the State of Israel.

The statement sets out detailed objections to the jurisdiction of the Court in this matter and the propriety of the Court responding to the request. As an element relevant to the Court's discretion under Article 65(1) of the Statute, the statement also details the on-going terrorist threat faced by Israel from Palestinian terrorism directed at Israeli civilians.

As final arrangements are being made to transmit this document to you – and as these words are being written – news has just broken of yet another terrorist atrocity on a public bus in Jerusalem only a few kilometers from this office. In these first few minutes, the news is that ten people have been killed and a further 45 injured. It seems likely that the numbers of dead and injured will increase in the next hours as the news becomes clearer. The television images of the scene are deeply distressing.

Israel has been the target of these kinds of murderous attacks from Palestinian elements, unhindered by those exercising executive responsibility, for the past 40 months of violence and beyond. Israeli civilians are literally being slaughtered – on buses as they go about their daily lives, in their homes, in restaurants and elsewhere – by those who operate from under the protective umbrella of "Palestine". Nothing is being done by those in positions of responsibility in "Palestine" to bring these attacks to an end. On the contrary, there is compelling evidence of official Palestinian engagement with those who perpetrate these attacks.

Mr. Philippe Couvreur  
Registrar  
International Court of Justice  
Peace Palace  
The Hague, The Netherlands

---

Tel. 972-2-5303761 .טל

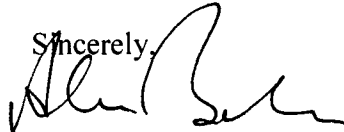
Fax. 972-2-5303251 .פקס

It is inconceivable to the Government of Israel that a court of law, seized of a request for an opinion on Israel's actions in constructing the fence – a non-violent measure designed to prevent precisely the kind of attack that we are at this very moment witnessing – could think it proper to enter into the question in isolation from consideration of the carnage that is being visited on Israeli civilians by its principal interlocutor before the Court in these proceedings. Yet the resolution of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly requesting the advisory opinion is absolutely silent on the matter. It is a travesty, and reflects the gravest prejudice and imbalance within the requesting organ. Israel trusts and expects that the Court will look beyond the request to the wider issues relevant to this matter. There are compelling reasons why the Court should refuse to become engaged in this matter.

I would be grateful if you would bring this letter expressly to the attention of the Members of the Court and treat it as an integral part of Israel's statement for purposes of transmission to other interested parties.

Please be assured, Sir, of my highest considerations.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alan Baker', written in a cursive style.

Alan Baker

Ambassador

Deputy Director General and Legal Adviser

## **International Court of Justice**

Request for an Advisory Opinion from the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session  
of the United Nations General Assembly on “the legal consequences arising  
from the construction of the wall being built by Israel”

*Written Statement of the Government of Israel*

*on Jurisdiction and Propriety*

30 January 2004

## OPENING STATEMENT

**0.1** The reality of Israel today is that of an ongoing terrorist threat of the gravest proportions. Israel faces 40 to 50 significant security alerts every week, each one threatening an attack such as that carried out at the Park Hotel in the coastal town of Netanya on 27 March 2002 in which 30 people were killed, most in their 70s and 80s, and 145 others injured, by a suicide bomber from Tulkarem. In that same month, March 2002, by suicide bomb and other attacks, 135 people were killed and over 721 injured in 37 separate incidents. Over the past 12 months, as a result of more stringent security, the number of casualties have begun to decline. Yet terrorist attacks have still killed 218 people in this period and injured around 850 others. In one of the most horrific of these attacks, at Maxim's restaurant in Haifa on 4 October 2003, two families lost 5 members each, across three generations, to the suicide bomber.

**0.2** On 8 December 2003, the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the United Nations General Assembly requested an advisory opinion from the International Court Justice on the legal consequences arising from the construction by Israel of a "wall" in "Occupied Palestinian Territory". The resolution requesting the advisory opinion is silent on the reasons why such a barrier is necessary. Twenty paragraphs of text preceding the request for an opinion say nothing – not a single word – about Palestinian terrorism directed against Israeli civilians and the ongoing reality of such attacks which have left 916 people dead and over 5,000 injured, many critically, in the past 40 months of violence. The extensive dossier of 88 documents provided to the Court by the United Nations Secretariat to assist the Court in its work is likewise silent on the subject. The dossier purports to provide all relevant resolutions of the General Assembly and Security Council. Yet noticeable by its absence is any reference to Security Council resolution 1373 (2001) in which the Council reaffirmed that acts of terrorism, like those which have become the Palestinian *modus operandi* against Israeli civilians, constitute a threat to international peace and security. Resolution 1373 (2001), as do other resolutions of both the Security Council and the General Assembly which are omitted from the dossier, also reaffirms the duty to refrain from organising, instigating, assisting or participating in terrorist acts.

**0.3** Israel is called to the bar of the Court by a resolution which was crafted and nurtured by the Palestinian Liberation Organisation ("PLO"). The PLO, as "Palestine", has been invited to participate in the proceedings of the Court and assail Israel on questions of law which challenge

Israel's right to defend its citizens from attack. Yet it is the PLO, through Fatah, the Al-Aqsa Martyrs' Brigades and its wider authority in the West Bank and Gaza, that is behind many of the most murderous attacks directed at Israeli civilians. In the most recent of these, on 14 January 2004, a young woman from Gaza, pleading illness and a prosthetic limb, managed to evade Israeli security to detonate her bomb to cause maximum casualties. Four Israelis were killed in that blast. The Al-Aqsa Martyrs' Brigades, closely associated with Yasser Arafat's Fatah party, was involved in the attack.

**0.4** These acts of terrorism violate all established rules of customary and conventional international law. Yet responsibility for and the legal consequences of these attacks are not part of the request for an opinion from the Court. Those most responsible for the attacks are effectively given free rein in the proceedings. There is a travesty of imbalance in the exercise in which the Court is now engaged.

**0.5** Israel's written statement addresses the jurisdiction of the Court and the propriety of any response by it on the substance of the request. It does not address the legality of the fence, legal consequences that flow from it or other matters pertaining to the question of substance presented to the Court. Israel considers that the Court does not have jurisdiction to entertain the request and that, even were it to have jurisdiction, it should not respond to the requested opinion.

**0.6** The request for an opinion is *ultra vires* the competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly by reference to the very rules by which the session was convened. Under the Uniting for Peace Resolution, the Emergency Special Session is only competent to act in circumstances in which the Security Council has failed to do so on the matter in question. Yet the Security Council did act, adopting, by unanimous vote, resolution 1515 (2003) endorsing the Quartet co-sponsored Roadmap just 19 days before the request for an advisory opinion was made. Moreover, any opinion from the Court on the substance of the request will without doubt upset the balance of the Roadmap and make any meaningful resumption of negotiations more difficult to achieve.

**0.7** The Court has a discretion whether to give the requested opinion. In the past, it has emphasised that it would refrain from giving an opinion when to do so would be incompatible with its judicial functions. This is just such a case. "Palestine" does not come to the Court with clean hands. The process is tainted. It is an abuse of the advisory opinion procedure. The

question is unbalanced. The Security Council has acted to different effect. And any response on the substance of the request would undoubtedly cut across the Roadmap initiative. In Israel's submission, the Court should decline to give a response on the requested opinion.

\*

\* \*



## TABLE OF CONTENTS

	<i>Page</i>
<b>PART ONE: PRELIMINARY MATTERS .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPTER 1: INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>CHAPTER 2: ISSUES OF FAIRNESS AND NATURAL JUSTICE .....</b>	<b>9</b>
A.    The Title Given to the Case .....	10
B.    The Fixing of Time-Limits .....	12
C.    The Participation of "Palestine" in the Proceedings .....	13
D.    The Application of Article 17(2) of the Statute .....	15
E.    The Secretary-General's Report and the Secretariat's Dossier .....	16
<b>CHAPTER 3: ESSENTIAL CONTEXTUAL MATERIAL .....</b>	<b>19</b>
A.    The Relevance of Context .....	19
B.    The Israeli-Palestinian Conflict and Attempts to Find a Settlement .....	19
(i)    Initiatives Within the United Nations .....	19
(ii)   The Madrid Process .....	20
(iii)  Exchange of Letters Between the Prime Minister of Israel and the Chairman of the PLO, 9 – 10 September 1993 .....	20
(iv)  Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 13 September 1993 .....	21
(v)   Israel – PLO Agreements and Undertakings, 1994 – 1999 .....	22
(vi)  The Mitchell Committee Report .....	25
(vii) The Roadmap and Related Developments .....	26
(a)    Background Issues and the Involvement of the United Nations Security Council .....	26
(b)    The Roadmap and Security Council Resolution 1515 (2003) ..	29
(c)    Subsequent Developments in the 10 <sup>th</sup> Emergency Special Session .....	33
C.    Borders, Jerusalem and Settlements Under the Israeli-PLO Agreements and the Roadmap .....	38

D.	The Palestinian Terrorist Threat to Israel .....	40
(i)	The Perpetrators of Terror .....	41
(ii)	The Methods and Means of Terror and its Victims .....	44
(iii)	The Threat of “Mega-Terror” Attacks .....	49
(iv)	The Responsibility of “Palestine” for Palestinian Terrorism .....	50

**PART TWO: OBJECTIONS TO JURISDICTION ..... 55**

CHAPTER 4: THE REQUEST IS *ULTRA VIRES* THE COMPETENCE OF THE 10<sup>TH</sup> EMERGENCY SPECIAL SESSION AND/OR THE GENERAL ASSEMBLY ..... 57

A.	Introduction .....	57
B.	Background .....	58
(i)	The Convening of the 10 <sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly .....	58
(ii)	The Uniting for Peace Resolution .....	61
C.	The Exercise by the Security Council of its Primary Responsibility in Respect of the Israeli-Palestinian Conflict Subsequent to the Convening of the 10 <sup>th</sup> Emergency Special Session .....	64
D.	The Advisory Opinion Request is <i>Ultra Vires</i> the Competence of the 10 <sup>th</sup> Emergency Special Session and/or the General Assembly .....	71
(i)	The Advisory Opinion Request is <i>Ultra Vires</i> the Competence of the Emergency Special Session Under the Uniting for Peace Resolution ...	72
(ii)	The Advisory Opinion Request Would Have Been <i>Ultra Vires</i> the Competence of the General Assembly Convened in Regular Session ...	77

CHAPTER 5: THE REQUEST DOES NOT RAISE A LEGAL QUESTION WITHIN THE SCOPE OF ARTICLE 96(1) OF THE CHARTER AND ARTICLE 65(1) OF THE STATUTE ..... 83

A.	The Requirement that the Request Should Raise a Legal Question .....	83
B.	The Question is Uncertain and Incapable of Response Within its Terms .....	85
(i)	The Underlying Assumption of Illegality .....	85
(ii)	Legal Consequences for Whom? .....	87
C.	Conclusions .....	88

<b>PART THREE: PROPRIETY AND THE EXERCISE OF DISCRETION .....</b>	<b>89</b>
CHAPTER 6: PRINCIPLES RELEVANT TO THE QUESTION OF PROPRIETY AND THE EXERCISE BY THE COURT OF ITS DISCRETION UNDER ARTICLE 65(1) OF THE STATUTE .....	91
A. The Court's Discretion to Decline to Answer the Question .....	91
(i) The Requirement that the Court Remain Faithful to its Judicial Character .....	92
(a) The Limitation on Giving an Advisory Opinion Where There is a Legal Dispute .....	94
(b) The Limitation on Giving an Advisory Opinion Where There is Insufficient Evidence Before the Court to Enable it to Make Findings of Fact .....	96
(ii) Other "Circumstances of the Case" that May Lead the Court to Decline to Answer the Request .....	97
(iii) Judicial Propriety and the Circumstances of this Case .....	98
CHAPTER 7: THE REQUEST CONCERNS A CONTENTIOUS MATTER IN RESPECT OF WHICH ISRAEL HAS NOT GIVEN CONSENT TO THE JURISDICTION OF THE COURT .....	99
A. The Applicable Legal Principles .....	99
B. The Pending Dispute .....	99
C. The Absence of Consent .....	102
D. Conclusions .....	105
CHAPTER 8: THE QUESTION REQUIRES THE COURT TO SPECULATE ABOUT ESSENTIAL FACTS AND MAKE ASSUMPTIONS ABOUT ARGUMENTS OF LAW .....	107
A. A Response to the Question Would Require the Court to Speculate About Essential and Highly Complex Facts Which Are Not Before It .....	107
B. A Response to the Question Would Require the Court to Make Assumptions About Arguments of Law Which Are Not Before It .....	110
C. Conclusions .....	111

CHAPTER 9: OTHER COMPELLING REASONS WHY THE COURT, IN THE EXERCISE OF ITS DISCRETION, SHOULD DECLINE TO ANSWER THE QUESTION .....	113
A. Equity Requires that the Court Decline to Give an Opinion .....	113
B. An Opinion Would Cut Across the Scheme of the Roadmap .....	114
 CHAPTER 10: SUMMARY AND CONCLUSIONS .....	 119
 LIST OF ANNEXES .....	 123

**PART ONE**

**PRELIMINARY MATTERS**



## CHAPTER 1 INTRODUCTION

1.1 On 8 December 2003, the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the United Nations General Assembly adopted resolution A/RES/ES-10/14 by which it requested the International Court of Justice “to urgently render an advisory opinion”. The question referred to the Court was as follows:

“What are the legal consequences arising from the construction of the wall being built by Israel, the occupying Power, in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, as described in the report of the Secretary-General, considering the rules and principles of international law, including the Fourth Geneva Convention of 1949, and relevant Security Council and General Assembly resolutions?”

1.2 This written statement of the Government of Israel (“Israel”) addresses only questions of jurisdiction and propriety affecting the Court’s treatment of the advisory opinion request. Israel does not deal, and does not intend to deal, with the substantive question put to the Court which, in Israel’s submission, the Court does not have jurisdiction to examine. Moreover, and in any event, the Court should exercise its undoubted discretion to decline to give an advisory opinion on a matter that takes it deeply into the political arena.

1.3 In the following Chapters, Israel develops a number of objections of law going to jurisdiction and propriety. A more detailed scheme of this statement is given below. A number of common threads run through these objections. First, the advisory opinion request is at odds with the approach adopted by the United Nations Security Council for addressing the on-going Israeli-Palestinian conflict. The United Nations is a co-sponsor, as a member of the Quartet with the European Union, the Russian Federation and the United States of America, of the “Roadmap” (the short title of the proposal entitled *A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*). The Roadmap was expressly endorsed by the Security Council in resolution 1515 (2003) of 19 November 2003, less than three weeks before the adoption by the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the advisory opinion request. The Roadmap has been accepted by both sides. It represents a concerted effort by the international community, endorsed by the Security Council, to get back to meaningful negotiations. The objective of the Roadmap is a two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict. The first step in that direction – by the express terms of the Roadmap – is an end to violence and terrorism.

1.4 It is difficult, indeed impossible, to see how any response by the Court on the substance of the request can fail to cut across the scheme of the Roadmap. Elements pertinent to this appreciation are addressed throughout this statement, most directly in Chapters 3, 4 and 9. The Roadmap sets out an agreed sequence of conduct and negotiations. The acknowledged first step is that Palestinian terrorism and incitement against Israel must end. Israel affirms its commitment to the two-State vision of an independent, viable, sovereign Palestinian State living in peace and security alongside Israel. It has been agreed that negotiations on borders, settlements, the status of Jerusalem and other “permanent status” issues will follow in Phase III of the Roadmap once the basic building blocks of peace are in place. The reference by the Court to such matters – even incidentally – would be problematic and unhelpful.

1.5 The Roadmap was the product of careful discussion between the co-sponsors and the two sides. It represents the best efforts of the international community to restart a dialogue between Israelis and Palestinians. An opinion of the Court on the substance of the question now before it would exacerbate rather than ease relations between the two sides.

1.6 Second, Israel considers that, as a matter of law, the advisory opinion request is *ultra vires* the competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly. The Emergency Special Session was convened in April 1997 on the basis of the Uniting for Peace Resolution. Under this Resolution, the General Assembly is competent to act where “the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security”. There is, however, no failure by the Security Council to act. On the contrary. The Council has acted; just nineteen days before the adoption of the advisory opinion request. The actions of the Security Council may not sit comfortably with the objectives of the co-sponsors of the advisory opinion request. But the Council has not failed to exercise its responsibility in this case. It is not for the Emergency Special Session of the General Assembly to set down a path which would without question cut across the Security Council initiative.

1.7 Third, there is a wider factual context of considerable importance which informs Israel’s objections. The advisory opinion request ignores half of the reality of the Israeli-Palestinian conflict. It is striking that, in the twenty preambular paragraphs of the resolution that precede the advisory opinion request, no reference is made to the on-going Palestinian terrorism that is

directed against Israel and its citizens. These attacks, through suicide bombings and other indiscriminate attacks against Israeli civilians, have left 916 Israelis dead in the past 40 months of violence and many others injured and scarred. The Palestinian Authority and Palestine Liberation Organisation (“PLO”) have done nothing to assert control over the groups perpetrating these attacks. Indeed, some of these groups act pursuant to the direction and control of the Palestinian political establishment. These acts, by reference to established principles of attribution and responsibility, engage the responsibility of “Palestine”, the principal motivator and co-sponsor of the request to the Court. By reason of this, the advisory opinion request is a travesty, challenging Israel’s right to defend itself against on-going attacks but saying not a word about the perpetrators of the terrorist violence.

**1.8** Israel has said time and again that the fence is intended solely as a temporary, non-violent, defensive measure to guard against suicide and other attacks against Israel and Israelis. The fence does not, and is not intended, to prejudice the outcome of political negotiations on borders, Jerusalem, settlements or any other issue. Israel expects, in due course, when the terrorist threat has ceased, that the fence will be moved to reflect any agreement between the two sides. Israel is fully committed to doing so. It has moved such fences before – on its borders with Egypt, Jordan and Lebanon in the context of peace agreements or other arrangements.

**1.9** These and other issues are developed in detail in this statement. To the extent that issues of a factual nature are addressed, they are directed solely at questions of jurisdiction and propriety. This statement does not address issues of detail relevant to the fence – routing, military necessity, fabric of life concerns and other elements. These are not matters which are properly before the Court or on which the Court should give an opinion.

**1.10** This statement proceeds as follows. **Chapter 2** addresses issues of fairness and natural justice in relation to the advisory opinion request and the Court’s Order of 19 December 2003. **Chapter 3** then sets out some essential contextual material relevant to the Court’s consideration of Israel’s submissions on jurisdiction and propriety. This includes in particular material on the search for peace in the Israeli-Palestinian conflict, including the scheme of the Roadmap, and the nature and extent of the terrorist threat against Israel and Israelis from Palestinian suicide bomb and other attacks. Israel submits that the fact that these are attacks for which “Palestine” bears responsibility is a matter that the Court should take fully into account in any exercise of discretion by the Court in accordance with Article 65(1) of the Statute.

**1.11** Chapters 4 to 9 then develop Israel's objections on jurisdiction and the propriety of any response on the substance of the request under the following headings:

- the request is *ultra vires* the competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session and/or the General Assembly (**Chapter 4**);
- the request does not raise a legal question within the scope of Article 96(1) of the Charter and Article 65(1) of the Statute – it is uncertain and incapable of response within its terms (**Chapter 5**);
- the considerations relevant to the question of propriety and the exercise by the Court of its discretion under Article 65(1) of the Statute exclude the examination of the request (**Chapter 6**);
- the request concerns a contentious matter in respect of which Israel has not given consent to the jurisdiction of the Court (**Chapter 7**);
- a response to the question would require the Court to speculate about essential facts and make assumptions about arguments of law which it cannot properly make in the context of advisory proceedings (**Chapter 8**); and
- other compelling reasons why the Court, in the exercise of its discretion, should decline to examine the question (**Chapter 9**).

**1.12** These Chapters are followed by a short summary of argument and statement of conclusions (**Chapter 10**), and a list of annexes.

**1.13** Before turning to these issues, it is appropriate in an introductory statement of this kind to sketch a broad picture for the attention of the Court. Israel, more than any other country in the world, faces today a distinct, declared and ongoing threat of terrorism aimed at all levels of its society. It is an existential threat by the declared intention of its authors. It goes to the heart of Israeli society. Israelis live daily with fabric of life constraints ranging from personal searches in public places to the daily expectation of the next suicide attack at the local community hall or

university cafeteria or teenagers' discotheque that will take from them their children or parents or grandparents.

**1.14** Looking at Israeli society today as a passing visitor, one has a sense of solidity and normality and self-confidence. This, however, belies a more fundamental reality. It is the reality of the thoughts of a parent who, when unable to reach the teenager out with her friends, thinks immediately of the Tel Aviv Dolphinarium in June 2001 when 21 were killed, mostly 15 and 16 year olds, and 120 injured, at the hands of a suicide bomber at work late on a Friday night. It is a reality in which the elderly, gathering to celebrate the festival of Passover, think of their friends in Netanya in March 2002 when 30 were killed, most in their 70s and 80s, by a suicide bomber in the Park Hotel. It is the reality that, when one stops for a snack at a restaurant in Haifa, one is vulnerable to an attack like that which, in March 2002, killed 15 in the Matza restaurant in Haifa. It is the reality, too, of wondering, every time one steps onto a bus, whether one will see one's family again in the evening, something denied the 17 killed on the bus from Tel Aviv to Tiberius at the hands of a suicide bomber in June 2002, as well as to countless others on similar journeys. The roll call is long. It reaches into the very heart of Israeli society. No one is unaffected by it. It unites the political spectrum.

**1.15** The dates of these attacks in Netanya and Haifa have a particular significance. In March 2002, largely as a result of indiscriminate suicide bomb attacks directed at Israeli civilians, 135 Israelis were killed and 721 injured, many critically. As a ratio per head of population, that would correspond to terrorist attacks killing in a single month over 25,000 people in China or around 5,700 people in the United States or around 2,900 people in Russia or around 1,200 people in France or the United Kingdom.

**1.16** In direct response to this murderous onslaught, the Government of Israel, in April 2002, approved the plans for the construction of the fence as a non-violent and temporary measure of last resort. At the time of writing this statement, Israel is faced with 40 to 50 security alerts each week, many of these threatening another Dolphinarium or Park Hotel or Haifa restaurant or Tel Aviv bus. The fence, for all its controversy and difficulties, is aiding this fight against terrorism. No one, on any side of the political divide in Israel, whatever their views on the fence, thinks otherwise.

**1.17** Fabric of life concerns exercise Israel greatly. Questions of necessity and routing are constantly addressed by Israel. The Israeli Supreme Court, sitting as the High Court of Justice (“High Court”), has been seised of a series of petitions concerning various aspects of the fence. Israel, being a society based on the rule of law, abides scrupulously by the decisions of its courts.

**1.18** There is also a broader dimension to the request now before the Court which is germane to questions of jurisdiction and propriety. Following the request, if the Court responds on the merits, where does it stop? Armed with an advisory opinion on this request, will “Palestine” and others proceed to reconvene the ongoing 10<sup>th</sup> Emergency Special Session for purposes of requesting yet further opinions? Is the Middle East dispute to come for resolution piecemeal to the Court by way of expedited requests for advisory opinions at six monthly intervals? And what about other conflicts – the security fence currently under construction by India along the Line of Control in Kashmir, or Russia’s involvement in Georgia or Chechnya, or China’s in Tibet? There are significant risks down the path which the present request urges upon the Court.

\*

\* \*

## CHAPTER 2

### ISSUES OF FAIRNESS AND NATURAL JUSTICE

2.1 The present Chapter sets out a number of aspects of the treatment that the Court has already given the request which raise serious questions about the fairness of the Court's approach and its compliance with the requirements of natural justice. It also addresses questions concerning the Secretary-General's Report attached to the request and the Secretariat's Dossier submitted to the Court in this case.

2.2 Resolution A/RES/ES-10/14 was communicated to the President of the Court by the Secretary-General by letter on the day of its adoption, ie, 8 December 2003. On 11 December 2003, Israel, through its Ambassador in The Hague, wrote to the Registrar of the Court. A copy of that letter is annexed to this statement.<sup>1</sup> The letter reserved Israel's position in respect of the proceedings but raised a number of issues for early consideration by the Court. It noted Israel's position that the Court should not entertain the advisory opinion request for reasons of jurisdiction and admissibility. It also noted that sufficient time would have to be allowed for the preparation and exchange of written statements, and comments thereon by others. Given the seriousness of the issues raised by the request, Israel observed that the written phase of the proceedings could not be "adequately, or fairly, achieved in the space of weeks but would have to allow at least a number of months".

2.3 In the circumstances, mindful of the potentially prejudicial effect of impending proceedings on attempts to restart the process of political negotiation, Israel proposed that the Court should bifurcate the proceedings to allow an early response to the question of whether the advisory opinion request should be entertained by the Court. Israel also drew attention to Article 17(2) of the Statute and Article 34 of the Rules of Court which address circumstances in which Members of the Court who have had some connection with a matter under consideration should recuse themselves from the proceedings.

2.4 Israel's request was disregarded. On 19 December 2003, the Court issued an Order in respect of these proceedings. Four aspects of the Order may be noted. First, the Court named the

---

<sup>1</sup> Letter from H.E. Eitan Margalit, Ambassador of Israel, The Hague, to H.E. Philippe Couvreur, Registrar, International Court of Justice, 11 December 2003. (**Annex 1**)

case *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. In doing so, it adopted the language of the question, although with some variation. Second, the Court fixed an exceptionally short time period of six weeks for the filing of written statements and fixed 23 February 2004 as the date for the opening of the hearing. Third, the Court, “taking into account the fact that the General Assembly has granted Palestine a special status of observer and that the latter is co-sponsor of the draft resolution requesting the advisory opinion”, permitted “Palestine” to submit a written statement in the proceedings and to participate in the hearing. Fourth, the decision of the Court was taken by the full Court after the deliberation of all of its Members.

2.5 In response to the Court’s Order, Israel sent a letter to the Registrar of the Court on 31 December 2003. A copy of the letter is annexed to this statement.<sup>2</sup> In that letter, and specifically in the light of the Court’s Order, Israel again reserved its position. The object of the letter was to place on record Israel’s disquiet with the four elements of the Order noted in the preceding paragraph. These concerns are as follows.

#### **A. The Title Given to the Case**

2.6 The question asks the Court to address the legal consequences arising from the construction of the “wall” by Israel. In his report prepared pursuant to General Assembly resolution ES-10/13 to which the requesting resolution makes reference, the Secretary-General refers to Israel’s decision to “build a system of fences, walls, ditches and barriers in the West Bank (‘the Barrier’)”. A footnote to this sentence notes that “Palestinians often call this system the Separation Wall and Israelis use the term Security Fence. For the purposes of the present report, the more general term ‘the Barrier’ is used.”<sup>3</sup>

2.7 The use of the term “wall” in the resolution requesting an opinion is neither happenstance nor oversight. It reflects a calculated media campaign to raise pejorative connotations in the mind of the Court of great concrete constructions of separation such as the Berlin Wall, intended to stop people escaping from tyranny. The reality, however, is different. Along a 180 kilometre route of the fence so far constructed, 8.8 kilometres, or less than 5 percent,

---

<sup>2</sup> Letter from H.E. Eitan Margalit, Ambassador of Israel, The Hague, to H.E. Philippe Couvreur, Registrar, International Court of Justice, 31 December 2003. (**Annex 2**)

<sup>3</sup> Report of the Secretary-General prepared pursuant to General Assembly resolution ES-10/13, A/ES-10/248, 24 November 2003, at paragraph 2. (**Dossier No.52**)

is made up of a concrete barrier, generally in areas where Palestinian population centres abut onto Israel.<sup>4</sup> This barrier, mostly comprising a system of wire fences, with access and crossing points, has as its intention achieving security for Israel while trying as best as possible to facilitate access. Neither objective is assured, as recent suicide attacks in Israel have sadly attested.

**2.8** Given the intentionally pejorative use of the term “wall”, and the ready availability of the neutral term “barrier” used in the Secretary-General’s report, Israel in its letter of 31 December 2003 objected to the Court’s adoption of the term “wall” in the formulation of the name of the case. In this statement, Israel will use the term “fence” to describe the barrier in general terms and the terms “fence” or “wall” as appropriate to the context to describe particular elements of the barrier.

**2.9** An additional element of terminology raises similar concerns. The question put to the Court refers to the “Occupied Palestinian Territory”. The underlying assumption appears to be that the so-called “Green Line” or Armistice Demarcation Line (“ADL”) is the presumptive and immutable border of a putative Palestinian State. This, however, is to prejudge the outcome of a settlement between the parties in a manner that has never before been accepted – by the UN, by the parties themselves, or by the sponsors of the Roadmap.<sup>5</sup> The sponsors of the request seek the imprimatur of the Court merely by having the Court accept the validity of the question itself. It is not the formula of Security Council resolution 242 (1967). It is not the formula of the 1993 Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements signed by Israel and the PLO, which defers discussions on borders to the permanent status negotiations.<sup>6</sup> Perhaps most important of all for present purposes, it is not the formula of the Roadmap, co-sponsored by the United Nations,<sup>7</sup> and endorsed by the Security Council in resolution 1515 (2003),<sup>8</sup> which likewise envisages negotiations on borders as part of Phase III of the plan. For the Court now to adopt, by design or default, language of the kind used in the advisory request, is inconsistent with carefully crafted formulations aimed at facilitating the search for peace over more than 3 ½ decades of conflict. It would also be to elevate a highly contentious and politicised resolution of a General Assembly Emergency Special Session over a UN co-sponsored, Security Council endorsed, plan

---

<sup>4</sup> See the Report of the Secretary-General, at paragraph 11. **(Dossier No.52)**

<sup>5</sup> This is addressed further in Chapter 3 below.

<sup>6</sup> Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, 13 September 1993, at Article V.3. **(Dossier No.65)**

<sup>7</sup> A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, S/2003/529, 7 May 2003. **(Dossier No.70)**

<sup>8</sup> S/RES/1515 of 19 November 2003, at operative paragraph 1. **(Dossier No.36)**

for the resolution of a dispute that continues to engage the Security Council in the exercise of its primary responsibility under Article 24 of the Charter.

## **B. The Fixing of Time-Limits**

**2.10** The Court has fixed time-limits that are so short as significantly to affect the ability of Israel to put its case. Time-limits of comparable brevity to those in this case are the exception rather than the rule, even in priority advisory opinion requests. For example, in the advisory proceedings in *Difference Relating to Immunity From Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, the Court fixed an 8 ½ week period for the filing of first round written statement and a further 30 days after that for second round written comments on the written statements.<sup>9</sup> The subsequent procedure was reserved for further decision, once the extent of the written statements was known.

**2.11** In other priority cases, such as the *Namibia* advisory proceedings, time-limits were significantly longer than those fixed in this case.<sup>10</sup> Yet, if the Court proceeds with the present case, it will be entering into matters that are considerably more complex than most, if not all, advisory proceedings to come before the Court. The underlying issues go to Israel's essential security and defence interests. Moreover, in the letter sent to the Court before the Court's procedural deliberations, Israel explicitly noted that, given the seriousness of the issues raised by the question, sufficient time would have to be allowed for the preparation of initial written statements.

**2.12** The peremptory constraints of time under which the Court has required written statements to be prepared gives rise to very serious concerns about the fairness of the procedures in this matter. Even if Israel had considered it appropriate to address the issues of substance, the procedure adopted by the Court would not have allowed it properly to do so. The same point may also be made as regards:

---

<sup>9</sup> *Difference Relating to Immunity From Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Order of 10 August 1998, *I.C.J. Reports 1998*, p.423.

<sup>10</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Orders of 5 and 28 August 1970, *I.C.J. Reports, 1970*, pp.359 and 362.

- (a) the exclusion of a written reply phase and the fixing of a date for the opening of the hearing without regard to the number or volume of written statements to be submitted by others;
- (b) the facility left open to Member States, “Palestine” and international organisations to present oral statements and comments at the hearing regardless of whether or not they have submitted written statements. This procedure would leave Israel no or only limited opportunity to address such oral statements and comments with no prior notice at all.

**2.13** The Court in this case has been asked, at the insistence of many in the General Assembly who would deny Israel’s very right to exist, for an opinion on Israeli policies that go directly to Israel’s most fundamental security needs. For the Court to set a timetable for the proceedings to unfold with such expedition raises serious questions as to the fairness of the process.

### **C. The Participation of “Palestine” in the Proceedings**

**2.14** The presence of “Palestine” before the Court signals clearly the contentious nature of the proceedings. Israel is nevertheless constrained to observe that the Court’s decision inviting “Palestine” to participate has no basis in the Charter, the Statute or the Rules of Court. On the contrary, Article 35(1) of the Statute provides that the Court shall be open to “states parties to the present Statute”. The remainder of the Article addresses the conditions under which the Court shall be open to other States – conditions which do not operate in the present circumstances. Article 66 of the Statute, addressing advisory proceedings directly, refers to “States entitled to appear before the Court” and international organisations.

**2.15** Whatever may be the status of “Palestine”, it is neither a State entitled to appear before the Court, nor an international organisation. Furthermore, it is quite clear from the General Assembly resolutions, which, in the language of the Court’s Order, have “granted Palestine a special status as observer”, that they can in no way form the foundation for the direct participation of “Palestine” in the proceedings. Quite to the contrary:

- (a) By resolution 3237 (XXIX) of 22 November 1974, the General Assembly invited “the Palestine Liberation Organisation to participate in the sessions and work of the General Assembly in the capacity of observer”.<sup>11</sup>
- (b) Resolution 43/160 A of 9 December 1988 addressed certain administrative details regarding PLO participation as observer in the work of the General Assembly.<sup>12</sup>
- (c) By resolution 43/177 of 15 December 1988, the General Assembly decided that “the designation ‘Palestine’ should be used in place of the designation ‘Palestine Liberation Organization’ in the United Nations system, without prejudice to the observer status and functions of the Palestine Liberation Organization within the United Nations system, in conformity with relevant United Nations resolutions and practice”.<sup>13</sup>
- (d) Finally, by resolution 52/250 of 7 July 1998, the General Assembly decided “to confer upon Palestine, in its capacity as observer, and as contained in the Annex to the present resolution, additional rights and privileges”.<sup>14</sup> An examination of the Annex to the resolution, however, discloses no extension of rights and privileges to Palestine as regards the International Court of Justice, which in any event would not be within the competence of the General Assembly to confer.

**2.16** Israel does not seek to deny to the Palestinian people a voice of their own. It is concerned, however, that in a matter as delicate as the Israeli – Palestinian conflict, the Court, *en passant* and without discussion in a procedural Order, considered it appropriate to take a decision that accords “Palestine” a status that has been highly contentious amongst UN Members for many years. The Court’s Order on this aspect reinforces Israel’s wider concerns about the fairness of the process in which the Court is engaged, and the Order itself is already being viewed as an additional substantive factor in the political debate about Palestinian statehood.

---

<sup>11</sup> A/RES/3237 (XXIX), 22 November 1974, at operative paragraph 1 (emphasis added). (**Annex 3**)

<sup>12</sup> A/RES/43/160 A, 9 December 1988. (**Annex 4**)

<sup>13</sup> A/RES/43/177, 15 December 1988, at operative paragraph 3. (**Annex 5**)

<sup>14</sup> A/RES/52/250, 7 July 1998, at operative paragraph 1. (**Annex 6**)

#### **D. The Application of Article 17(2) of the Statute**

**2.17** In its letter of 11 December 2003, Israel drew attention to Article 17(2) of the Court's Statute and Article 34 of the Rules of Court concerning the participation in the decisions of the Court in this case by Members of the Court who have a prior involvement in the underlying dispute. The Court's Order of 19 December 2003 was nonetheless made by decision of the full Court after deliberation of all of its Members.

**2.18** Israel, with reluctance, has felt obliged to pursue the matter further as regards the participation in the proceedings of one Member of the Court whose previous involvement manifestly raises questions of the application of Article 17(2) of the Statute. By its letter of 31 December 2003, Israel observed that it was inappropriate for a Member of the Court to participate in the decisions of the Court in this case in circumstances in which he had previously played a leading role in the very Emergency Special Session from which the advisory opinion request has emerged, and had also acted in an official capacity as an advocate for a cause that was in contention in the proceedings. Israel went on thereafter to write to the President of the Court confidentially on this matter, pursuant to Article 34(2) of the Rules, challenging Judge Elaraby's participation in the proceedings.

**2.19** There is little reasoned jurisprudence of the Court on the application of Article 17 of the Statute and Article 34 of the Rules. In the past, in cases like *Namibia*, the Court showed a reluctance to acknowledge that the previous involvement of a Member of the Court in a political role on the matter that was subsequently referred to the Court was a reason requiring that Member to step down. More recently, however, in a number of cases, Members of the Court have *proprio motu*, pursuant to Article 24(1) of the Statute, chosen to step down where there has been some previous involvement with the matters in contention.

**2.20** Absent authoritative guidance on this matter from the Court, Israel submits that the appropriate test is to be found in the practice and jurisprudence of other courts and tribunals, including municipal courts, faced with similar issues. A review of this practice and jurisprudence shows a remarkable consistency of approach.

**2.21** For example, after examining both international and national decisions on the matter, the general principles of law in this area were addressed by the Appeals Chamber of the

International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in the case of *Prosecutor v. Anto Furundzija* in the following terms:

“189. ... the Appeals Chamber finds that there is a general rule that a Judge should not only be subjectively free from bias, but also that there should be nothing in the surrounding circumstances which objectively gives rise to an appearance of bias. On this basis, the Appeals Chamber considers that the following principles should direct it in interpreting and applying the impartiality requirement of the Statute:

A. A Judge is not impartial if it is shown that actual bias exists.

B. There is an unacceptable appearance of bias if:

i) a Judge is a party to the case, or has a financial or proprietary interest in the outcome of a case, or if the Judge’s decision will lead to the promotion of a cause in which he or she is involved, together with one of the parties. Under these circumstances, a Judge’s disqualification from the case is automatic; or

ii) the circumstances would lead a reasonable observer, properly informed, to a reasonably apprehended bias.”<sup>15</sup>

2.22 This principle is echoed in a wide range of other municipal and international cases.<sup>16</sup>

2.23 Judge Elaraby, in both his previous professional capacity and in his private statements, has been actively engaged in opposition to Israel on matters which go directly to aspects of the question now before the Court. Israel contends that Judge Elaraby’s involvement in the case raises an unacceptable appearance of bias and, with respect, that the Judge should therefore not take part in any aspect of the present proceedings.

#### **E. The Secretary-General’s Report and the Secretariat’s Dossier**

2.24 Israel is also compelled to note its concerns with both the Secretary-General’s Report attached to the advisory opinion request transmitted to the Court and the Secretariat’s Dossier prepared pursuant to Article 65(2) of the Statute. As regards the Secretary-General’s Report,

---

<sup>15</sup> *Prosecutor v. Anto Furundzija*, IT-95-17/1-T, Judgment of 21 July 2000, at paragraph 189. See also paragraphs 164 – 215.

<sup>16</sup> See, for example, *In re Pinochet* (House of Lords), Judgment of 15 January 1999, [2000] 1 AC 119; *In re Murchison et al.* (US SC), 349 U.S. 133 (1955); *Liteky v. United States* (US SC), 510 U.S. 540 (1994); *Miglin v. Miglin* (SC of Canada), 2003 SCC 24; *Webb v. R* (High Court of Australia), 122 A.L.R. 41 (1994). The growing body of international jurisprudence in this area is surveyed in Brown, C., “The Evolution and Application of Rules Concerning Independence of the ‘International Judiciary’”, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2 (2003) 63 – 96.

Israel notes that Annex I of this Report, described as “Summary legal position of the Government of Israel”, is both materially inaccurate and failed to take account of information expressly provided to the Secretary-General’s envoy in the region. It does not reflect Israel’s position. Moreover, the language of the Annex, by comparison to Annex II representing the Palestinian position, raises questions of balance which are prejudicial to Israel’s position.

**2.25** In the main body of the Report, Israel considers that the passing acknowledgement, immediately qualified, of Israel’s right to protect its citizens,<sup>17</sup> fails to accord sufficient weight to the now accepted appreciation that stands at the core of Security Council resolution 1373 (2001) and other related resolutions in the response against terrorism. That resolution reaffirmed that terrorist attacks of the kind faced by Israel “constitute a threat to international peace and security”. It reaffirmed “the inherent right of individual and collective self-defence” in such circumstances. It reaffirmed “the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts”. The Report is entirely one-sided in its treatment of these issues.

**2.26** The Report is also fundamentally misleading on the question of the Roadmap. It condemns Israel’s position but fails to reflect the Roadmap’s principal requirement, that “the Palestinians immediately undertake an unconditional cessation of violence”. These are its opening words. The Report’s “Observations” are simply not credible in the face of such glaring omissions.

**2.27** As to the Secretariat’s Dossier, Israel addressed a letter to the Secretary-General dated 26 January 2004 on the subject. It is set out here in full in its operative parts:

“Israel must register its dismay and concern at the dossier submitted by the Secretariat to the International Court of Justice, in the request for an advisory opinion on Israel’s security fence. The dossier is rife with what we hope are oversights, and cannot, in any way, be said to present a balanced picture of the relevant United Nations documents salient in this case.

The context in which the security fence was constructed – Israel’s exercise of its legitimate right of self-defence in accordance with principles of international law and the UN Charter – has been entirely overlooked. Indeed, those resolutions which speak not only of a right, but rather of an obligation,

---

<sup>17</sup> Secretary-General’s Report, at paragraph 30. (Dossier No.52)

to fight terrorism have not been included in the dossier. The most relevant of these are undoubtedly Security Council Resolutions 1269 and 1373.

At the same time, various documents have been included whose relevance is questionable, at the least. For example, the inclusion of General Assembly Resolution 194, as well as the Rome Statue of the ICC, could only be considered 'relevant' in the context of a broad political campaign against Israel. At times, the lack of balance in the dossier borders on the absurd. I am at a loss to understand the justification for the inclusion of reports written by the Special Rapporteur of the CHR to the territories, while no mention is made of detailed responses by Israel, themselves circulated as documents of the United Nations.

I must protest these shortcomings in the strongest of terms. Both the inclusion of irrelevant materials, as well as the exclusion of salient documents, may have effect upon the work of the Court. I would therefore ask that these oversights be urgently corrected."<sup>18</sup>

**2.28** Israel does not consider that the involvement of the Secretariat in this matter to date has been in the best traditions of fairness and impartiality. It adds to the concerns about due process and natural justice in the conduct of these proceedings.

\*

\* \*

---

<sup>18</sup> Letter dated 26 January 2004 from Ambassador Arye Mekel, Charge d'affaires a.i. of Israel to the United Nations in New York, addressed to the Secretary-General. (**Annex 7**)

## CHAPTER 3 ESSENTIAL CONTEXTUAL MATERIAL

### A. The Relevance of Context

**3.1** A limited factual presentation is necessary to enable the Court to undertake a meaningful assessment of Israel's objections to jurisdiction and the propriety or otherwise of a response on the substance of the question. This concerns in particular the on-going attempts to find a settlement to the Israeli-Palestinian conflict, including at the level of the United Nations, and the realities of the Palestinian terrorist threat against Israel and Israelis. These issues go directly to such preliminary questions as the *vires* of the advisory opinion request, the contentious nature of the matter brought before the Court by way of the request, the factual and legal issues not before the Court but which would be essential to any proper assessment of the substance of the request, and the exercise by the Court of its discretion under Article 65(1) of the Statute. Key elements of this factual context are addressed in the following sections of this Chapter.

### B. The Israeli-Palestinian Conflict and Attempts to Find a Settlement

#### *(i) Initiatives within the United Nations*

**3.2** The resolution requesting an advisory opinion locates the request squarely in the context of the wider Arab-Israeli / Israeli-Palestinian dispute. Reference is made, for example, to Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973) which were respectively adopted following the 1967 and 1973 Middle East wars. These resolutions, which have formed the cornerstone of the search for peace in the Middle East subsequently, and have been accepted by both sides, call for a negotiated settlement of the conflict in which each side has the "right to live in peace within secure and recognised boundaries free from threats or acts of force".<sup>19</sup> Reference is also made to Security Council resolution 1397 (2002) of 12 March 2002 which, in its preambular paragraphs, affirms "a vision of a region where two States, Israel and Palestine, live side by side with secure and recognised borders". That resolution goes on, in operative paragraph 1, to demand an "immediate cessation of all acts of violence, including all acts of terror, provocation, incitement and destruction".<sup>20</sup> Resolution 1397 (2002) is particularly important as it

---

<sup>19</sup> S/RES/242 (1967), 22 November 1967, at operative paragraph 1(ii). (Dossier No.24)

<sup>20</sup> S/RES/1397 (2002), 12 March 2002. (Dossier No.35)

sets the agenda for the Quartet initiative which resulted in the Roadmap, itself endorsed by the Security Council in resolution 1515 (2003).

***(ii) The Madrid Process***

**3.3** A concerted initiative to find a comprehensive settlement to the Middle East conflict was launched in October 1991 at the Madrid Conference co-sponsored by the United States and the then Soviet Union. The purpose of the Conference was to establish a framework for the resumption of negotiations in the Middle East that had seen relatively little movement since the Camp David Accords of 1978 and the Egypt-Israel Peace Treaty of 1979. The form of the arrangements agreed upon in Madrid was to encourage separate rounds of bilateral negotiations between Israel and its neighbours. The Israel-Jordan Peace Treaty of 26 October 1994 was the outcome of the Israel-Jordan track of the Madrid negotiations.

**3.4** In the immediate aftermath of the Madrid Conference, negotiations between Israel and the Palestinians took the form of negotiations between Israel and a joint Palestinian-Jordanian Committee. These talks were subsequently overtaken by direct, secret talks held in Norway between Israel and representatives of the PLO. These negotiations led in turn to a series of agreements between Israel and the PLO as the recognised representative of the Palestinian people. These agreements are commonly referred to as the Oslo Accords.

***(iii) Exchange of Letters Between the Prime Minister of Israel  
and the Chairman of the PLO, 9 – 10 September 1993***

**3.5** An important preliminary step to the Israel-PLO agreements was the *Exchange of Letters* between Yasser Arafat, Chairman of the PLO, and Yitzhak Rabin, Prime Minister of Israel, on 9 – 10 September 1993. The letter from Chairman Arafat, in material part, bears setting out at length:

“The signing of the Declaration of Principles marks a new era in the history of the Middle East. In firm conviction thereof, I would like to confirm the following PLO commitments:

The PLO recognises the right of the State of Israel to exist in peace and security.

The PLO accepts United Nations Security Council Resolutions 242 and 338.

**The PLO** commits itself to the Middle East peace process, and to a peaceful resolution of the conflict between the two sides and **declares that all outstanding issues relating to permanent status will be resolved through negotiations.**

The PLO considers that the signing of the Declaration of Principles constitutes a historic event, inaugurating a new epoch of peaceful coexistence, free from violence and all other acts which endanger peace and stability. Accordingly, **the PLO renounces the use of terrorism and other acts of violence and will assume responsibility over all PLO elements and personnel in order to assure their compliance, prevent violations and discipline violators.**<sup>21</sup>

**3.6** The salient points for present purposes are the renunciation by the PLO of terrorism and others acts of violence, its commitment to assume responsibility over all PLO elements and personnel in order to ensure their compliance, prevent violations and discipline violators, and its commitment to resolve all outstanding issues regarding permanent status issues through negotiation. These commitments were and remain fundamental to any dialogue between Israel and the Palestinian leadership. They are commitments that have been systematically and consistently honoured only in the breach by the PLO and Palestinian authorities.

*(iv) Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements,  
13 September 1993*

**3.7** The *Exchange of Letters* was followed some days later by the *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* (“DOP”) which was signed at the White House in Washington on 13 September 1993 by the two sides and witnessed by the United States and the Russian Federation as the co-sponsors of the Madrid Process. The DOP provided for the establishment of a Palestinian Interim Self-Government Authority in the West Bank and the Gaza Strip leading to a permanent settlement based on Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973).

**3.8** Pursuant to Article V of the DOP, “permanent status negotiations” were to commence as soon as possible. By Article V(2) of the DOP, the permanent status negotiations were to

---

<sup>21</sup> Letter dated 9 September 1993 from Yasser Arafat, Chairman, The Palestine Liberation Organisation, to Yitzhak Rabin, Prime Minister of Israel (emphasis added). (**Annex 8**)

“cover remaining issues, including: Jerusalem, refugees, settlements, security arrangements, borders, relations and cooperation with other neighbours, and other issues of common interest.”<sup>22</sup>

*(v) Israel – PLO Agreements and Undertakings, 1994 - 1999*

**3.9** Following the DOP, in the period May 1994 to September 1999, Israel and the PLO entered into a series of agreements and undertakings designed to facilitate and ultimately achieve a permanent status agreement. Key elements of these texts have a bearing on the issues of jurisdiction and propriety that the Court is now required to consider.

**3.10** The principal agreements of the Israeli-Palestinian negotiations in this period were the following:

- (a) *Agreement on the Gaza Strip and Jericho Area*, 4 May 1994. This was a provisional agreement for “an accelerated and scheduled withdrawal of Israeli military forces from the Gaza Strip and from the Jericho Area” in accordance with a detailed arrangement set out in Annex I of the Agreement.<sup>23</sup> Article IX and Annex I of the Agreement addressed issues relevant to security;
- (b) *Agreement on Preparatory Transfer of Powers and Responsibilities*, 29 August 1994;<sup>24</sup>
- (c) *Protocol on Further Transfer of Powers and Responsibilities*, 27 August 1995;<sup>25</sup>
- (d) *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, 28 September 1995 (“Interim Agreement”).<sup>26</sup> This Agreement superseded the Gaza-Jericho Agreement of 4 May 1994 and the earlier agreements on the transfer of powers. Pending the conclusion of a permanent status agreement, the Interim Agreement is the principal agreement governing relations between the two sides. The Interim Agreement addresses various

---

<sup>22</sup> *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*, 13 September 1993. (Dossier No.65)

<sup>23</sup> *Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area*, 4 May 1994, at Article II.  
<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q20>

<sup>24</sup> *Agreement on Preparatory Transfer of Powers and Responsibilities*, 29 August 1994.  
<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q90>

<sup>25</sup> *Protocol on Further Transfer of Powers and Responsibilities*, 27 August 1995.  
<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00ru0>

<sup>26</sup> *Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, 28 September 1995. (Dossier No.68)

matters ranging from the redeployment of Israeli forces, the transfer of powers to detailed commitments by the PLO on matters of security, incitement to violence and related issues;

- (e) *Protocol Concerning the Redeployment in Hebron*, 17 January 1997.<sup>27</sup>

**3.11** As all those involved in the process are acutely aware, a commitment by the PLO or any other party acting for the Palestinians to take effective measures of control to forestall violence is, always has been, and will continue to be, a *sine qua non* for any permanent status agreement between Israel and the Palestinians.

**3.12** In the face of on-going violence – including horrific suicide attacks on buses in Tel Aviv and Jerusalem – the United States attempted to bring the two sides together at various points in the process to maintain the momentum of the negotiations. These meetings led to a number of additional undertakings and documents of the two sides, including:

- (a) *Note for the Record*, 15 January 1997.<sup>28</sup> In the light of continuing terrorist attacks, the Palestinian side expressly reaffirmed its previously unfulfilled commitments to:

- “2. Fighting terror and preventing violence
- (a) Strengthening security cooperation
  - (b) Preventing incitement and hostile propaganda ...
  - (c) Combat systematically and effectively terrorist organisations and infrastructure
  - (d) Apprehension, prosecution and punishment of terrorists
  - (e) ...
  - (f) Confiscation of illegal firearms.”

- (b) *Wye River Memorandum*, 23 October 1998.<sup>29</sup> This was focused on addressing *inter alia* continuing Israeli concerns regarding the unfulfilled Palestinian security commitments in the earlier agreements. By this Memorandum, the Palestinian side undertook to “make known its policy of zero tolerance for terror and violence” and to take effective measures “to ensure the systematic and effective combat of terrorist organisations and their infrastructure”.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> *Protocol Concerning the Redeployment in Hebron*, 17 January 1997.

<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00ql0>

<sup>28</sup> *Note for the Record*, 15 January 1997. <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00qm0>

<sup>29</sup> *The Wye River Memorandum*, 23 October 1998. (Dossier No.69)

<sup>30</sup> *The Wye River Memorandum*, 23 October 1998, at Section II.A.1. (Dossier No.69)

- (c) *Sharm El-Sheikh Memorandum*, 4 September 1999.<sup>31</sup> In the face of continuing concerns about the failure of the Palestinian side to abide by its security commitments, the Sharm El-Sheikh Memorandum witnessed the Palestinian side undertaking yet again “to implement its responsibilities for security, security cooperation and other issues emanating from the prior agreements”.<sup>32</sup>

**3.13** Notwithstanding the continuing violence and the reluctance of the Palestinian Authority to act decisively to stop such attacks, the two sides entered into extensive and serious negotiations in an attempt to address core issues of the conflict and achieve a permanent status agreement. The efforts culminated in talks held at Camp David in July 2000. Israel went equipped with a genuine desire for a final status agreement, even at the cost of painful concessions. The Palestinian side, however, went with a different attitude. Once it became apparent that the negotiating process was unlikely to see the realisation of all of the Palestinian political goals, the talks stalled. Violence followed, erupting at the end of September 2000. Amidst the violence, attempts were nonetheless made to recover the initiative towards peace in late 2000 and early 2001. These attempts failed. Subsequent attempts to find a path back to the peace process were taken by the international community, led by the United States. These included the establishment of the Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee, chaired by former US Senator George Mitchell. This reported on 30 April 2001.<sup>33</sup> Various attempts were made thereafter to achieve a ceasefire, notably by the Tenet Cease-Fire Plan on 10 June 2001 brokered by CIA Director George Tenet.<sup>34</sup>

**3.14** Before turning to address these developments, key elements of the Israeli-PLO agreements of 1993 – 1999 merit recollection.

First, a cessation of terrorism by the PLO and, through them, by associated Palestinian groups, was the cornerstone of the agreements and a *sine qua non* for Israel’s participation therein.

---

<sup>31</sup> *Sharm El-Sheikh Memorandum*, 4 September 1999. <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0fo30>

<sup>32</sup> *Sharm El-Sheikh Memorandum*, 4 September 1999, at paragraph 8(b).

<sup>33</sup> Report of the Sharm Al-Sheikh Fact-Finding Committee, 30 April 2001. <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jz50>

<sup>34</sup> Tenet Cease-Fire Plan, 10 June 2001. <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0khz0>

Second, by the express agreement of both sides, questions concerning borders, Jerusalem and settlements, amongst other matters, were to be settled only through the framework of the permanent status negotiations.

Third, the two sides expressly committed themselves to resolving all outstanding issues between them by negotiation. This is the approach consistently adopted in the Israel-PLO agreements and in the Roadmap.

Fourth, one of the key reasons for the breakdown of the arrangements agreed upon by the two sides in this period was the failure by the Palestinian side to abide by its commitments to take effective steps to prevent and counter terrorist violence by Palestinian groups against Israel and Israelis. This was the bargain. The Palestinian leadership, however, now uses violence as a strategic tool in the peace process. It is culpably in breach of its commitments under the earlier agreements.

#### ***(vi) The Mitchell Committee Report***

**3.15** On 17 October 2000, following three weeks of escalating violence, US President Clinton, speaking on behalf of the participants at the Sharm El-Sheikh Summit – Israel, the Palestinian Authority, Egypt, Jordan, the United States, the United Nations, and the European Union – announced the establishment of “a committee of fact-finding on the events of the past several weeks and how to prevent their recurrence”.<sup>35</sup> As subsequently established, the Committee was chaired by former US Senator George J. Mitchell. Other Members of the Committee were Suleyman Demirel, formerly President of the Republic of Turkey, Thorbjørn Jagland, Foreign Minister of Norway, Warren B. Rudman, former United States Senator, and Javier Solana, European Union High Representative for the Common Foreign and Security Policy.

**3.16** Following detailed written submissions by both sides, the Committee reported on 30 April 2001. The first item in its recommendations was that the violence must end. Under the heading of rebuilding confidence, the Committee recommended:

---

<sup>35</sup> Statement by US President Clinton, Sharm El-Sheikh Summit, 17 October 2000.  
<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/mid022.htm>

“The PA [Palestinian Authority] should make clear through concrete action to Palestinians and Israelis alike that terrorism is reprehensible and unacceptable, and that the PA will make a 100 percent effort to prevent terrorist operations and to punish perpetrators. This effort should include immediate steps to apprehend and incarcerate terrorists operating within the PA’s jurisdiction.”<sup>36</sup>

**3.17** Both sides accepted the Mitchell Committee Report. Israel has seen no movement at all by the Palestinian side to adopt the recommendation just noted on terrorist violence. On the contrary, the terrorist attacks against Israel and Israeli civilians intensified dramatically in the period since the Mitchell Committee reported. It is the failure by the Palestinian side to take – or even to attempt to take – any meaningful measures to stop such attacks that has led Israel to search for effective means to protect its citizens. The fence now in issue is a temporary, non-violent means of doing so. Whatever the claims of its detractors, it has been effective in achieving this end. Whatever the claims of its detractors, it is not intended to, and does not, either prejudice or prejudice the outcome of permanent status negotiations on such matters as borders, Jerusalem and settlements.

#### ***(vii) The Roadmap and Related Developments***

##### ***(a) Background Issues and the Involvement of the United Nations Security Council***

**3.18** In the face of escalating violence following the report of the Mitchell Committee and the Tenet Cease-Fire Plan, the Security Council became actively involved in the attempts to find a path back to negotiations. By resolution 1397 (2002) of 12 March 2002, the Security Council affirmed “a vision of a region where two States, Israel and Palestine, live side by side within secure and recognised borders”.<sup>37</sup> The resolution went on to welcome and encourage:

“the diplomatic efforts of the special envoys from the United States of America, the Russian Federation, the European Union and the United Nations Special Coordinator and others, to bring about a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East”.<sup>38</sup>

**3.19** In operative paragraph 1 of the resolution, the Security Council demanded an “immediate cessation of all acts of violence, including all acts of terror, provocation, incitement

---

<sup>36</sup> Report of the Sharm Al-Sheikh Fact-Finding Committee, 30 April 2001.

<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jz50>

<sup>37</sup> S/RES/1397 (2002), 12 March 2002, at the second preambular paragraph. **(Dossier No.35)**

<sup>38</sup> S/RES/1397 (2002), 12 March 2002, at the sixth preambular paragraph. **(Dossier No.35)**

and destruction”. By operative paragraph 2 of the resolution, the Council called upon “the Israeli and Palestinian sides and their leaders to cooperate in the implementation of the Tenet work plan and the Mitchell report recommendations with the aim of resuming negotiations on a political settlement”.

**3.20** Resolution 1397 (2002) was followed 18 days later by resolution 1402 (2002) of 30 March 2002 which came at the end of a month of the most murderous Palestinian terrorist attacks against Israeli civilians. By operative paragraph 2 of the resolution, the Security Council again reiterated “its demand in resolution 1397 (2002) of 12 March 2002 for an immediate cessation of all acts of violence, including all acts of terror, provocation, incitement and destruction”. By operative paragraph 3 of the resolution, the Security Council expressed its “support for the efforts of the Secretary-General and the special envoys to the Middle East to assist the parties to halt the violence and to resume the peace process”. By operative paragraph 4, the Security Council decided to remain seized of the matter.

**3.21** Resolution 1402 (2002) was followed a few days later by resolution 1403 (2002) of 4 April 2002 by which the Security Council demanded the implementation of resolution 1402 (2002) without delay and welcomed “the mission of the U.S. Secretary of State to the region, as well as efforts by others, in particular the special envoys from the United States, the Russian Federation and the European Union, and the United Nations Special Coordinator”. The Council remained seized of the matter.

**3.22** There followed, on 10 April 2002, a Statement by the President of the Security Council in which the Council supported a Joint Statement issued in Madrid on the same date by the UN Secretary-General, the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, the Secretary of State of the United States, the Minister for Foreign Affairs of Spain and the High Representative for European Union Common Foreign and Security Policy.<sup>39</sup> The Joint Statement, which is annexed to the Security Council Presidential Statement, said *inter alia* as follows:

“We call on Chairman Arafat, as the recognised, elected leader of the Palestinian people, to undertake immediately the maximum possible effort to stop terror attacks against innocent Israelis. We call upon the Palestinian Authority to act decisively and take all possible steps within its capacity to dismantle terrorist infrastructure, including terrorist financing, and to stop

---

<sup>39</sup> S/PRST/2002/9, 10 April 2002. (Annex 9)

incitement to violence. We call upon Chairman Arafat to use the full weight of his political authority to persuade the Palestinian people that any and all terrorist attacks against Israelis should end immediately, and to authorise his representatives to resume immediately security coordination with Israel.

Terrorism, including suicide bombs, is illegal and immoral, has inflicted grave harm to the legitimate aspirations of the Palestinian people and must be condemned as called for in UNSCR 1373.

We call on Israel and the Palestinian Authority to reach agreement on ceasefire proposals put forward by General Zinni without further delay. We commend the efforts of General Zinni to date to achieve this objective.

The Quartet stands ready to assist the parties in implementing their agreements, in particular the Tenet security workplan and the Mitchell recommendations, including through a third party mechanism, as agreed to by the parties.”<sup>40</sup>

**3.23** On 24 June 2002, US President George W. Bush set out US policy in favour of a two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict. On 16 July 2002, the Quartet – the UN, Russian Federation, European Union and United States – issued a joint statement supporting this vision of a two-State solution. In operative part, this statement reads:

“The Quartet deeply deplores today’s tragic killing of Israeli civilians and reiterates its strong and unequivocal condemnation of terrorism, including suicide bombing, which is morally repugnant and has caused great harm to the legitimate aspirations of the Palestinian people for a better future. Terrorists must not be allowed to kill the hope of an entire region, and a united international community, for genuine peace and security for both Palestinians and Israelis. The Quartet expresses once again its profound regret at the loss of innocent Israeli and Palestinian lives, and extends its sympathy to all who have suffered loss. The Quartet members express their increasing concern about the mounting humanitarian crisis in Palestinian areas and their determination to address urgent Palestinian needs.

Consistent with President Bush’s June 24 statement, the UN, EU and Russia express their strong support for the goal of achieving a final Israeli-Palestinian settlement which, with intensive effort on security and reform by all, could be reached within three years from now. The UN, EU and Russia welcome President Bush’s commitment to achieve U.S. leadership toward that goal. The Quartet remains committed to implementing the vision of two States, Israel and independent, viable and democratic Palestine, living side by side in peace and security, as affirmed by Security Council resolution 1397.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Joint Statement of the Quartet, 10 April 2002, annexed to S/PRST/2002/9, 10 April 2002. (Annex 9)

<sup>41</sup> Joint Statement of the Quartet, 16 July 2002. (Annex 10)

3.24 This Joint Statement by the Quartet was followed, on 18 July 2002, by a Statement by the President of the Security Council indicating the Council's support for the Quartet statement.<sup>42</sup> On 24 September 2002, the Security Council adopted resolution 1435 (2002). By operative paragraph 1 of this resolution, the Council reiterated "its demand for the complete cessation of all acts of violence, including all acts of terror, provocation, incitement and destruction". By operative paragraph 4, the Council called upon "the Palestinian Authority to meet its expressed commitment to ensure that those responsible for terrorist acts are brought to justice by it". By operative paragraph 5, the Security Council expressed "its full support for the efforts of the Quartet". The Council remained seized of the matter.

3.25 On 20 December 2002, the Quartet issued a Joint Statement *inter alia* as follows:

"Reaffirming their previous statements, the Quartet members reviewed developments since their last meeting, on September 17, 2002. They condemned the brutal terror attacks carried out by Palestinian extremist organisations since the last meeting, which aim to diminish the prospects for peace, and only harm legitimate Palestinian aspirations for statehood.

...

Specifically, the Quartet calls for an immediate, comprehensive, ceasefire. **All Palestinian individuals and groups must end all acts of terror against Israelis, in any location.**"<sup>43</sup>

3.26 This statement was followed by another on 20 February 2003 in which the Quartet *inter alia* "expressed very serious concern at the continuing acts of violence and terror planned and directed against Israelis".<sup>44</sup>

(b) *The Roadmap and Security Council Resolution 1515 (2003)*

3.27 The Roadmap was presented to the Government of Israel and the Palestinian Authority on 30 April 2003. By a letter dated 7 May 2003 from the UN Secretary-General to the President of the Security Council, the Secretary-General transmitted the Roadmap to the Security Council.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> S/PRST/2002/20, 18 July 2002. (Annex 11)

<sup>43</sup> Joint Statement of the Quartet, 20 December 2002 (emphasis added). (Annex 12)

<sup>44</sup> Joint Statement of the Quartet, 20 February 2003. (Annex 13)

<sup>45</sup> S/2003/529, 7 May 2003. (Dossier No.70)

**3.28** As its name indicates, the Roadmap is a performance-based initiative aimed at a permanent two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict. Its objective is a final and comprehensive settlement of the Israeli-Palestinian conflict within a three-year time frame.

**3.29** The gateway to the resolution of the conflict on the basis of the Roadmap is an end to violence and terrorism. This is made clear in the opening paragraphs of the Roadmap in the following terms:

“A two state solution to the Israeli-Palestinian conflict will only be achieved through an end to violence and terrorism, when the Palestinian people have a leadership acting decisively against terror and willing and able to build a practising democracy based on tolerance and liberty ...”<sup>46</sup>

**3.30** The Roadmap proceeds from this opening statement of principle to lay down three phases towards the achievement of its objective. Phase I is headed “Ending Terror and Violence, Normalising Palestinian Life, and Building Palestinian Institutions”. Phase II is headed “Transition”. Phase III is headed “Permanent Status Agreement and End of Israeli-Palestinian Conflict”. The opening sentence of Phase I reads as follows:

“In Phase I, the Palestinians immediately undertake an unconditional cessation of violence according to the steps outlined below; such action should be accompanied by supportive measures undertaken by Israel.”

**3.31** Under the heading “Security” in Phase I, the opening point reads as follows:

“Palestinians declare an unequivocal end to violence and terrorism and undertake visible efforts on the ground to arrest, disrupt, and restrain individuals and groups conducting and planning violent attacks on Israelis anywhere.”

**3.32** Also under this heading is the requirement that “Arab states cut off public and private funding and all other forms of support for groups supporting and engaging in violence and terror”.

**3.33** Phase II, “Transition”, is focused “on the option of creating an independent Palestinian state with provisional borders and attributes of sovereignty”. The “primary goals” of Phase II

---

<sup>46</sup> Dossier No.70.

include “continued comprehensive security performance and effective security cooperation”. Included amongst the elements of this Phase is the

“[c]reation of an independent Palestinian state with provisional borders through a process of Israeli-Palestinian engagement, launched by the international conference. As part of this process, implementation of prior agreements to enhance maximum territorial contiguity, including further action on settlements in conjunction with establishment of a Palestinian state with provisional borders.”

**3.34** Phase III of the Roadmap is focused on achieving a Permanent Status Agreement. It envisages “a process with the active, sustained, and operational support of the Quartet, leading to a final, permanent status resolution in 2005, including on borders, Jerusalem, refugees, settlements”.

**3.35** Four elements of the Roadmap warrant emphasis:

First, the immediate demand is for an end to Palestinian terrorist attacks against Israel and Israelis, wherever they are. This would be matched by an end to Israel's military action in response to such attacks.

Second, the Roadmap envisages a phased process with progress being dependent on the effective realisation of the objectives of each phase. Thus, progress from Phase I, which is focused on security and on an end to terror, to Phase II, which will address the creation of an independent Palestinian state with provisional borders, is dependent on effective and comprehensive security performance and cooperation.

Third, the resolution of key issues – including borders, Jerusalem and settlements – is the key element of Phase III of the Roadmap.

Fourth, the Quartet co-sponsors of the Roadmap anticipate a negotiating process between the two sides with the “active, sustained, and operational support of the Quartet”.

**3.36** Following the presentation of the Roadmap, and continued violence on the ground, the Quartet met again in June 2003. Their Joint Statement of 22 June 2003 reads *inter alia* as follows:

“The Quartet members deplore and condemn the brutal terror attacks against Israeli citizens carried out by Hamas, Palestinian Islamic Jihad, and the Al-Aqsa Martyrs’ Brigade since the roadmap’s presentation. The Quartet calls for an immediate, comprehensive end to all violence and welcomes efforts by the Government of Egypt and others to achieve such an immediate and comprehensive halt to armed action by Palestinian groups. All Palestinian individuals and groups must end terror against Israelis, anywhere. The Quartet calls on the Palestinian authorities to take all possible steps to halt immediately the activities of individuals and groups planning and conducting attacks on Israelis.”<sup>47</sup>

**3.37** Again, on 26 September 2003, the Quartet issued a further statement reading *inter alia* as follows:

“[The Quartet members] condemn the vicious terror attacks of August and September carried out by Hamas, Islamic Jihad, and the Al-Aqsa Martyrs’ Brigade. They again affirm that such actions are morally indefensible and do not serve the interests of the Palestinian people. They call on Palestinians to take immediate, decisive steps against individuals and groups conducting and planning violent attacks. Such steps should be accompanied by Israeli supportive measures, including resumption of full security cooperation. They further call on all states to end harbouring and support, including fund-raising and financial assistance, of any groups and individuals that use terror and violence to advance their goals.

The Quartet members affirm that the Palestinian Authority security services must be consolidated under the clear control of an empowered Prime Minister and Interior Minister and must be the sole armed authority in the West Bank and Gaza. Noting that the first Palestinian Prime Minister has resigned his post, they urge that the new Palestinian Prime Minister form a cabinet as soon as possible, and ask that cabinet to re-commit itself to the pledges made in the roadmap and at Aqaba.<sup>48</sup> The Palestinian Authority must ensure that a ‘rebuilt and refocused Palestinian Authority security apparatus begins sustained, targeted, and effective operations aimed at confronting all those engaged in terror and dismantling of terrorist capabilities and infrastructure’.

The Quartet members recognise Israel’s legitimate right to self-defence in the face of terrorist attacks against its citizens. In this context and in the context of international humanitarian law, they call on the Government of Israel to exert maximum efforts to avoid civilian casualties.”<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Joint Statement of the Quartet, 22 June 2003. (Annex 14)

<sup>48</sup> The statements of the two sides at the Aqaba Middle East Peace Summit of 4 June 2003 are set out below.

<sup>49</sup> Joint Statement of the Quartet, 26 September 2003. (Annex 15)

**3.38** The Roadmap, and progress towards it, have been the subject of detailed discussions by the Security Council in private session. On 19 November 2003, following private deliberations, the Security Council convened in open session to vote on a draft resolution co-sponsored by Bulgaria, Chile, China, France, Germany, Guinea, Mexico, the Russian Federation, Spain and the United Kingdom. The draft resolution was adopted by the unanimous vote of all the Members of the Council, becoming resolution 1515 (2003). The resolution is short and merits recitation in full:

*“The Security Council,*

*Recalling* all its previous relevant resolutions, in particular resolutions 242 (1967), 338 (1973), 1397 (2002) and the Madrid principles,

*Expressing* its grave concern at the continuation of the tragic and violent events in the Middle East,

*Reiterating* the demand for an immediate cessation of all acts of violence, including all acts of terrorism, provocation, incitement and destruction,

*Reaffirming* its vision of a region where two States, Israel and Palestine, live side by side within secure and recognised borders,

*Emphasising* the need to achieve a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East, including the Israeli-Syrian and the Israeli-Lebanese tracks,

*Welcoming* and *encouraging* the diplomatic efforts of the international Quartet and others,

1. *Endorses* the Quartet Performance-based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict (S/2003/529);
2. *Calls on* the parties to fulfil their obligations under the Roadmap in cooperation with the Quartet and to achieve the vision of two States living side by side in peace and security;
3. *Decides* to remain seized of the matter.”

*(c) Subsequent Developments in the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session*

**3.39** Nineteen days after the adoption of this resolution by the Security Council endorsing the Roadmap, the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly, first convened in April 1997 under the Uniting for Peace Resolution to address an entirely separate matter, adopted resolution A/RES/ES-10/14 requesting an advisory opinion from the Court. The resolution,

although adopted by the requisite voting majority, failed to command the support of a majority of members of the United Nations, receiving 90 votes in favour of the resolution, with 8 against and 74 abstentions. It is significant that the members of the Quartet – the United Nations apart – including all the members of the European Union, either voted against the resolution or abstained.

**3.40** The Court will no doubt examine closely the record of the meeting at which the advisory opinion request was adopted. It is nonetheless worth extracting four statements – two prior to the vote and two explanations of vote – in illustration of at least a significant segment of sentiment in the room. The statements are those of Uganda and the United States, the United Kingdom and Singapore. They are set out in full.

**Uganda** (*abstaining on the vote*)

“Our delegation has noted the Secretary-General’s report, contained in document A/ES-10/248. Uganda remains a firm supporter of the Palestinian cause and our proposed course of action should be seen in that light. We are looking for ways of bringing both sides back to the negotiating table.

Uganda supports a two-nation policy, whereby the State of Israel and the Palestinian State exist side by side in peace, each State with internationally-recognised and secure borders. It is within this context that conflict in the Middle East should be addressed, and as a way forward, **the on-going Quartet-led road map for peace initiative should continue to be supported. On 19 November 2003 the Security Council adopted Resolution 1515 (2003) supporting the road map. This mechanism should be given a chance.**

The international community, especially the United Nations, should be part of the solution and not be seen as a part of the problem in the search for peace in the Middle East. Adopting resolutions to condemn one side would only harden attitudes, a fact to which the statements by the main protagonists this morning have eminently borne testimony. The United Nations should endeavour to bring the two sides, the Palestinians and the Israelis, together to the negotiating table to arrive at an amicable solution.

Resolutions should not be perceived as solutions per se or solutions in themselves, but as viable means to a solution. Without minimising the importance of resolutions as a way of garnering international pressure for a particular cause, Uganda believes that if adopting resolutions has not produced the desired results to date, an alternative mechanism should be found. **The solution lies in negotiated settlement by both sides. That is why, in our opinion, referring the matter to the International Court of Justice would not serve the cause of peace. We should avoid politicizing the Court, as this would undermine its impartiality and credibility. Furthermore, going to the International Court of Justice would amount to forum**

**shopping when there is already a mechanism through the Quartet-led road map to address the issue.**

Uganda will continue to support all international efforts aimed at bringing about a just and equitable resolution to the conflict and we believe that this General Assembly, the most representative and most universal of all such assemblies, can play a vital role in bringing the parties back to the negotiating table. We call upon all nations to support that process.”<sup>50</sup>

**United States of America** (*voting against the resolution*)

“This emergency special session which has been ongoing since 1997 does not contribute to the shared goal of implementing the road map. The path to peace is the Quartet performance-based road map to a permanent two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict. The road map, endorsed in Security Council resolution 1515 (2003), very clearly outlines the obligations and responsibilities of the parties to achieve President Bush’s vision of two-States, Palestine and Israel, living side by side in peace and security.

**The international community has long recognised that resolution of the conflict must be through negotiated settlement, as called for in Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973). That was spelled out clearly to the parties in the terms of reference of the Madrid Peace Conference in 1991. Involving the International Court of Justice in this conflict is inconsistent with that approach and could actually delay a two-State solution and negatively impact road map implementation. Furthermore, referral of this issue to the International Court of Justice risks politicising the Court. It will not advance the Court’s ability to contribute to global security, nor will it advance the prospects of peace.**

The United States policy on Israeli construction of the fence is clear and consistent. We oppose activities by either party that prejudge final status negotiations. President Bush said on 19 November 2003, ‘Israel should freeze settlement construction, dismantle unauthorised outposts and the daily humiliation of the Palestinian people and not prejudice final negotiations with the placements of walls and fences’.

But this meeting today and this draft resolution undermine rather than encourage direct negotiations between the parties to resolve their differences. This is the wrong way and the wrong time to proceed on this issue. Furthermore, the draft resolution itself is one-sided and completely unbalanced. The text itself is clearly not designed to promote a process towards peace. It doesn’t even mention the word ‘terrorism’. We will vote

---

<sup>50</sup> Statement by Mr Wagaba, Representative of Uganda to the United Nations to the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session, 8 December 2003. A/ES-10/PV.23, 8 December 2003, at p.18 (emphasis added). (Dossier No.42)

against this ill-advised resolution and urge Assembly members not to support it.”<sup>51</sup>

**United Kingdom** (*abstaining on the vote*)

“The United Kingdom remains concerned about the route marked out for the barrier in the occupied West Bank. We regret that Israel has not complied with the General Assembly’s demand, in resolution ES-10/13, that it stop and reverse construction of the barrier inside the occupied Palestinian territories. Nevertheless, the United Kingdom abstained on the vote on the draft resolution calling for an advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences of the wall. We consider it inappropriate, without the consent of both parties, to ask the Court to give an advisory opinion. Moreover, it is unlikely to resolve the problem on the ground. **This is not a case in which the General Assembly genuinely needs legal advice in order to carry out its functions. It has already declared the wall to be illegal. The United Kingdom voted in favour of that resolution. The question of the wall can be settled only through direct negotiations between the two parties and through positive action on the ground in the framework of a comprehensive settlement. To pursue an advisory opinion will in no way help the parties to re-launch the much-needed political dialogue necessary to implement the road map – and implementing the road map should be the priority.**”<sup>52</sup>

**Singapore** (*abstaining on the vote*)

“Singapore consistently votes in favour of the Palestinian position in the General Assembly. During the Assembly’s fifty-seventh session, we voted in support of all 17 resolutions on this issue. And thus far, we have also voted in favour of the Palestinian position on all relevant resolutions at the fifth-eighth session of the General Assembly and at the recent meetings of the emergency special session, including on resolution ES-10/13 concerning the wall.

We do not support the actions of Israel in building the wall. However, we have reservations about seeking an International Court of Justice (ICJ) advisory opinion on the Israeli wall, as there are wider implications that cause us concern. As a small State, we rely on the integrity of international law, of which the ICJ is one of the most important pillars. **We do not consider it appropriate to involve the ICJ in this dispute in this way. The underlying dispute is one concerning territorial boundaries. This should be settled by negotiation among the parties concerned or by the binding decision of an appropriate international tribunal such as the ICJ. An advisory**

---

<sup>51</sup> Statement by Mr Cunningham, Representative of the United States of America to the United Nations to the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session, 8 December 2003. A/ES-10/PV.23, 8 December 2003, at p.19 (emphasis added). (Dossier No.42)

<sup>52</sup> Statement by Sir Emyr Jones Parry, Ambassador of the United Kingdom to the United Nations, to the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session, 8 December 2003. A/ES-10/PV.23, 8 December 2003, at p.21 (emphasis added). (Dossier No.42)

**opinion would have no binding effect on the parties to this dispute or on the General Assembly.**

The purpose of seeking the advisory opinion of the ICJ must be to assist or facilitate the work of the General Assembly. In operative paragraph 1 of resolution ES-10/13, the General Assembly has itself already made the determination that the construction of the wall by Israel is 'in departure of the Armistice Line of 1949 and is in contradiction to relevant provisions of international law'.

That assessment must necessarily have been made based on considerations of the obligations incumbent on Israel. The ICJ's advisory opinion does not formally bind either party since it is made pursuant to the advisory jurisdiction of the Court. Nor does it enable the General Assembly to take any action more binding than what it has already done in resolution ES-10/13. On the contrary, posing the question might create the impression that the General Assembly is not very sure about the correctness of its early determination on the legality of Israel's actions in resolution ES-10/13. For the above reasons, we have abstained from the vote on this draft resolution."<sup>53</sup>

**3.41** Israel acknowledges, as will be plain from the record of the proceedings as well as from other statements made in the Security Council, by the Quartet and elsewhere, that the fence now in issue has raised particular concerns. These concerns are most often made in ignorance of the facts and of the relevant applicable principles of law. The facts relevant to a meaningful appraisal of the issues are not now before the Court. Questions of routing and fabric of life consequences as a result of the fence exercise Israel greatly. It will not have escaped the attention of observers of Israel and readers of the Israeli press that decisions have been taken in recent months to vary the route of the fence, and make other material changes, in the light of fabric of life concerns where this can be done consistently with the dictates of security. Many phases of construction, including some which have attracted particular comment, have yet to be started or authorised. Israel is looking again at these issues. The High Court is currently seised of a number of petitions concerning the fence. Israel is a society based above all on the rule of law and will carefully comply with the decisions of its judiciary.<sup>54</sup>

**3.42** The question now in issue, however, is whether it is appropriate for the Court to respond, and whether it is within its jurisdiction to do so, to a request for an advisory opinion by the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly which cuts across and would risk

---

<sup>53</sup> Statement by Mr Tan, Representative of Singapore to the United Nations to the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session, 8 December 2003. A/ES-10/PV.23, 8 December 2003, at pp.22 – 23 (emphasis added). **(Dossier No.42)**

<sup>54</sup> See further on this the statement by Prime Minister Sharon at paragraph 3.79 below.

destabilising an initiative expressly endorsed by the Security Council. Israel contends that the Court lacks jurisdiction in this case and that, even were it competent to do so, it should not, in the exercise of its discretion under Article 65(1) of the Statute, respond to the substance of the question referred to it.

**3.43** All of these resolutions, agreements and statements point to the fundamental agreement of the two sides, the Quartet, the Security Council and the international community that the appropriate mechanism for resolving disputes between the two sides is negotiation within the context of the Roadmap. Unilateral initiatives that divert from this process, and seek to isolate one issue for attention in an alternative mechanism, are in direct contradiction to this fundamental principle and risk unravelling the framework by which a comprehensive settlement may be reached.

### **C. Borders, Jerusalem and Settlements**

#### **Under the Israeli-PLO Agreements and the Roadmap**

**3.44** The question referred to the Court calls for an examination by the Court of the route of the fence. It implies that the baseline that the Court should use for this purpose is the 1949 Armistice Demarcation Line. The question is whether this is an acceptable approach, particularly in the light of the scheme of the Roadmap. Israel does not here enter into the substance of the debate on these issues. A number of observations are, however, necessary by way of essential background to Israel's submissions on jurisdiction and propriety.

**3.45** The so-called "Green Line" is the term commonly used to describe the Armistice Demarcation Line ("ADL") described in the *General Armistice Agreement* signed by Israel and Jordan on 3 April 1949. The language of the "Green Line" has entered the popular lexicon of lay commentators on the Israeli-Palestinian conflict as the presumptive and immutable border between Israel and a putative Palestinian state. This assessment is, however, problematic as a matter of substance and has no basis in law. The point goes to one of the significant risks of this advisory opinion request, namely, that the Court will paint with a broad brush on the landscape of the Israeli-Palestinian conflict in a way that will complicate initiatives to achieve a lasting peace settlement between the two sides.

**3.46** On 16 November 1948, the Security Council adopted resolution 62 (1948). In operative paragraph 1 of the resolution, the Security Council decided that, “in order to eliminate the threat to the peace in Palestine and to facilitate the transition from the present truce to a permanent peace in Palestine, an armistice shall be established in all sectors of Palestine”. The Council, in operative paragraph 2 of the resolution, went on to call upon the parties involved in the conflict, as a provisional measure under Article 40 of the Charter, to seek agreement on the delineation of an armistice demarcation line beyond which the armed forces of the respective parties would not move during the transition period to permanent peace.<sup>55</sup>

**3.47** On 3 April 1949, Israel and Jordan signed a *General Armistice Agreement*. The preambular paragraphs of the Agreement reference resolution 62 (1948) and Article 40 of the Charter.<sup>56</sup> Article II of the Armistice Agreement provides that no provision of the Agreement shall in any way prejudice the rights, claims and positions of either party in the ultimate peaceful settlement of the Palestine question, the provisions of the Agreement having being dictated exclusively by military considerations.<sup>57</sup> Article VI(9) provides expressly that the ADL is “without prejudice to future territorial settlement or boundary lines or to claims of either Party relating thereto.” The ADL, which was marked on the map in green, was known as the “Green Line”.

**3.48** The ADL was never authoritatively demarcated. Moreover, in the period following the *General Armistice Agreement*, and in accordance with its terms, a considerable number of adjustments were made to the route of the line as described in the Agreement. They were made by commanders on both sides, acting jointly, pursuant to Article IX and XII of the Agreement. The adjustments were marked on large scale maps of the parties which were signed and subsequently usually brought before the Mixed Armistice Commission for approval.

**3.49** An additional issue which the question posed to the Court might engage relates to the status of the Israeli settlements in the West Bank. This is a subject, the resolution of which the two sides have expressly agreed to leave to the permanent status negotiations. This is the scheme of the Roadmap. The question is whether Israel has a right to take measures to protect the lives of the residents of these settlements in the face of on-going attacks by Palestinian terrorists.

---

<sup>55</sup> S/RES/62, 16 November 1948, at operative paragraph 2. (**Annex 16**)

<sup>56</sup> *Hashemite Kingdom of Jordan – Israel: General Armistice Agreement*, 3 April 1949. (**Annex 17**)

<sup>57</sup> *General Armistice Agreement*, at Article II.

**3.50** It is often said by Israel's detractors, justifying Palestinian suicide and other attacks in particular against residents of the Israeli settlements in the West Bank and the Gaza Strip that the settlements are illegal and that the attacks are therefore legitimate and somehow morally acceptable. The same reasoning leads also to similar comments in respect of attacks to the east of the so-called Green Line or in parts of Jerusalem that the particular commentator would aggregate to "Palestine".

**3.51** As the extracts from the Quartet and other statements given above indicate, it is acknowledged by many close to the detail of this conflict that Palestinian terrorism against Israel and Israelis is illegal wherever it occurs. This includes terrorism directed at the Israeli settlements and the residents thereof in the West Bank and Gaza Strip, to others east of the Green Line, in Jerusalem or elsewhere. Even the harshest of Israel's critics have been constrained to acknowledge that such attacks are a violation of the norms of international humanitarian law and general international law and cannot be justified.

**3.52** As already observed, the issue of settlements is to be addressed in the permanent status negotiations. This is the scheme of the Roadmap. It would be enormously problematic for the Court to enter into this complex issue in the context of the present request for an advisory opinion. Moreover, there is a significant risk that any decision of the Court on this issue could be construed as legitimising such attacks with the consequence that a renewed wave of such attacks might occur. The Court should be more than just ordinarily cautious about proceeding down this road. Any opinion on these issues would almost inevitably destabilise still further relations between the two sides and prejudice the Roadmap initiative.

#### **D. The Palestinian Terrorist Threat to Israel**

**3.53** The request for an opinion does not ask about the legal consequences of unlawful terrorist attacks upon the inherent right to life of Israeli citizens so often carried out by Palestinian terrorists with the support, active or passive, of the authorities of "Palestine". It should have done. Israel has a compelling case and it would not hesitate, in other circumstances, to make it. Neither does the question ask for an opinion on the consequences of the violation of the laws and customs of war and of wider customary principles of international human rights law by Palestinian terrorists and the Palestinian Authority. Here too Israel's case is compelling. As is

addressed in Chapter 8, an appreciation of these issues would be essential to any meaningful assessment by the Court of the question before it. The request for an opinion is not balanced. The procedure adopted by the Court is not conducive to a considered examination of the issues. Israel does not accept that the Court has jurisdiction to examine these issues, or that it would be proper for the Court to do so in the context of its advisory procedure.

**3.54** Some factual material on the nature and scale of the Palestinian terrorist threat to Israel will assist the Court properly to exercise its discretion under Article 65(1) of the Statute and decide whether or not to answer the question referred to it. The following paragraphs accordingly set out some basic details on these issues for purposes of Israel’s submissions on jurisdiction and propriety only.

***(i) The Perpetrators of Terror***

**3.55** There are four principal Palestinian terrorist organisations that are responsible for the vast majority of the attacks against Israel and Israelis. These are:

- (a) Al-Aqsa Martyrs’ Brigades – this is also sometimes referred to as the “Tanzim” and is part of the Fatah organisation. It includes amongst its ranks members of the various security forces of the Palestinian Authority;
- (b) Popular Front for the Liberation of Palestine (“PFLP”) – one of the original factions of the PLO;
- (c) Hamas – an Arabic acronym for Harakat al-Muqawamah al-Islamiyya, the Islamic Resistance Movement; and
- (d) Palestine Islamic Jihad.

**3.56** Between them, these organisations have been responsible for about 20,000 separate incidents against Israel and Israelis since the start of the current violence in October 2000. As has already been noted, these attacks have left 916 Israelis dead and over 5,000 injured, many critically.

**3.57** The Al-Aqsa Martyrs' Brigades emerged out of the recent violence. They are based mainly in West Bank cities and towns and are an integral part of Yasser Arafat's Fatah faction of the PLO. They draw considerable support from the 80,000 strong security forces of the Palestinian Authority. Given their power base in Fatah, the Brigades are closely linked to Yasser Arafat personally. Giving an interview to *USA Today* in March 2002, one of the Brigades' leaders, Maslama Thabet, said "[w]e receive our instructions from Fatah. Our commander is Yasir Arafat himself".<sup>58</sup> Palestinian Authority officials have acknowledged that many of the Brigades' members are paid from Palestinian Authority funds in their capacities as members of the PA's various security forces.

**3.58** The Brigades have been responsible for – indeed, have claimed responsibility for – a large number of attacks against Israelis including some of the most murderous suicide bomb attacks. They provided assistance to Hamas in the most recent suicide bomb attack on 14 January 2004 in which four Israelis were killed at the Erez crossing-point between Israel and the Gaza Strip. Amongst other attacks for which they are responsible are:

- the 5 January 2003 double suicide bombing near the old central bus station in Tel Aviv which killed 23 people and left around 120 others injured (the bomber having come from Nablus),
- the 19 June 2002 suicide bomb attack at the French Hill intersection in Jerusalem which killed 7 people and left 50 injured at a crowded bus stop (the bomber having come from Nablus),
- the 12 April 2002 suicide bomb attack in a Jerusalem open-air market which killed 6 people and injured 104 (the bomber having come from Beit Fajar), and
- the 2 March 2002 suicide bomb attack in central Jerusalem which killed 11 people and injured 50 at a Barmitzvah celebration (the bomber having come from Dehaishe).

**3.59** The PFLP was founded in 1967 by George Habash. It was an original, founding member of the PLO. It is opposed to any negotiation with Israel and Israel's continued existence

---

<sup>58</sup> *USA Today*, March 14, 2002, at p.A.06. (Annex 18)

in any form. It receives logistical support from, and safe haven in, Syria. It was responsible for the 17 October 2001 assassination of Israeli Tourism Minister Rechavam Ze'evi. Amongst other recent attacks for which it is responsible was the 25 December 2003 suicide bomb attack outside Tel Aviv which killed 4 people and injured 24 others.

**3.60** Hamas was established in 1987. It is an Islamist movement which is an offshoot of the Muslim Brotherhood. It is opposed to all negotiations with Israel and seeks Israel's destruction. Its military wing – Izz al-Din al-Qassam – is responsible for the principal suicide attacks within Israel. Amongst the attacks for which Hamas is responsible are:

- the 9 September 2003 suicide bomb attack at a café in the German Colony neighbourhood of Jerusalem which killed 7 people and injured over 50 (the bomber having come from Rantis),
- the 19 August 2003 suicide bomb attack on a bus in Jerusalem which killed 23 people and injured over 130 (the bomber having come from Hebron),
- the 11 June 2003 suicide bomb attack on another bus in Jerusalem which killed 17 people and injured over 100 (the bomber having come from Hebron),
- the 5 March 2003 suicide bomb attack on a bus in Haifa which killed 17 people and injured 53 (the bomber having come from Hebron),
- the 21 November 2002 suicide bomb attack on a bus carrying schoolchildren in Jerusalem which left 11 people dead and around 50 injured (the bomber having come from El-Khader),
- the 31 July 2002 bombing of the cafeteria on the campus of the Hebrew University of Jerusalem which killed 9 people and injured 85 (the bomber having come from Silwan),
- the 7 May 2002 suicide bombing of a gaming club in Rishon Lezion, south of Tel Aviv, which killed 15 people and injured 55,

- the 31 March 2002 suicide bomb attack on the Matza restaurant in Haifa which killed 15 people and injured 40 (the bomber having come from Jenin), and
- the 27 March 2002 suicide bombing of the Park Hotel in Netanya which killed 30 people, most in their 70s and 80s, and injured 145 (the bomber having come from Tulkarem).

**3.61** Palestine Islamic Jihad was established in 1981. It receives support, sponsorship and safe haven from Syria, Lebanon and Iran (amongst the co-sponsors of the advisory opinion request). It is an Islamist movement which has as its goal the destruction of Israel. Although smaller than Hamas, it is more radical in its ideology. Amongst the attacks for which it is responsible are:

- the 4 October 2003 suicide bomb attack in Maxim's restaurant in Haifa which killed 21 people, including 4 children, and injured 60 (the bomber having come from Jenin),
- the 5 January 2003 double suicide bomb attack at the old central bus station in Tel Aviv (carried out jointly with the Al-Aqsa Martyrs' Bridges) which killed 23 people and injured 120 (the bomber having come from Nablus),
- the 21 October 2002 bombing of a bus *en route* from the north of Israel to Tel Aviv which left 14 people dead and injured around 50 others (the bomber having come from Jenin),
- the 5 June 2002 suicide bomb attack on a bus travelling from Tel Aviv to Tiberias which killed 17 people and injured 38 (the bomber having come from Jenin), and
- the 20 March 2002 suicide bombing of yet another bus *en route* from Tel Aviv which killed 7 people and injured around 30 others (the bomber having come from Jenin).

***(ii) The Methods and Means of Terror and its Victims***

**3.62** Terrorist attacks come in many forms. Over the past 40 months of violence, Israelis have been killed in attacks that range from stabbings to shootings at vehicles from roadside

ambushes to drive-by shootings and suicide and other bombings. Proportionately, suicide bombings represent a small minority of the attacks but account for the majority of Israeli dead and injured. They also pose a very particular difficulty for defence, law enforcement and security forces, as the normal concern of a combatant or other attacker to avoid injury to him or herself cannot be relied upon to prevent an attack. On the contrary, it is often precisely as attempts are made to apprehend an attacker that they detonate the bomb they are carrying killing those who are attempting to apprehend them. Since the start of the present violence, about 70% of all suicide attacks have taken place to the west of the so-called Green Line. These account for less than 10% of overall attacks in this area. Yet they account for around 80% of Israeli deaths from such attacks in this area. The next largest category of attacks by numbers of victims is shootings, including shooting at travelling vehicles from roadside ambushes.

**3.63** Less widely known, but nonetheless critical, are a different form of attack, referred to in the press as “mega-terror” attacks, akin to that in New York on 11 September 2001. Fortunately for Israel, most attempts of this kind have been foiled but the threat remains real and the risk of devastation considerable. Details of key incidents of this kind are given in section (iii) below.

**3.64** For purposes of the exercise by the Court of its discretion under Article 65(1) of the Statute, it is important that the Court should appreciate the sheer scale of the terrorist onslaught that Israel has faced and continues to face. The opening requirement of the Roadmap is that “the Palestinians immediately undertake an unconditional cessation of violence”. The failure of the Palestinian leadership to take adequate steps to this end is a matter of wide public record. Two illustrative periods of terror attacks may be given by way of example of scale and effects – first, March 2002, the bloodiest month of Israeli fatalities, the scale of which led directly both to the military Operation Defensive Shield and to the decision to begin construction of the fence as a non-forcible barrier to the on-going attacks; and, second, the attacks in the past 12 month period from January 2003 culminating in the filing of this statement.

**3.65** There were 37 separate terrorist attacks resulting in Israeli fatalities in the 31 days of March 2002. These attacks killed 135 and injured 721 others, many critically. Of the dead, 12 were children; 28 were in their 70s and 80s. The overwhelming majority of those killed and injured were civilians. All were specifically targeted. These were not random acts. Amongst these atrocities in this period were the following:

- 2 March 2002 – 11 people were killed and over 50 injured when a suicide bomber detonated his bomb next to a group of women and infants waiting to attend a Barmitzva celebration in Jerusalem. The bomber came from Dehaishe. The Al-Aqsa Martyrs' Brigades of Yasser Arafat's Fatah movement claimed responsibility;
- 9 March 2002 – 9 month old Avia Malka of South Africa was killed and around 50 others were injured when two Palestinians opened fire with automatic weapons and threw hand grenades in the tourist hotel area of the coastal city of Netanya. Yasser Arafat's Al-Aqsa Martyrs' Brigades claimed responsibility;
- 9 March 2002 – 11 people were killed and 54 injured in a suicide bomb attack in a crowded café in Jerusalem at 10.30 pm on a Saturday night. Hamas claimed responsibility;
- 27 March 2002 – 30 people were killed and 145 injured in the suicide bomb attack of the Park Hotel in Netanya during the Passover holiday dinner. The bomber came from Tulkarem. Hamas claimed responsibility;
- 31 March 2002 – 15 people were killed and over 40 injured in the suicide bombing of the Matza restaurant in Haifa. Two families suffered multiple fatalities. The bomber came from Jenin. Hamas claimed responsibility.

**3.66** In the 12 months from January 2003 to the filing of this statement, 218 people have been killed in terrorist attacks and around 850 people have been injured. These numbers are still unacceptably high but, by comparison with those of March 2002, they have fallen significantly. This drop in the number of Israeli casualties does not reflect a reduction in the number of attempted attacks against Israelis by Palestinian terrorists. The number of attempted attacks has remained broadly the same at around 50 a week. The reduction in casualties reflects the growing number of attacks that are thwarted by the Israeli Defence Forces ("IDF"). The fence has been a significant factor in this respect.

**3.67** Amongst the terrorist atrocities committed in the past 12 months are the following:

- 5 January 2003 – 23 people killed, including 8 foreign nationals, and around 120 injured in the double suicide bombing at the old central bus station in Tel Aviv. The bombers came from Nablus. Yasser Arafat's Al-Aqsa Martyrs' Brigades and Islamic Jihad jointly claimed responsibility for the attack;
- 5 March 2003 – 17 people were killed and 53 injured in a suicide bomb attack on a bus in Haifa *en route* to Haifa University. Nine of the 17 killed were under the age of 18. The bomber came from Hebron. Hamas claimed responsibility for the attack;
- 30 April 2003 – 3 people were killed and around 60 injured in a suicide bomb attack at a Tel Aviv beachfront bar. Yasser Arafat's Fatah movement and Hamas both claimed responsibility. The attack was carried out by two British Muslim members of Hamas;
- 11 June 2003 – 17 people were killed and over 100 injured in a suicide bomb attack on a bus in central Jerusalem. The bomber came from Hebron. Hamas claimed responsibility;
- 19 August 2003 – 23 people were killed and over 130 injured in another suicide bomb attack on a bus in central Jerusalem. The bomber came from Hebron. Hamas claimed responsibility;
- 4 October 2003 – 21 people were killed and 60 wounded in a suicide bomb attack by a female terrorist from Jenin in Maxim's restaurant in Haifa. Islamic Jihad claimed responsibility;
- 18 November 2003 – 2 soldiers were killed on a road outside Jerusalem when a member of Yasser Arafat's Al-Aqsa Martyrs' Brigades opened fire with a semi-automatic assault rifle concealed in a prayer rug.

**3.68** Statistics like these may seem remote to Members of the Court – mere numbers on a page. They are not remote to Israeli society. Israel is a small country. The casualties that it continues to suffer reach into every home. The Israeli Ministry of Foreign Affairs maintains an *In Memoriam* website with every name and photograph and personal sketch of those who have

been killed in terrorist attacks in the past 40 months of violence.<sup>59</sup> Recalling briefly the identities of some of those who were once living is a salutary exercise. It gives pause for thought against the backdrop of some of the rhetoric that comes too often from the mouths of Israel's detractors. A few brief lines on some of Israel's typical casualties drawn from five "incidents" merit recitation.

**3.69** On 1 June 2001, a Friday evening, a suicide bomber from Kalkilya attacked a discothèque at the Tel Aviv Dolphinarium. That evening, girls were allowed in free of charge. Many were teenagers. Twenty-one people died that night when the bomb exploded. Most were young girls. Most were under 18 years of age. One of the victims was Anya Kazachkov. She was a newcomer from Russia, as were many of the others who died that night. She was 16. Her drawings decorate the walls of her school. She is buried in the Yarkon cemetery in Tel Aviv.

**3.70** On 27 March 2002, on Passover evening, 250 guests had just sat down to a meal in the Park Hotel in Netanya. A suicide bomber, later identified as a member of Hamas from Tulkarem just 10 kilometres away, entered the room and detonated his bomb. Thirty were killed and a further 140 injured, many critically. Most of the dead were elderly. One was Marianne Myriam Lehmann Zaoui, aged 77. She was a Holocaust survivor from Germany. After the Second World War she taught English in high schools in France where she lived for most of her life. She was celebrating the Passover dinner in the Park Hotel with her husband and daughter and 2 grandchildren. Her husband and 9 year old grandson were injured in the blast. Marianne was killed.

**3.71** Revital Ohayon was 34 years old. She was a mother of two small sons, Matan, 5, and Noam, 4. They lived in a kibbutz close to the coastal town of Hadera near to the Green Line. Revital was a school teacher. She was divorced and lived alone with her sons. On the night of 10 November 2002 she had put her small sons to bed and was talking on the telephone with her ex-husband Avi, with whom she maintained good relations. She heard shots outside as a terrorist from Yasser Arafat's Al-Aqsa Martyrs' Brigades entered the kibbutz. She dropped the phone and ran to her sons. They were killed, all three, holding each other in the corner of the room. Avi Ohayon heard the shots over the phone before the line was cut off. Revital and Matan and Noam are buried in the Tsur Shalom Cemetery in Kiryat Bialik. The Al-Aqsa Martyrs' Brigades claimed responsibility for the attack. The terrorist escaped.

---

<sup>59</sup> <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFA1H0ikv0>

**3.72** Noam Leibowitz was 7 years old. She lived with her family in a village close to Haifa. On the night of 17 June 2003, the Leibowitz family was returning to Haifa from a trip to Jerusalem. It was 11.30 pm at night when a terrorist from Kalkilya, 400 meters from the highway on the other side of the Green Line, opened fire with a semi-automatic weapon at the vehicle in which the family were travelling. Noam was killed. Her three year old sister was seriously wounded. Their brother and grandfather were also injured in the attack. At her funeral, Noam was described as “a small girl with a large soul”. She is buried in the Moshav Nir Etzion cemetery.

**3.73** On 4 October 2003, 8 members of the Almog family, grandparents, parents and grandchildren, went for lunch to Maxim’s restaurant in Haifa. In the course of the meal, a young Palestinian woman from Jenin, a 29-year old lawyer named Henadi Jaradat, entered the restaurant. She positioned herself close to the family and set off her bomb. Ze’ev Almog, his wife Ruth, their son Moshe and two grandsons, Tomer and Assaf, were killed in the blast. Their daughter Galit, daughter-in-law Orly, and two other grandchildren were wounded. Islamic Jihad claimed responsibility for the attack.

**3.74** There are many stories like those just recounted. Too many. One of the constant features of the terrorist attacks directed against Israelis over the past 40 months is that they have invariably been directed at civilians, specifically and by intent. The civilians have been especially vulnerable – children, the elderly, in discothèques or community halls or hotel dining rooms. This is the nature of the threat that Israel continues to face. This is the reason for the fence, a temporary and non-violent measure to counter a murderous threat directed at the softest of targets.

### ***(iii) The Threat of “Mega-Terror” Attacks***

**3.75** As noted above, there is a real and ever present threat to Israel from mega-terrorists attacks – attacks on a scale that would dwarf the acts of the individual suicide bomber or man with a gun. As a result of good intelligence and alert security, attempts of this kind have so far been successfully thwarted. The risk, however, remains very great. A number of such incidents are in the public domain, including:

- in late April 2002, Israeli security forces apprehended a Palestinian terrorist cell, based in Kalkilya, which had been planning to detonate a 1,000 kilogram car bomb at the base of the Azrieli twin skyscrapers in Tel Aviv;
- on 23 May 2002, a bomb was detonated by remote control inside the Pi Gllilot gas and oil depot on the northern outskirts of Tel Aviv. The resulting fire was quickly extinguished but the risk, and no doubt the intended result, was of a chain reaction of explosions across the depot which, had it occurred, could have killed thousands of people in the vicinity; and
- in January 2003, Israeli police intercepted a bomber who was *en route* to bomb the Teddy Kollek sports stadium in Jerusalem, then packed with people.

***(iv) The Responsibility of “Palestine” for Palestinian Terrorism***

**3.76** The question to the Court does not ask about “Palestine’s” responsibility for these acts of terrorism. It ought to have done. The evidence of attribution, of commission and omission, is great. In a different forum with a different procedure on a question that sought fairly to address the reality of the Israeli-Palestinian conflict, Israel would have no hesitation in presenting its case. This is not that forum or that procedure or that question.

**3.77** Three points may nonetheless be made. First, it is accepted by all that the cessation of Palestinian terrorism is the threshold issue in the Israeli-Palestinian conflict. Once this is addressed, all else will follow. Yasser Arafat committed the PLO, in the *Exchange of Letters* of September 1993, to the renunciation of terrorism and the taking of all possible steps to ensure that this is combated.

**3.78** The Mitchell Committee Report, the Tenet Cease-Fire Plan, the Roadmap, the Joint Statements of the Quartet and resolutions of the Security Council all place a cessation of Palestinian terrorism at the top of the agenda. Every time an attack takes place, the world sends its condolences. Israel has a file full of them. It is little solace in the face of the continuing onslaught. It is only the Government of Israel that can protect its own citizens. It has a responsibility to do so.

**3.79** Israel is acutely aware, and regrets, the suffering of innocent Palestinians on the other side of this conflict. It is concerned to alleviate fabric of life constraints that result from the fence or from any other action taken by Israel in the protection of its citizens. On the scales, however, weighing heavily when it comes to address these issues, are the lives of its citizens.

**3.80** A recent statement by Prime Minister Sharon, of 18 January 2004, reflects this dilemma:

“The operative experience that has accumulated over the past few months in which the fence was being built was both good and bad. It was excellent at preventing terror but was not satisfactory in all matters relating to the damage to Palestinians’ quality of life. I am personally monitoring the problems arising from the operation of the fence and am familiar with the complaints about it; it is possible that additional thought is needed to allow the possibility of changing the route, in order to reduce the number of mishaps in operating the fence without harming security.”<sup>60</sup>

**3.81** Second, there is no doubt that the terrorist actions are violations of the laws and customs of war, including some that amount to grave breaches, and other principles of customary international law. They are in breach of the principle of distinction, which requires differentiation between civilians and combatants. They are in breach of the rule against perfidy and the injunction prohibiting the use of booby traps. They amount to crimes against humanity, contrary to principles enshrined first in the Nuremburg Charter. They violate the most fundamental precepts of the international law safeguarding human rights, including the most basic of rights, that of the inherent right to life. They are also in violation of the central principles of the Charter of the United Nations.

**3.82** Third, the Palestinian leadership knows its responsibilities. Time and again it expresses itself to be committed to ending the violence. Little, if anything, by way of effective measures have ever been undertaken towards this end. The repeated calls by the Quartet, in the statements set out above, for action to be taken by the Palestinian leadership towards this end attests to the frustration of those in the international community who are closest to these issues at the failure to act on this matter.

---

<sup>60</sup> Statement by Prime Minister Sharon, 18 January 2004. (Annex 19)

3.83 Speaking at the Aqaba Summit on 4 June 2003 in the presence of King Abdullah II of Jordan and US President George W. Bush, the then Palestinian Prime Minister, Mahmoud Abbas, said as follows:

“As we all realise, this is an important moment. A new opportunity for peace exists, an opportunity based upon President Bush’s vision and the Quartet’s road map, which we have accepted without any reservations.

Our goal is two states, Israel and Palestine, living side-by-side, in peace and security. The process is one of direct negotiations to end the Israeli-Palestinian conflict, and to resolve all the permanent status issues, and end the occupation that began in 1967, under which the Palestinians have suffered so much.

At the same time, we do not ignore the suffering of the Jews throughout history. It is time to bring this suffering to an end.

Just as Israel must meet its responsibilities, we, the Palestinians, will fulfil our obligations for this endeavour to succeed. We are ready to do our part.

Let me be very clear: There will be no military solution to this conflict, so we **repeat our renunciation, a renunciation of terror against Israelis wherever they may be. Such methods are inconsistent with our religious and moral traditions and are dangerous obstacles to the achievement of an independent, sovereign state we seek. These methods also conflict with the kinds of state we wish to build, based on human rights and the rule of law.**

**We will exert all of our efforts, using all our resources to end the militarization of the intifada, and we will succeed. The armed intifada must end, and we must use and resort to peaceful means in our quest to end the occupation and the suffering of Palestinians and Israelis.** And to establish the Palestinian state, we emphasise our determination to implement our pledges which we have made for our people and the international community. And that is a rule of law, single political authority, weapons only in the hands of those who are in charge with upholding the law and order, and political diversity within the framework of democracy.

**Our goal is clear and we will implement it firmly and without compromise: a complete end to violence and terrorism.** And we will be full partners in the international war against occupation and terrorism. And we will call upon our partners in this war to prevent financial and military assistance to those who oppose this position. We do this as part of our commitment to the interest of the Palestinian people, and the members of the large family of humanity.

We will also act vigorously against incitement and violence and hatred, whatever their form or forum may be. We will take measures to ensure that there is no incitement from Palestinian institutions. We must also reactivate

and invigorate the U.S.-Palestinian-Israeli Anti-Incitement Committee. We will continue to work to establish the rule of law and to consolidate government authority in accountable Palestinian institutions. We seek to build the kind of democratic state that will be a qualitative addition to the international community.

**All the PA security forces will be part of these efforts**, and will work together toward the achievement of these goals. Our national future is at stake, and no one will be allowed to jeopardise it.”<sup>61</sup>

**3.84** The killing began again the very next day. Since these words were spoken, 127 Israelis have been killed – in suicide bomb attacks, in roadside shootings, in stabbings. Yasser Arafat’s Al-Aqsa Martyrs’ Brigades have claimed responsibility for a many of these attacks.

**3.85** Responding to Palestinian Prime Minister Abbas at the Aqaba Summit, Israeli Prime Minister Sharon said as follows:

“As the Prime Minister of Israel, the land which is the cradle of the Jewish people, my paramount responsibility is the security of the people of Israel and of the State of Israel. There can be no compromise with terror and Israel, together with all free nations, will continue to fight terrorism until its final defeat.

Ultimately, permanent security requires peace and permanent security can only be obtained through security, and there is now hope of a new opportunity for peace between Israelis and Palestinians.

Israel, like others, has lent its strong support for President Bush’s vision, expressed on June 24, 2002, of two States – Israel and a Palestinian state – living side by side in peace and security. The Government and people of Israel welcome the opportunity to renew direct negotiations according to the steps of the roadmap as adopted by the Israeli government to achieve this vision.

It is in Israel’s interests not to govern the Palestinians but for the Palestinians to govern themselves in their own state. A democratic Palestinian state fully at peace with Israel will promote the long-term security and well-being of Israel as a Jewish state.

There can be no peace, however, without the abandonment and elimination of terrorism, violence, and incitement. We will work alongside the Palestinians and other states to fight terrorism, violence and incitement of all kinds. As all parties perform their obligations, we will seek to restore normal Palestinian life, improve the humanitarian situation, rebuild trust, and promote progress

---

<sup>61</sup> Statement by Palestinian Prime Minister Abbas, Aqaba Summit, 4 June 2003 (emphasis added). (Annex 20)

towards the President's vision. We will act in a manner that respects the dignity as well as the human rights of all people.

We can also reassure our Palestinian partners that we understand the importance of territorial contiguity in the West Bank for a viable Palestinian state. Israeli policy in the territories that are subject to direct negotiations with the Palestinians will reflect this fact.

We accept the principle that no unilateral actions by any party can prejudice the outcome of our negotiations.

In regard to the unauthorised outposts, I want to reiterate that Israel is a society governed by the rule of law. Thus, we will immediately begin to remove unauthorised outposts.

Israel seeks peace with all its Arab neighbours. Israel is prepared to negotiate in good faith wherever there are partners. As normal relations are established, I am confident that they will find in Israel a neighbour and a people committed to a comprehensive peace and prosperity for all the peoples of the region.<sup>62</sup>

\* \*

**3.86** This is the prism through which Israel's objections to jurisdiction and to the propriety of a response by the Court on the substance of the question ought to be seen. The Court has discretion, under Article 65(1) of its Statute, to decide whether to respond to the request for an opinion. Israel urges the Court to exercise its discretion and decline to respond to the substance of the request. It is dangerous for the Roadmap. It cuts across the endorsed initiative of the Security Council. It is dangerous for the integrity of the Court. Legal arguments in support of this contention are developed in detail in the following Chapters of this statement.

\*

\* \*

---

<sup>62</sup> Statement by Israeli Prime Minister Sharon, Aqaba Summit, 4 June 2003. (Annex 21)

**PART TWO**

**OBJECTIONS TO JURISDICTION**



**CHAPTER 4**  
**THE REQUEST IS *ULTRA VIRES* THE COMPETENCE OF THE 10<sup>th</sup> EMERGENCY  
SPECIAL SESSION AND/OR THE GENERAL ASSEMBLY**

**A. Introduction**

**4.1** Israel contends that the present request for an advisory opinion is *ultra vires* the competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly. The Emergency Special Session was convened in April 1997 pursuant to General Assembly resolution 377 A (V) of 3 November 1950 entitled “United for Peace” (“Uniting for Peace Resolution”).<sup>63</sup> This provides, in operative part, that the General Assembly may consider a matter with a view to making appropriate recommendations “if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security”. In this case, however, there was no failure by the Security Council to act. On the contrary, the Council unanimously adopted resolution 1515 (2003) just 19 days before the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session adopted the resolution requesting an advisory opinion. Resolution 1515 (2003) endorsed a carefully planned diplomatic initiative – the Roadmap – designed to find a path back to negotiations. The request for an advisory opinion is at odds with the Roadmap. It is *ultra vires* the competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session.

**4.2** This should be an end of the matter. The Uniting for Peace Resolution was the basis on which the Emergency Special Session was convened and continued to act. It sets the terms of its competence. A violation of its essential conditions is a sufficient basis for impugning the *vires* of the Emergency Special Session as regards its request for an advisory opinion.

**4.3** For completeness, however, Israel observes that, given the active engagement of the Security Council with the Israeli-Palestinian conflict, the advisory opinion request would also have been *ultra vires* the competence of the General Assembly even when convened in regular session. Israel does not question the General Assembly’s secondary responsibility and competence for the maintenance of international peace and security. Its responsibility and competence in this field are, however, subsidiary to that of the Security Council. Under the scheme of the Charter, in circumstances in which the Security Council has acted in exercise of its primary responsibility, the General Assembly has a duty to exercise restraint. The principle of

---

<sup>63</sup> A/RES/377 (V), 3 November 1950, “Uniting for Peace”. (Annex 22)

speciality referred to by the Court in respect of international organisations in general in its advisory opinion on the *Legality of the Use by States of Nuclear Weapons in Armed Conflict* applies equally to the competence and balance of responsibility of organs of the United Nations. These and related issues are addressed in more detail in the sections of this Chapter that follow below.

## B. Background

### (i) *The Convening of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly*

4.4 On 7 March 1997, the Security Council convened to consider a draft resolution addressing Israeli settlements.<sup>64</sup> The draft did not achieve the requisite majority in consequence of the negative vote of the United States. Speaking after the vote, Mr Al-Kidwa, the Palestinian Observer, stated *inter alia* as follows:

“... the Council has been unable to assume its responsibilities for the maintenance of international peace and security or to adopt the draft resolution because one permanent member exercised its right of veto. ...

Accordingly, despite our deep appreciation for the efforts of all, in view of the Council’s failure to fulfil its obligations, we will request the members of the United Nations to agree an emergency meeting of the General Assembly, to be held in response to these developments in order to take appropriate action.”<sup>65</sup>

4.5 Two weeks later, a further draft resolution was brought to the Council on the same topic of settlements.<sup>66</sup> It too failed to achieve the requisite majority in consequence of the negative vote of the United States. Speaking after the vote, Mr Al-Kidwa, the Palestinian Observer, stated as follows:

“... the Security Council has, for the second time, failed to carry out its responsibilities and duties for the maintenance of international peace and security, in accordance with the Charter of the United Nations.”<sup>67</sup>

4.6 In a letter dated 31 March 1997 addressed to the Secretary-General, the Permanent Representative of Qatar to the United Nations requested “that an emergency special session of the

---

<sup>64</sup> S/1997/199, 7 March 1997.

<sup>65</sup> Statement by Mr Al-Kidwa, S/PV.3747, 7 March 1997, at p.6.

<sup>66</sup> S/1997/241, 21 March 1997.

<sup>67</sup> Statement by Mr Al-Kidwa, S/PV.3756, 21 March 1997, at p.8.

General Assembly be convened pursuant to resolution 377 A (V), entitled ‘Uniting for Peace’”.  
In relevant part, this letter stated as follows:

“The Group of States members of the League of Arab States has discussed the dangerous situation resulting from the illegal Israeli actions in the occupied Palestinian territory, including Jerusalem, in particular the commencement of the construction of the Jabal Abu Ghneim settlement to the south of occupied East Jerusalem, and other measures regarding Jerusalem and the building of settlements.

The Arab States have considered the failure of the Security Council to exercise its role in maintaining international peace and security owing to the use of the veto by a permanent member of the Council on two successive occasions in less than two weeks.

Given their belief that the illegal Israeli measures in question represent a threat to international peace and security as undermining the Middle East peace process and are in violation of international law and the relevant General Assembly and Security Council resolutions, and in the light of Israel’s persistence in these measures **and of the failure of the Security Council to exercise its primary responsibility under the charter of the United Nations**, the States members of the League of Arab States have decided that it is necessary to convene an emergency special session of the General Assembly, pursuant to its resolution 377 A (V) of 3 November 1950, entitled ‘Uniting for Peace’, to consider ‘Illegal Israeli actions in occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory’.

Accordingly, and in my capacity as Permanent Representative of the State of Qatar to the United Nations, I request that an emergency special session of the General Assembly be convened pursuant to resolution 377 A (V), entitled ‘Uniting for Peace’, in order to consider this important matter.”<sup>68</sup>

4.7 Pursuant to Rule 9(b) of the Rules of Procedure of the General Assembly as revised by the Uniting for Peace Resolution, the text of this letter was transmitted to UN Member States by the UN Secretary-General on 1 April 1997. In a note dated 22 April 1997, the Secretary-General informed Member States that the majority of Members had concurred in Qatar’s request and that, accordingly, the tenth emergency special session would convene on 24 April 1997.<sup>69</sup>

4.8 Opening the first meeting of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session on 24 April 1997, the President of the Session stated as follows:

---

<sup>68</sup> A/ES-10/1, 22 April 1997 (emphasis added).

<sup>69</sup> A/ES-10/1, 22 April 1997.

“This emergency special session of the General Assembly reflects the conviction of the membership that there exists an increasingly grave situation involving peace and security. In the past two months, the Security Council twice held extensive discussions, and the General Assembly once, on the illegal Israeli actions in occupied East Jerusalem and the rest of the occupied Palestinian territories. For the second time, the issue has been placed before the General Assembly. The discussions in the Security Council have proved to be inconclusive, **since it has been unable to take action because of lack of unanimity of its permanent Members.**

The convening of this session, which is being held in accordance with the provisions of General Assembly resolution 377 (V) of 3 November 1950, entitled ‘Uniting for Peace’, at the request of a Member State and with the concurrence of a large majority of Members, demonstrates clearly their gravest concern and awareness of the implications of the present situation.”<sup>70</sup>

**4.9** Opening the debate, Mr Al-Kidwa set the agenda in the following terms:

“Yes, uniting for peace. Uniting against the violation of international law and United Nations resolutions. Uniting to confront the arrogance of power and the mentality of occupation. Uniting to oppose the misuse of the veto and attempts to neutralise the Security Council. Uniting in order to rescue the Middle East peace process. Yes, uniting for a just solution to the question of Palestine and the establishment of a just, lasting and comprehensive peace in the region.”<sup>71</sup>

**4.10** Following the debate, the Emergency Special Session adopted resolution A/RES/ES-10/2 of 25 April 1997. By operative paragraph 13 of the resolution, the Emergency Special Session decided to adjourn temporarily “to resume its meetings upon request from Member States”.<sup>72</sup> The Emergency Special Session has been reconvened, has been temporarily suspended, and has been reconvened again on 11 separate occasions in the 6 ½ year period since April 1997.<sup>73</sup> Its debates and resolutions over this period have ranged very far from the question of the

---

<sup>70</sup> Statement by Ambassador Razali Ismail of Malaysia, A/ES-10/PV.1, 24 April 1997, at p.2 (emphasis added).

<sup>71</sup> Statement by Mr Al-Kidwa, A/ES-10/PV.1, 24 April 1997, at p.3.

<sup>72</sup> A/RES/ES-10/2, 25 April 1997. (**Dossier No.3**)

<sup>73</sup> The Emergency Special Session (“ESS”) was reconvened on 15 July 1997 following a request of 7 July 1997 by the Permanent Representative of Egypt, and Chairman of the Arab Group, Ambassador Elaraby; A/ES-10/8, 7 July 1997. The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 13 of A/RES/ES-10/3, 15 July 1997 (**Dossier No.4**). The ESS was again reconvened on 13 November 1997 (A/ES-10/17, 24 October 1997). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 9 of A/RES/ES-10/4, 13 November 1997 (**Dossier No.5**). The ESS was again reconvened on 17 March 1998 (A/ES-10/21, 11 March 1998). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 8 of A/RES/ES-10/5, 17 March 1998 (**Dossier No.6**). The ESS was again reconvened on 5 February 1999 (A/ES-10/31, 26 January 1999). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 10 of A/RES/ES-10/6, 9 February 1999 (**Dossier No.7**). The ESS was

Israeli “settlement activities in the Jabal Abu Ghneim area”, the draft resolutions on which were vetoed in the Security Council by the United States, this being relied upon as the basis for the convening of the Emergency Special Session pursuant to the Uniting for Peace Resolution.

*(ii) The Uniting for Peace Resolution*

**4.11** The Uniting for Peace Resolution was adopted by the 302<sup>nd</sup> plenary meeting of the General Assembly on 3 November 1950. Insofar as is material for present purposes, it provides:

*“The General Assembly*

*Recognising* that the first stated Purposes of the United Nations are:

‘To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace’, and

‘To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace’,

*Reaffirming* that it remains the primary duty of all Members of the United Nations, when involved in an international dispute, to seek settlement of such a dispute by peaceful means through the procedures laid down in Chapter VI of the Charter, and recalling the successful achievement of the United Nations in this regard on a number of previous occasions,

*Finding* that international tension exists on a dangerous scale,

---

again reconvened on 18 October 2000 (A/ES-10/36, 13 October 2000). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 12 of A/RES/ES-10/7, 20 October 2000 (**Dossier No.8**). The ESS was again reconvened on 20 December 2001 (A/ES-10/130, 18 December 2001). Two resolutions were adopted at this reconvened Session, A/RES/ES-10/8, 20 December 2001 (**Dossier No.9**) and A/RES/ES-10/9, 20 December 2001 (**Dossier No.10**). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 3 of the latter resolution. The ESS was again reconvened on 7 May 2002 (A/ES-10/170, 3 May 2002). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 10 of A/RES/ES-10/10, 7 May 2002 (**Dossier No.11**). The ESS was again reconvened on 5 August 2002 (A/ES-10/187, 1 August 2002). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 8 of A/RES/ES-10/11, 10 September 2002 (**Dossier No.12**). The ESS was again reconvened on 19 September 2003 (A/ES-10/237, 17 September 2003). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 4 of A/RES/ES-10/12, 25 September 2003 (**Dossier No.13**). The ESS was again reconvened on 20 October 2003 (A/ES-10/242, 15 October 2003). The Session was again temporarily suspended pursuant to operative paragraph 4 of A/RES/ES-10/13, 27 October 2003 (**Dossier No.14**). Most recently, the ESS was again reconvened on 8 December 2003 (A/ES-10/249, 2 December 2003).

*Recalling* its resolution 290 (IV) entitled ‘Essentials of peace’, which states that disregard of the Principles of the Charter of the United Nations is primarily responsible for the continuance of international tension, and desiring to contribute further to the objectives of that resolution,

*Reaffirming* the importance of the exercise by the Security Council of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and the duty of the permanent members to seek unanimity and to exercise restraint in the use of the veto,

*Reaffirming* that the initiative in negotiating the agreements for armed forces provided for in Article 43 of the Charter belongs to the Security Council, and desiring to ensure that, pending the conclusion of such agreements, the United Nations has at its disposal means for maintaining international peace and security,

*Conscious* that failure of the Security Council to discharge its responsibilities on behalf of all the Member States, particularly those responsibilities referred to in the two preceding paragraphs, does not relieve Member States of their obligations or the United Nations of its responsibility under the Charter to maintain international peace and security,

*Recognising* in particular that such failure does not deprive the General Assembly of its rights or relieve it of its responsibilities under the Charter in regard to the maintenance of international peace and security,

*Recognising* that discharge by the General Assembly of its responsibilities in these respects calls for possibilities of observation which would ascertain the facts and expose aggressors; for the existence of armed forces which could be used collectively; and for the possibility of timely recommendation by the General Assembly to Members of the United Nations for collective action which, to be effective, should be prompt,

A

1. ***Resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures,*** including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefore. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any seven members, or by a majority of the Members of the United Nations;

2. *Adopts* for this purpose the amendments to its rules of procedure set forth in the annex to the present resolution;

B

3. *Establishes* a Peace Observation Commission ... which could observe and report on the situation in any area where there exists international tension the continuation of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security. Upon the invitation or with the consent of the State into whose territory the Commission would go, the General Assembly, or the Interim Committee when the Assembly is not in session, may utilise the Commission if the Security Council is not exercising the functions assigned to it by the Charter with respect to the matter in question. Decisions to utilise the Commission shall be made on the affirmative vote of two-thirds of the members present and voting. The Security Council may also utilise the Commission in accordance with its authority under the Charter.

...<sup>74</sup>

**4.12** Pursuant to operative paragraph 2 of and the Annex to the Resolution, various amendments were made to the Rules of Procedure of the General Assembly.

**4.13** A number of salient features of the resolution warrant emphasis. First, the Uniting for Peace Resolution recognises that the Security Council has primary responsibility for the maintenance of international peace and security. This is expressly stated, for example, in the seventh preambular paragraph of the resolution. Second, the resolution affirms the General Assembly's subsidiary responsibility for the maintenance of international peace and security. This is stated, for example, in the tenth preambular paragraph of the resolution. Third, the resolution expressly affirms a hierarchical relationship between the Security Council and the General Assembly in respect of their overlapping competence and responsibility in this area. Thus, for example, the ninth preambular paragraph contemplates circumstances in which the Security Council fails to discharge its responsibilities. The point is affirmed in operative paragraph 1 of the resolution as regards the circumstances in which the General Assembly will be competent to consider a matter. It is reinforced in operative paragraph 3 of the resolution which provides that the General Assembly may utilise the Peace Observation Commission – a body established by the General Assembly – in respect of a matter only in circumstances in which “the Security Council is not exercising the functions assigned to it by the Charter with respect to the matter in question”.

---

<sup>74</sup> A/RES/377 (V), 3 November 1950, emphasis added. (Annex 22)

**4.14** Fourth, and most significantly, the resolution lays down a condition precedent to any consideration of a matter by the General Assembly under the framework of the resolution. By operative paragraph 1 of the resolution, the General Assembly shall consider a matter immediately “if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case”. The question in any case in which there may be a request for the General Assembly to convene to consider a matter, or for an Emergency Special Session to act in respect of a matter, is whether the Security Council, in consequence of the lack of unanimity of the permanent members, has failed to exercise its primary responsibility in the case.

**4.15** Fifth, the resolution also lays down various procedural rules relevant to the convening of the General Assembly pursuant to the resolution to consider a matter. Operative paragraph 2, together with the annex to the resolution, amends the General Assembly’s Rules of Procedure as regards the convening of meetings of the Assembly pursuant to the terms of the resolution. Of some importance, operative paragraph 1 provides that the Assembly may meet in emergency special session to consider a matter pursuant to the terms of the resolution in circumstances in which the General Assembly is not in ordinary session.

**4.16** The Uniting for Peace Resolution is part of the fabric of the United Nations. It affirms the competence of the General Assembly under the Charter in circumstances in which the Security Council is unable to act. At the same time, however, it draws the limits on this competence in circumstances in which the Council is able to and has acted. It is a resolution of the General Assembly itself. It reflects the balance of responsibilities and competence between the principal executive organ and the principal deliberative organ of the United Nations. The strictures of its terms cannot be lightly discounted or wished away by the creative intent of some of the Members of the United Nations to achieve some private political purpose.

**C. The Exercise by the Security Council of its Primary Responsibility  
in Respect of the Israeli-Palestinian Conflict Subsequent to the Convening  
of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session**

**4.17** As noted in Chapter 3, the Security Council has been actively engaged in attempts to find a resolution to the Israeli-Palestinian conflict over the past 40 months of violence. Resolution 1322 (2000) of 7 October 2000, adopted some days after the violence first erupted,

reaffirmed the Council's view "that a just and lasting solution to the Arab and Israeli conflict must be based on its resolutions 242 (1967) of 22 November 1967 and 338 (1973) of 22 October 1973, *through an active negotiating process*."<sup>75</sup> Resolution 1397 (2002) of 12 March 2002 again recalled resolutions 242 (1967) and 338 (1973) and, for the first time explicitly, affirmed "a vision of a region where two States, Israel and Palestine, live side by side within secure and recognised borders". Israel has endorsed this vision, as the statement, quoted in Chapter 3, by Prime Minister Sharon at the Aqaba Summit on 4 June 2003 attests. This resolution of the Security Council has become the central pivot of recent attempts to find a path back to negotiations.

**4.18** In March-April 2002, the Security Council was again actively engaged, adopting resolutions 1402 (2002), 1403 (2002) and 1405 (2002), as well as issuing a Statement by the President of the Security Council supporting the initiative of the Quartet that was later to become the Roadmap. A further Presidential Statement supporting the Quartet initiative was issued on 18 July 2002 and resolution 1435 (2002) adopted on 24 September 2002. Following its formal presentation to the two sides, the Roadmap was transmitted to the Security Council under cover of a letter from the UN Secretary-General of 7 May 2003.

**4.19** In early October 2003, a number of elements of the Israeli-Palestinian and wider Arab-Israeli conflict came again before the Security Council. On Saturday, 4 October 2003, a Palestinian suicide bomber from Jenin, acting in the name of Islamic Jihad, killed 19 people and injured a further 60, some critically, in Maxim's restaurant in Haifa. This was the attack, noted in Chapter 3, which killed 5 members of the Almog family. Islamic Jihad receives active support from Syria. Israel accordingly took action against terrorist facilities in Syria in response to the attack. No one was killed or injured in the Israeli action.

**4.20** In response to Israel's action, 17 States from the Arab League proposed a draft resolution to the Security Council on 5 October 2003 condemnatory of Israel's conduct.<sup>76</sup> No reference was made in the draft resolution to Syria's active support for the terrorist group that the preceding day had killed so many. The Council, on the eve of Yom Kippur, met to consider the

---

<sup>75</sup> S/RES/1322 (2000), 7 October 2000, at the third preambular paragraph (emphasis added).

<sup>76</sup> S/2003/340, 5 October 2003.

draft resolution the same day.<sup>77</sup> Absent support for the draft resolution, it was not pressed to a vote.

**4.21** It is worth noting extracts from some of the statements made by Members of the Security Council in the course of the debate. Taken together, they point to a widely held view amongst Members of the Council that the Roadmap is the only option for finding a resolution to the Israeli-Palestinian conflict.

**Mr Wang Guangya (China)**

“China is gravely concerned about the latest developments in the Middle East situation. We strongly condemn the suicide bombing of 4 October, which resulted in many innocent civilian casualties. We oppose any measures that may threaten the peace process between Israel and Palestine. We strongly urge both sides to cease acts of violence and any other acts that may exacerbate tensions. **We hope that they will return to the proper track of settling disputes through negotiation as soon as possible.**”<sup>78</sup>

**Sir Emyr Jones Parry (United Kingdom)**

“Let me be clear that Israel’s action today is unacceptable and represents an escalation. Israel should not allow its justified anger at continuing terrorism to lead to actions that undermine both the peace process and, we believe, Israel’s own interests. **But we have to recognise that terrorists are continuing to attack Israel and that they are being permitted to do so.** There is a heavy responsibility on all those who are in a position to act against terrorism to do so. That has been affirmed by the Security Council many times, and perhaps most clearly in resolution 1373 (2001).

Allowing impunity to those committed to using terror as a political instrument serves only to undermine peace and prevent progress in the Middle East peace process. The United Kingdom believes that lasting security can only be assured by a successful peace process, as was stressed at the conclusion of the Quartet meeting held in New York on 25 September. We believe that all sides should exercise restraint and now reinforce their efforts to implement the road map. In the next day, the Security Council should do all that it can to help bring that about. **We will all have to reflect carefully on the best message we can now send in order that we reinforce the prospects of the road map, and do so at a precarious moment in the Middle East.**”<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> S/PV.4836, 5 October 2003. (Annex 23)

<sup>78</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at p.9 (emphasis added). (Annex 23)

<sup>79</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at p.9 (emphasis added). (Annex 23)

**Mr Gatilov** (Russian Federation)

“The ongoing escalation of violence in the Middle East requires more energetic action on the part of the international community in order to prevent an even more dangerous aggravation of the situation. It is important now to press the parties to the conflict to halt the confrontation as soon as possible and to restore the political process, the final goal of which is a comprehensive settlement in the region. To that end, **what we need above all is to unblock the way forward on the road map, to which there is no alternative in finding a solution to the Israeli-Palestinian conflict. The Palestinians and Israelis alike must resume their dialogue and begin to carry out their obligations under the roadmap.**”<sup>80</sup>

**Mr Pleuger** (Germany)

“We are very concerned about the deteriorating situation in the Middle East. We feel that we have to break the vicious cycle of violence and counter-violence. **De-escalation, we feel, is possible only by a return to implementing the road map as proposed by the Quartet. There is no alternative to the road map for finding a resolution to the Israeli-Palestinian conflict and for creating peace and stability in the Middle East.**”<sup>81</sup>

**Mr De La Sablière** (France)

“I stress once again that the situation in the Middle East is most alarming. In such difficult circumstances, we appeal to all parties – particularly the Israelis, Palestinians and Syrians – to allow reason to prevail over the threat of escalation. There can be no lasting security without peace. Peace can prevail only through negotiation, not by the force of arms. It is essential that the opportunity for a comprehensive, just and lasting settlement be sought in accordance with the relevant Security Council resolutions. **The road map, which contains Syrian and Lebanese tracks, must be given a chance.**”<sup>82</sup>

**Mr Tafrov** (Bulgaria)

“Bulgaria categorically condemns the terrorist act carried out yesterday in Haifa, as we always do on such occasions. It is important for all those who make such acts possible to do their utmost to end them by ceasing all material and moral support to them. The murder of an innocent child is particularly repugnant.

Bulgaria believes that Israel’s armed action against the Syrian Arab Republic is not in accordance with the Charter of the United Nations or with international law. Like other delegations, we consider it to have been an unacceptable act. **The only resolution of the Middle East crisis – which has of late grown more serious – lies in the implementation of the road map**

---

<sup>80</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at pp.9 – 10 (emphasis added). (Annex 23)

<sup>81</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at p.10 (emphasis added). (Annex 23)

<sup>82</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at pp.10 – 11 (emphasis added). (Annex 23)

devised by the Quartet, as the Quartet itself noted in its statement following its most recent meeting in New York.”<sup>83</sup>

**Mr Muñoz (Chile)**

**“The international community views with alarm these developments and their impact on the peace process and the road map on which the Quartet is seeking to make progress for the benefit of the majority, who, we believe, seek peace and coexistence among Israel, Palestine, Syria and all other neighbours in the region.”**<sup>84</sup>

**Mr Gaspar Martins (Angola)**

**“We need to see a real commitment by the parties to the conflict to put a stop to the logic of violence. Violence is not stopped with violence. We reiterate our appeal to the States in the region to create a climate conducive to progress in the implementation of the road map, which, alone, will bring a stop to the building of walls, or to acts that took place over the weekend in Haifa and Damascus. My delegation unequivocally condemns such acts. A clear commitment to peace and moderation in the Middle East is long overdue.”**<sup>85</sup>

**Mr Belinga-Eboutou (Cameroon)**

**“We urgently appeal to the international negotiators, in particular the Quartet, immediately to take actions aimed at the containment of the situation and to accelerate the taking of bold steps, which the Secretary-General referred to on 26 September. Such bold steps, in keeping with the roadmap, should deal simultaneously with the fundamental needs of the two parties, namely, security for Israel and an end to occupation for Palestine.”**<sup>86</sup>

**4.22** On 9 October 2003, refusing to heed the call of Members of the Security Council just 5 days earlier for moderation in an attempt to get back to the Roadmap, the Permanent Representative of Syria, as Chairman of the Arab Group, wrote to the President of the Security Council.<sup>87</sup> The letter referred to “the decision by Israel to proceed with the construction of its expansionist conquest wall in the Occupied Palestinian Territory”. Annexed to the letter was a draft resolution for consideration by the Council which, in operative paragraph 1, would have had the Council decide that the “wall in the Occupied Palestinian Territories departing from the armistice line of 1949 is illegal under relevant provisions of international law”. This draft resolution was subsequently superseded by a further draft resolution proposed by Syria, Guinea,

---

<sup>83</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at p.11 (emphasis added). (Annex 23)

<sup>84</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at p.11 (emphasis added). (Annex 23)

<sup>85</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at p.12 (emphasis added). (Annex 23)

<sup>86</sup> S/PV.4836, 5 October 2003, at p.13 (emphasis added). (Annex 23)

<sup>87</sup> S/2003/973, 9 October 2003. (Dossier No.73)

Malaysia and Pakistan of 14 October 2003 which, with some additional preambular paragraphs, repeated operative paragraph 1 of the earlier draft resolution.<sup>88</sup>

**4.23** The Security Council met to debate the issues on 14 October 2003.<sup>89</sup> A vote on the proposed draft resolution was defeated by the negative vote of the United States. Bulgaria, Cameroon, Germany and the United Kingdom abstained from supporting the draft resolution. Extracts of a number of the statements made in the course of the debate warrant citation:

**Sir Emyr Jones Parry** (United Kingdom – abstaining)

“The United Kingdom is gravely concerned about the prospects for peace in the Middle East. It is vital that both sides realise exactly how much is now at stake. **The United Kingdom is committed to the Quartet’s road map as the best way ahead to implement the vision of the two States, living side by side in peace and security. It is essential that the two sides implement the obligations contained in the road map.**

...

That is why the United Kingdom believes that the international community has a direct stake in the peace process. A continuing, strong international commitment to the road map-based process is imperative. A strong and determined Quartet can play a vital role, closely following road map implementation through reports of monitors and making an extra effort where it detects problems or deficiencies.

But, ultimately, Israel’s security can only be achieved through a just and lasting settlement negotiated between the two parties. A Palestinian State will not be created by acts of terrorism. The road map offers the region the best opportunity for peace. In that context, we look to both the Israelis and the Palestinians to move forward in implementing their obligations under the first phase.”<sup>90</sup>

**Mr Tafrov** (Bulgaria – abstaining)

“**Bulgaria is convinced that the road map alone is the answer to the problems of the Middle East.** Both parties must do their utmost to overcome their differences, to resume their contacts and to continue joint efforts to create two States living within internationally recognised boundaries, as provided for by Security Council resolutions.

...

---

<sup>88</sup> S/2003/980, 14 October 2003. **(Dossier No.84)**

<sup>89</sup> S/PV.4841, 14 October 2003 **(Dossier No.44)** and S/PV.4842, 14 October 2003 **(Dossier No.45)**.

<sup>90</sup> S/PV.4841, 14 October 2003, at pp.13 – 14 (emphasis added). **(Dossier No.44)**

**Bulgaria believes that it is necessary for the entire international community, and in particular the members of the Quartet, to convince both parties to implement the road map. At that point, there would no longer be any reason to build the wall, and prospects for a peaceful resolution would increase.**<sup>91</sup>

**Mr Lavrov** (Russian Federation – in favour)

“We believe that if the roadmap is not made binding in nature, it may remain on paper and the region will ultimately be swept up in a wave of violence. This is why, during the meeting of the Quartet in New York this September, **the Minister for Foreign Affairs of Russia, Igor Ivanov, put forward an initiative for the adoption of a special Security Council resolution that would approve the road map.** This proposal not only remains valid, it is becoming ever more urgent.”<sup>92</sup>

**Mr Pleuger** (Germany – abstaining)

“The members of the Quartet continue to back the road map for peace as accepted by both sides at the Aqaba Summit, held on 4 June 2003. **We call upon both the Israeli and Palestinian Governments to continue to implement the road map in good faith, because we feel there is no alternative to the road map as the way to peace.**”<sup>93</sup>

**4.24** It is important to note what the draft resolution did not propose. It did not propose that the Security Council request an advisory opinion from the Court on the question of the legality of the fence, its legal consequences or anything else.

**4.25** Immediately following the vote in the Security Council, Syria, acting as Chair of the Arab Group, requested a reconvening of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly.<sup>94</sup> The Emergency Special Session was reconvened on 20 October 2003. The meeting had before it two draft resolutions, the first requesting an advisory opinion from the Court, the second purporting to declare the illegality of the fence. In the light of discussions, it was evident that there was strong opposition to an advisory opinion request. The draft resolution on the subject was not, therefore, pressed to a vote. On 27 October 2003, the Emergency Special Session adopted resolution ES-10/13.<sup>95</sup> Operative paragraph 1 of the resolution demanded that “Israel stop and reverse the construction of the wall” and declared it to be in “contradiction to

---

<sup>91</sup> S/PV.4841, 14 October 2003, at pp.14 – 15 (emphasis added). **(Dossier No.44)**

<sup>92</sup> S/PV.4841, 14 October 2003, at p.15 (emphasis added). **(Dossier No.44)**

<sup>93</sup> S/PV.4841, 14 October 2003, at p.19 (emphasis added). **(Dossier No.44)**

<sup>94</sup> A/ES-10/242, 15 October 2003. **(Dossier No.74)**

<sup>95</sup> A/RES/ES-10/13, 27 October 2003. **(Dossier No.14)**

relevant provisions of international law”. Operative paragraph 2 of the resolution called upon both parties to “fulfil their obligations under relevant provisions of the roadmap”.

**4.26** On 30 October 2003, three days after this vote, in keeping with the earlier initiative of the Russian Foreign Minister referred to in the Security Council debate on 14 October 2003, Russia proposed a draft resolution in the Security Council on the Roadmap. The text of this draft, which was the subject of extended private deliberations amongst Members of the Security Council, was adopted unanimously by the Security Council on 19 November 2003 as resolution 1515 (2003).<sup>96</sup> On the same day, the Security Council held another meeting also to consider issues relating to the Israeli-Palestinian conflict.<sup>97</sup>

**4.27** Nineteen days after the adoption of Security Council resolution 1515 (2003), the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session adopted the resolution currently in issue requesting an advisory opinion. Extracts from a number of the statements made during the debate on this resolution were set out in Chapter 3. It is evident from the statements that there was a widely held view amongst Council Members that, in the words of Representative of Germany in the Security Council, “[t]here is no alternative to the road map for finding a resolution to the Israeli-Palestinian conflict and for creating peace and stability in the Middle East.”<sup>98</sup>

#### **D. The Advisory Opinion Request is *Ultra Vires* the Competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session and/or the General Assembly**

**4.28** As will be clear from the preceding, the Security Council has been intimately taken up with the Israeli-Palestinian conflict over the past two years (and more) in an attempt to bring the two sides back to negotiations. This involvement has ranged from the affirmation of the vision of a two-State solution to the conflict in resolution 1397 (2002), to active support for the Quartet initiative throughout the preparatory process of the Roadmap, to the unanimous endorsement of the Roadmap in resolution 1515 (2003). The principal protagonists of the Roadmap within the Security Council, as well as others, have repeatedly emphasised the importance of the Roadmap and expressly sought to discourage, as destabilising to attempts to bring the two sides together,

---

<sup>96</sup> S/PV.4862, 19 November 2003. (Annex 24)

<sup>97</sup> S/PV.4861, 19 November 2003. (Annex 24)

<sup>98</sup> See paragraph 4.21 above.

precisely the kinds of initiatives that were brought to the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session in its October and December 2003 meetings.

**4.29** As will be evident from the discussion in Chapter 3, virtually any response by the Court on the substance of the request for an opinion would cut across and risk destabilising the Roadmap. This issue is addressed further in Chapter 9. The question at this point is different. It is whether, given the active engagement by the Security Council with the Israeli-Palestinian conflict, and its unanimous endorsement of a particular initiative just 19 days before the advisory opinion request, it was open to the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session, acting under the Uniting for Peace Resolution, to set in train a process different to that being pursued by the Security Council. Israel contends that it was not open to the Emergency Special Session to proceed in this manner. Moreover, the General Assembly convened in regular session would have been similarly precluded from so acting.

***(i) The Advisory Opinion Request is Ultra Vires the Competence of the  
Emergency Special Session Under the Uniting for Peace Resolution***

**4.30** As already noted, the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session was convened in April 1997 following the US veto in the Security Council of two draft resolutions concerning “settlement activities in the Jabal Abu Ghneim area” in Jerusalem. It has been a rolling session ever since, ranging far from the subject matter of the original issue it was convened to address.

**4.31** By reference to the Uniting for Peace Resolution, there are a number of highly problematical questions relevant to the conduct of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session. For example, is the rolling character of the Emergency Special Session – having been convened and reconvened on 12 separate occasions since April 1997 – consistent with the Uniting for Peace Resolution and the revised Rules of Procedure of the General Assembly adopted pursuant thereto? Israel contends that it is not. The Uniting for Peace Resolution contemplates the convening of emergency special sessions in accordance with a specific procedure to address a specific issue of immediate concern. The Rules of Procedure of the General Assembly were revised to meet this objective. Rolling emergency special sessions which are reconvened at a time and on a subject that is detached from the original session are at odds with the very intent of the Uniting for Peace Resolution and the Assembly’s Rules of Procedure.

4.32 This practice, indeed, has been the subject of long-standing concern and criticism by a number of Members of the United Nations over many years. For example, addressing the resumption of the 7<sup>th</sup> Emergency Special Session in 1982 some 21 months after its temporary adjournment, US Ambassador Jeane Kirkpatrick, in a letter addressed to the President of the General Assembly, stated as follows:

“It seems plain that the purpose of this ‘temporary’ adjournment was to allow for a resumption in the same time frame if events warranted. We do not believe that Members contemplated that the session could be maintained in its state of adjournment indefinitely with the possibility of being ‘resumed’ on request. Indeed, two regular sessions, two emergency sessions and one special session of the General Assembly have been held since that time. What is now proposed is that, at the request of a group of Members, and notwithstanding the passage of a substantial period of time, an emergency special session should be reconvened without regard to the views of the majority of the membership of the United Nations or to developments that may have taken place. This dubious procedure of a ‘resumption’ has the effect of undermining the provisions of the rules of procedure of the General Assembly for the convening of an emergency special session. In the opinion of the United States, it is not possible some 21 months after adjournments to ‘resume’ the old session. We cannot understand how the word ‘temporary’ can be stretched to cover a gap of this duration.”<sup>99</sup>

4.33 This view was supported at the time by others, including Israel.<sup>100</sup> The point remains unresolved today. For example, while not explicitly challenging its rolling character, US Ambassador John Negroponte nevertheless expressed the doubts of the United States about the reconvening of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session in May 2002 in the following terms:

“The United States is fully committed to a settlement of the conflict in the Middle East. ...

We believe that the best way forward is to advance the comprehensive strategy that the ‘quartet’ reaffirmed at its meeting last week. ...

The Security Council met 32 times on the Middle East last month, sidelining all other matters. Frankly, we are puzzled by the Palestinian decision to resort to a resumption of the emergency special session at this time of Security Council activism and new diplomatic initiative.”<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> A/ES-7/16, 19 April 1982.

<sup>100</sup> See, for example, A/ES-7/18, 22 April 1982.

<sup>101</sup> A/ES-10/PV.16, 7 May 2002, at p.12.

**4.34** An additional problematical aspect of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session is the convening of its meeting on the advisory opinion request at the same time as the General Assembly was meeting in regular session. Indeed, the propriety of holding an emergency special session simultaneously with a regular session was expressly rejected by the President of the General Assembly at the time of the 1<sup>st</sup> Emergency Special Session in 1956 in the following terms:

“Holding simultaneous sessions would be contrary to the provisions for convening emergency special sessions, which are held solely because the General Assembly is not in regular session at the time. The drafters of the rules relating to emergency meetings had not intended such meetings to be held when the Assembly was in regular session and thus fully capable of dealing with the items before it.”<sup>102</sup>

**4.35** The propriety of this view was formally confirmed by resolution 1003 (ES-I) of the 1<sup>st</sup> Emergency Special Session on 10 November 1956 which transferred the items on the agenda of the Emergency Special Session to the provisional agenda of the 11<sup>th</sup> regular session of the General Assembly for consideration in that forum.<sup>103</sup> The express terms of operative paragraph 1 of the Uniting for Peace Resolution also confirm the correctness of this approach.<sup>104</sup>

**4.36** The prohibition on convening an emergency special session while the General Assembly is in regular session was also emphasised in a Memorandum prepared by the Office of Legal Affairs of the United Nations Secretariat on 25 August 1967. Supporting the statement, quoted above, of the President of the General Assembly at the time of the 1<sup>st</sup> Emergency Special Session, the Memorandum concluded:

“... there would seem to be considerable merit in the argument advanced by the President of the first emergency special session ... that holding simultaneous sessions would be contrary to the purpose of emergency special sessions, as a device for speedily convening the Assembly when it is not already in session.”<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> UN GAOR, 1<sup>st</sup> Emergency Special Session, 572<sup>nd</sup> Plenary Meeting, at paragraph 28.

<sup>103</sup> Resolution 1003 (ES-I), 10 November 1956.

<sup>104</sup> Operative paragraph 1 states *inter alia*: “If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session ...”

<sup>105</sup> United Nations Juridical Yearbook, 1967, p.321, at p. 324. The same point is made in Simma (ed.), *The United Nations Charter: A Commentary* (2001), at pp.387 – 389.

4.37 There are other questions, too, which go to the essential propriety of the conduct of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session. It is not Israel's intention, however, in the context of these proceedings, to engage in detailed debates on every aspect of the procedural conduct of the Emergency Special Session. What is of more fundamental concern as regards these proceedings is the evident disregard by the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the condition precedent in the Uniting for Peace Resolution to any consideration of a matter by the General Assembly.

4.38 Operative paragraph 1 of the Uniting for Peace Resolution provides that the General Assembly

*“Resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, **fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security** in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures ...”*<sup>106</sup>

4.39 This is the declared basis on which the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session was convened and is said to have been acting. The fundamental question is thus whether, in this case, the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, has indeed failed to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security. It goes without saying that, while, in the first instance, this will be a matter for the appreciation of the General Assembly itself, the question engages the interpretation of a central pillar of Charter architecture designed to clarify and elaborate on the competence of and division of responsibility between two of the Organisation's principal organs. It is thus a matter which comes properly within the purview of the Court in proceedings such as this.

4.40 One observation needs immediately to be made. The Security Council was never seised of a draft resolution proposing that the Council itself should request an advisory opinion from the Court on the matters now in contention. It may be that the co-sponsors of the resolution in the Emergency Special Session calculated that such a draft would not have attracted sufficient support in the Council to have had any chance of adoption. The point at this stage is simple. It is that there has been no lack of unanimity of the permanent members or failure by the Council to

---

<sup>106</sup> Emphasis added.

act on the matter which the co-sponsors of the advisory opinion request brought before the Emergency Special Session. The matter was simply never brought before the Security Council.

**4.41** The relevance of the point is cogently made by a number of commentators. Thus, for example, Wolfrum has observed:

“... there is an indispensable precondition for any action taken by the General Assembly that the Security Council has discussed the topic first, because only this can have resulted in a lack of unanimity between its members.”<sup>107</sup>

**4.42** Similarly, Reicher has commented:

“... the Security Council must have dealt with the issue before the General Assembly may take any action whatsoever. It cannot be said that the Council has failed to exercise its primary peacekeeping function by virtue of a lack of unanimity among permanent members unless the matter has at the very least been discussed in the Council. In fact, one may go further and suggest that for the pre-condition in Part A to be fulfilled, the deliberations in the Council must be brought to a vote. How else can a lack of unanimity be established?”<sup>108</sup>

**4.43** The co-sponsors of the advisory opinion request will no doubt point to the lack of unanimity of the permanent members on 14 October 2003 when the Council failed to adopt a draft resolution proposing the illegality of the fence. This, of course, is accurate but it leaves out of account a critical factor. Under the Uniting for Peace Resolution, the competence of the General Assembly is engaged not simply by a lack of unanimity of the permanent members, but by a lack of unanimity which results in the Security Council’s failure to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security.

**4.44** It is evident from the extracts from the statements of the Members of the Security Council, quoted above, on both sides of the issue in their 14 October 2003 meeting on the fence that, notwithstanding their differences of view on the question then before them, it was common ground that the only way forward on the Israeli-Palestinian conflict was through negotiations between the two sides under the framework of the Roadmap.

---

<sup>107</sup> Rudiger Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice* (1995), Volume 2, at p.1343.

<sup>108</sup> Harry Reicher, “The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage” (1981) 20 *Columbia Journal of Transnational Law*, at p.40.

4.45 Significantly, this appreciation translated almost immediately into a Russian led initiative for the Security Council to endorse the Roadmap. This was a matter of active deliberation by the Security Council in late October and November 2003, culminating in the unanimous adoption of resolution 1515 (2003) on 19 November 2003, before the 12<sup>th</sup> reconvened session of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session was even requested. There was no lack of unanimity of the permanent members of the Security Council here. There was no failure by the Council to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security. On the contrary, in this case the Charter was working just as it was conceived to work. The Security Council, after full and considered deliberation over an extended period of time, endorsed a course of action on the Israeli-Palestinian conflict. There was no basis under the Uniting for Peace Resolution for the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session to proceed on an initiative of its own. The advisory opinion request was thus *ultra vires* the competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session under the Uniting for Peace Resolution.

***(ii) The Advisory Opinion Request Would Have Been Ultra Vires the Competence of the General Assembly Convened in Regular Session***

4.46 That the advisory opinion request by the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session was *ultra vires* the Uniting for Peace Resolution should be an end of the matter. For completeness, however, lest Israel's interlocutors suggest that this is purely a formal objection, two further observations are required. First, Israel's objections concerning the *vires* of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session cannot be lightly dismissed as formal. The Emergency Special Session, conducting itself in a highly dubious and questionable fashion, purported to act under the Uniting for Peace Resolution. The resolution is part of the essential fabric of the Charter, addressing the competence of and balance of responsibility between the Security Council and the General Assembly on matters going to the maintenance of international peace and security. A violation of its essential precepts and preconditions for action cannot by any stretch of the imagination be properly characterised as formal.

4.47 More fundamentally, Israel contends that, given the active engagement of the Security Council with the Israeli-Palestinian conflict, it would not have been open to the General Assembly in regular session to adopt the advisory opinion request.

**4.48** Kelsen, writing in his seminal 1950 work *The Law of the United Nations*, observed as follows about the competence of the General Assembly and Security Council to request advisory opinions under Article 96(1) of the Charter:

“The competence of requesting advisory opinions as established by Article 96, paragraph 2, in contradistinction to that established by Article 96, paragraph 1, is restricted in so far as the organs authorised by the General Assembly are permitted to request advisory opinions only on legal questions ‘arising within the scope of their activities’. No such restriction is imposed upon the analogous competence of the General Assembly and the Security Council in paragraph 1 of Article 96. Nevertheless, these organs, too, are competent to request advisory opinions on legal questions only if such questions arise within the scope of their activities, that is to say, within their jurisdiction. The determination of any organ’s jurisdiction implies the norm not to act beyond the scope of its activity as determined by the legal instrument instituting the organ. It is not very likely that it was so intended to enlarge, by Article 96, paragraph 1, the scope of the activity of the General Assembly and the Security Council determined by other Articles of the Charter. Hence the words ‘arising within the scope of their activities’ in paragraph 2 of Article 96 are redundant.”<sup>109</sup>

**4.49** Judge Schwebel appeared to find this analysis persuasive,<sup>110</sup> although Judge Higgins observes that an advisory opinion request entails no substantive enlargement of the scope of the activity of the requesting organ.<sup>111</sup> As a general observation, this latter assessment may indeed be correct. The question in the present case, however, is whether, given the scheme of the Charter and the competence of and balance of responsibility between the Security Council and the General Assembly thereunder, it would be open to the General Assembly to request an advisory opinion of the Court on a matter which overlaps with action taken by the Security Council in the context of its exercise of its primary responsibility under the Charter and which would have the effect of hindering the work of the Council.

**4.50** Israel does not question that the General Assembly is also concerned with international peace and security under the scheme of the Charter. The point is so well established – including by the jurisprudence of the Court in the *Expenses* case<sup>112</sup> – as not even to warrant comment.

---

<sup>109</sup> Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, at p.546.

<sup>110</sup> Schwebel, S.M., “Authorising the Secretary-General of the United Nations to Request Advisory Opinions of the International Court of Justice”, (1984) 78 AJIL 869, at 874 – 875.

<sup>111</sup> Higgins, R., “A comment on the health of Advisory Opinions”, in Lowe and Fitzmaurice (eds.), *Fifty years of the International Court of Justice*, 1996, p.567, at p.577.

<sup>112</sup> *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962: I.C.J. Reports 1962, p.151, at p.163.

Israel contends, however, that, when the Security Council is acting in exercise of its primary responsibility, the General Assembly is under a duty to exercise restraint. Indeed, this very appreciation is the central pivot of the Uniting for Peace Resolution itself.

**4.51** It is well known that Article 24(1) of the Charter gives the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security. It is also well known that it is the Security Council, and the Security Council alone, which is competent to take action under Chapter VII of the Charter. In addition, the Security Council is also virtually exclusively competent to act under Chapter VI of the Charter in respect of the pacific settlement of disputes. Thus, while Article 35 of the Charter establishes a limited competence to bring certain matters to the attention of the General Assembly, Article 35(3) provides expressly that any proceedings of the General Assembly on such matters are subject to the constraints of Articles 11 and 12 of the Charter, the latter of which restricts the competence of the General Assembly in circumstances where the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it under the Charter.

**4.52** More significantly, Articles 33, 34, 36, 37 and 38 of Chapter VI accord special responsibilities in respect of the pacific settlement of disputes only to the Security Council. Thus, under Article 33, it is the Security Council that is competent to call upon parties to a dispute to settle the dispute by peaceful means. Under Article 34, it is the Security Council that may investigate any dispute or situation which might lead to international friction. Under Article 36(1), it is the Security Council that may recommend appropriate methods of adjustment. Significantly, under Article 36(3), it is the Security Council that is enjoined to “take into consideration that legal disputes should as a general rule be referred by the parties to the International Court of Justice”. It follows, by implication, that any request for an advisory opinion on such matters falls presumptively within the competence of the Security Council, not the General Assembly, especially when the Security Council has acted in exercise of its primary responsibility under the Charter. This, indeed, was the approach adopted in the *Namibia* case, in which it was the Security Council that requested an opinion from the Court.

**4.53** Under Article 37, it is again the Security Council that is competent to recommend terms for the settlement of a dispute. The Security Council is again competent under Article 38.

**4.54** The upshot of this is that, while the General Assembly is undoubtedly concerned with the maintenance of international peace and security, its competence in respect of the pacific settlement of disputes is secondary, based on its general powers under Chapter IV of the Charter rather than on any special powers derived from Chapter VI of the Charter. Special powers to act in this area are accorded exclusively to the Security Council. The Uniting for Peace Resolution accurately reflects this balance of competence and responsibility between the Security Council and the General Assembly.

**4.55** Other provisions of the Charter, too, affirm the competence and responsibility of the Security Council to act in respect of international peace and security to the evident exclusion of the General Assembly. Thus, for example, Articles 52 to 54 of the Charter, concerned with regional arrangements, accord a role to the Security Council alone in respect of such matters. Similarly, under Article 99 of the Charter, the Secretary-General may bring matters which he considers may threaten the maintenance of international peace and security to the attention of the Security Council. The General Assembly is not referred to in these provisions.

**4.56** There has undoubtedly been some evolution in the practice of the United Nations on such matters over the past almost 60 years of its existence. It is evident from this that the General Assembly is able to undertake a more active involvement in issues concerning international peace and security than the bare bones of the Charter might suggest. The scheme of the Charter, however, remains. It is the Security Council that has primary responsibility in the field of peace and security and the role of the General Assembly is subordinate to that.

**4.57** The competence of, and balance of responsibilities between, the General Assembly and the Security Council under the Charter cannot be lightly side-stepped. The issues in question are bigger than the case now before the Court. They go to the constitutional arrangements of the United Nations itself just at a point at which the Organisation is struggling to find its voice in the face of wider challenges to its ability to act. The scheme of the Charter is by no means perfect. The balance between the Security Council and the General Assembly under the Charter cannot, however, be ignored.

**4.58** In the light of the foregoing, Israel contends that, given the active engagement of the Security Council with the Israeli-Palestinian conflict, in exercise of its primary responsibility, including under Chapter VI of the Charter, it would have been *ultra vires* the competence of the

General Assembly even in regular session to request the advisory opinion now before the Court by resolution of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session.

\*  
\* \*



**CHAPTER 5**  
**THE REQUEST DOES NOT RAISE A LEGAL QUESTION**  
**WITHIN THE SCOPE OF ARTICLE 96(1) OF THE CHARTER**  
**AND ARTICLE 65(1) OF THE STATUTE**

**A. The Requirement That the Request Should Raise a Legal Question**

5.1 It is well-established that, in order for the Court to be able to exercise its advisory opinion jurisdiction, a request must have been referred to the Court on a “legal question”. This follows from Article 96(1) of the Charter and Article 65(1) of the Statute, the interpretation of which has been addressed in many of the advisory opinions given by the Court to date.<sup>113</sup>

5.2 The question referred to the Court in this case is not a “legal question” within the scope of Article 96(1) of the Charter and Article 65(1) of the Statute. Israel’s objection, so far as jurisdiction is concerned, is not that the question is “political”, although it will be abundantly clear from the discussion in Chapter 3 that the request is highly political and partisan in character and goes to one aspects of a wider political dispute. Rather, it is that the question referred to the Court is uncertain in its terms with the result that it is not amenable to a response by the Court.

5.3 For a question to constitute a legal question for the purposes of Article 96(1) of the Charter and Article 65(1) of the Statute it must be reasonably specific. This follows in part from the language of Article 65(2) of the Statute, which expressly requires “an exact statement of the question upon which an opinion is required”, and in part from basic principles. The Court has also been guided by the imperative of reaching conclusions which are legally certain.<sup>114</sup> The requirement that decisions be made by reference to and within the confines of legal certainty amounts to a general principle that falls to be applied as a matter of international law.<sup>115</sup> The

---

<sup>113</sup> See, for example, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962*, ICJ Reports 1962, p.151, at p.155: “Therefore, in accordance with Article 65 of its Statute, the Court can give an advisory opinion only on a legal question. If a question is not a legal one, the Court has no discretion in the matter; it must decline to give the opinion requested.”

<sup>114</sup> See, for example, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, p.226, at para.95; *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*, Judgment, I.C.J. Reports 1980, p.29, para.58. See also *Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada)*, Separate Opinion of Judge Oda, I.C.J. Reports 1998, at para.9.

<sup>115</sup> Dailier and Pellet, *Droit International Public* (6<sup>th</sup> ed.), p.349. See also Sir Hersch Lauterpacht referring to the “paramount postulate of security and stability” in the context of the administration of justice. Lauterpacht, H., *The Function of Law* (1933), p.253. The principle of legal certainty is also an important

issue of legal certainty is not to be confused with the issue that has arisen in previous advisory opinions as to whether a question is unduly abstract, ie, where the meaning of the question is certain but where it is said that it fails to relate to a specific factual situation.<sup>116</sup> The issue here is that it is not possible to decipher with reasonable certainty the legal meaning of the question. This is addressed further below.

**5.4** In addition, while Israel accepts that it is part of the Court's judicial function to seek to interpret the question put to it, in doing so the Court must not exceed its own competence. As the Permanent Court stated:

“The Court would exceed its own competency should it essay to consider controversial cases, actual or hypothetical, on which its opinion is not asked, and to intimate what, in its judgment, the decision upon them should be.”<sup>117</sup>

**5.5** The Court's task is to answer the question as put to it, not to seek to reformulate the question.<sup>118</sup> In the absence of a reasonably certain legal question for it to answer, the Court cannot establish its jurisdiction by augmenting the question before it.<sup>119</sup>

---

concept in European Community law: see e.g. *Portelange v. Marchant*, Case 10/69 [1969] E.C.R., p.309, at p. 316.

<sup>116</sup> See, for example, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p.226, at para.15.

<sup>117</sup> *Competence of the International Labour Organization to regulate, incidentally, the personal work of the Employer* (1926), P.C.I.J. Series B, No. 13, p. 24.

<sup>118</sup> See, for example, *Difference relating to immunity from legal process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1999, p.62, at para.37; also, *Competence of the General Assembly*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, p.4 at p.7.

<sup>119</sup> Given that the Court's jurisdiction is limited to answering the question put to it, and is in part defined by that question, the position is analogous to where a dispute resolution provision and in particular an arbitration agreement fails for uncertainty because it is not possible to ascertain how the parties wished their disputes to be resolved. See e.g. Redfern and Hunter, *Law and Practice of International Commercial Arbitration* (3<sup>rd</sup> ed.), pp.172-173, on “Uncertainty”, addressing the issue of so-called “pathological arbitration clauses”. Another useful analogy is the Court's approach to the interpretation of treaty provisions at the jurisdictional phase e.g. in *Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, 1996, I.C.J. Reports, p.803, at p.810, para.16. The Court interpreted each provision relied on by the claimant so as to establish whether the facts alleged were capable of leading to a breach. The question whether the parties had consented to the Court's jurisdiction could not be answered on the basis merely of an “arguable” interpretation of the treaty. Greater certainty was required to establish the Court's jurisdiction.

## **B. The Question is Uncertain and Incapable of Response Within Its Terms**

### *(i) The Underlying Assumption of Illegality*

5.6 The question referred to the Court has three elements. It asks:

- what are the legal consequences arising from
- a given factual situation, ie, the construction of the wall being built by Israel, the occupying Power, in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, as described in the report of the Secretary-General,
- considering the rules and principles of international law, including the Fourth Geneva Convention of 1949, and relevant Security Council and General Assembly resolutions.

5.7 The question goes to “legal consequences”, not to underlying issues of legality. Although the question put to the Court appears to assume that the construction of the fence is unlawful, there has in fact been no legally binding assessment or determination of the illegality of the fence.<sup>120</sup> This leaves two possibilities:

(a) that the Court is being asked (i) to find that the construction of the fence is unlawful, and then (ii) to give its opinion on the legal consequences of that illegality,

or

(b) that the Court is being asked (i) to assume that the construction of the fence is unlawful, and then (ii) to give its opinion on the legal consequences of that assumed illegality.

5.8 The first of these possibilities is unworkable. The second is unworkable and would also lead the Court to give an opinion that was devoid of object or purpose.

5.9 So far as the first possibility is concerned, the question as to whether the construction of the fence is unlawful is a complex question of mixed fact and law. This is discussed further in Chapter 8. It is also a question of acute political sensitivity, as has been shown in Chapter 3, not

---

<sup>120</sup> Cf. General Assembly resolution A/RES/ES-10/13 of 27 October 2003, operative para.1. **(Dossier No.14)**

least given the Security Council endorsed initiative to bring the two sides back to negotiations. It may be supposed that if the General Assembly had wanted the Court's opinion on this highly complex and sensitive question, it would expressly have sought such an opinion. In an analogous situation, the Permanent Court found:

“The Council, if it had wished also to obtain the Court's opinion on this point ... would not have failed explicitly to say so. In these circumstances the Court does not consider that it has cognisance of this question.”<sup>121</sup>

**5.10** It is submitted that the Court should similarly decline to reformulate and respond to a question going to the issue of whether or not construction of the fence is unlawful. Further, the issue of legality is one that is inherently ill-suited for determination by way of an advisory opinion. This is because of the complex underlying questions of fact that would have to be resolved, which would of necessity involve consideration by the Court of abundant documentary, witness and expert witness evidence. As developed further in Chapter 8, the factual enquiry necessary to address the question of legality is one that cannot properly be shoehorned into the scope of the current advisory opinion request.

**5.11** As to the second possibility, if the Court were to proceed on the basis of an assumption of illegality, the resulting opinion could have no practical value. As follows from the *Western Sahara* case, the function of the Court is to give an opinion once it has come to the conclusion that the question put is relevant and has a practical and contemporary effect, and is not devoid of object or purpose.<sup>122</sup> These requirements cannot be considered satisfied if the question is simply asking the Court to give its opinion on the basis of an assumption, ie, the assumed illegality of the construction of the fence. The resulting opinion could not assist the General Assembly in the

---

<sup>121</sup> *Exchange of Greek and Turkish Populations* (1925), *P.C.I.J. Series B, No.10*, at p.17.

<sup>122</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at p.37, para.73. See also at p.20, para.20 and p.27, para.39. See also *Northern Cameroons, I.C.J. Reports 1963*, p.15, at p.33: “If the Court were to proceed and were to hold that the Applicant's contentions were all sound on the merits, it would still be impossible for the Court to render a judgment capable of effective application ...”. This was obviously in the context of a contentious matter, but in the same judgment the Court stressed that all the considerations of judicial propriety applied equally to the exercise of the advisory jurisdiction. *Ibid.*, pp.30-31. Cf. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p.226, at para.16. It is arguable that the Court's jurisprudence pulls in different directions on the appropriateness of considering the object and purpose of an advisory opinion request. However, the question in truth goes to immediacy of application. An opinion going to a general question of international law, as in the *Nuclear Weapons* case, has an immediate application regardless of whether or not there is a specific situation to which it may be applied. An opinion going to the legal consequences of a specific act, where that act may or may not be unlawful, can have no immediate application.

proper exercise of its functions.<sup>123</sup> It would also be a source of wider confusion. Further, any legal consequences would depend on the precise nature of the illegality. Is the Court then to proceed on the basis of an extended series of differing assumptions, giving its assessment of the legal consequences in each case?

**5.12** Thus, what is being asked of the Court is quite uncertain. It is uncertain which of the two options referred to above the Court is intended to adopt. It is uncertain, in terms of option (a), what the precise scope of the enquiry would be, and, in terms of option (b), precisely what assumptions could or should be made.

**5.13** The position was quite different in the *Namibia* case, where the Court was being asked to give its opinion on the legal consequences for States in circumstances in which the illegality of the continued presence of South Africa in Namibia had already been definitively established by Security Council resolution 276 (1970). Thus, the starting point for the Court's consideration of the legal consequences for States in that case was precisely the fact that there had been a "binding determination made by a competent organ of the United Nations to the effect that a situation is illegal".<sup>124</sup>

#### *(ii) Legal Consequences for Whom?*

**5.14** The use of the formula "legal consequences" leads immediately to a further area of uncertainty. The question fails to specify whether the Court is being asked to address legal consequences for:

- the General Assembly or some other organ of the United Nations,
- Member States of the United Nations,
- Israel,
- "Palestine",
- some combination of the above, or some different entity.

---

<sup>123</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at p.20, para.39.

<sup>124</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p.16, at p.54, para.117, and pp. 54-56, paras.118-126.

**5.15** Legal consequences do not exist in the abstract. They must have a defined object. In the absence of a defined object, there is an absence of legal certainty. The qualification of “consequences” by the adjective “legal” in no sense alters this. Moreover, the gap cannot be filled by reference to the record of the meeting at which the advisory opinion request was adopted. There is a notable lack of explanation on the record as to who was intended to be the beneficiary of any opinion of the Court – or, indeed, as to how the General Assembly would be assisted in the performance of its functions by the giving of an opinion.

**5.16** The uncertainty in this respect is relevant for two reasons. First, the Court must know the scope of the exercise on which it is being asked to embark. It cannot be for the Court to double-guess the General Assembly. Second, and no less importantly, States or other interested parties must also know the scope of the exercise on which the Court is being asked to embark. Failing this, they are not in a position to consider how to respond. In this respect, it may again be noted that, in the *Namibia* case, the Court was asked to give its opinion on the legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council resolution 276 (1970). The Court was not left to fill in the blanks, and the Court did not go beyond the specific task set by the question before it.

### **C. Conclusions**

**5.17** The failings outlined above render the question put to the Court uncertain. It follows from this that the question cannot be a legal question as required by Article 65(1) of the Statute. As the Court has frequently affirmed, where the question referred for an opinion is not a legal question, the Court has no discretion in the matter. It must decline to give the opinion requested.

\*

\* \*

---

**PART THREE**

**PROPRIETY AND THE EXERCISE OF DISCRETION**



**CHAPTER 6**  
**PRINCIPLES RELEVANT TO THE QUESTION OF PROPRIETY**  
**AND THE EXERCISE BY THE COURT OF ITS DISCRETION**  
**UNDER ARTICLE 65(1) OF THE STATUTE**

**A. The Court's Discretion to Decline to Answer the Question**

**6.1** The Court has a discretion to decline to respond to a request for an advisory opinion. Israel submits that the request now before the Court is one to which it should not respond. Article 65(1) of the Statute is cast in permissive terms. It provides that the Court “may give an advisory opinion” (emphasis added). The Court has on numerous occasions affirmed that this leaves it with “a large amount of discretion” to examine “whether the circumstances of the case are of such a character as should lead it to answer the Request”.<sup>125</sup> For example, in the *Western Sahara* case, the Court addressed the matter in the following terms:

“Article 65, paragraph 1, of the Statute, which establishes the power of the Court to give an advisory opinion, is permissive and, under it, that power is discretionary in character. In exercising this discretion, the International Court of Justice, like the Permanent Court of International Justice, has always been guided by the principle that, as a judicial body, it is bound to remain faithful to the requirements of its judicial character even in giving advisory opinions. If the question is a legal one which the Court is undoubtedly competent to answer, it may nonetheless decline to do so. As the Court has said in previous Opinions, the permissive character of Article 65, paragraph 1, gives it the power to examine whether the circumstances of the case are of such a character as should lead it to decline to answer the request.”<sup>126</sup>

**6.2** Similarly, in its Opinion in the *Certain Expenses* case, the Court, recalling the Opinion of the Permanent Court of International Justice in the *Status of Eastern Carelia* Advisory Opinion, observed as follows:

“The power of the Court to give an advisory opinion is derived from Article 65 of the Statute. The power granted is of a discretionary character. In exercising its discretion, the International Court of Justice, like the Permanent Court of International Justice, has always been guided by the principle which the Permanent Court stated in the case concerning the *Status of Eastern Carelia* on 23 July 1923: ‘The Court, being a Court of Justice, cannot, even in

---

<sup>125</sup> *Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion of 30 March 1950, I.C.J. Reports 1950*, p.65, at pp.71-72.

<sup>126</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at paragraph 23.

advisory opinions, depart from the essential rules governing their activity as a Court' (PCIJ, Series B, No.5, p.29). Therefore, in accordance with Article 65 of its Statute, the Court can give an advisory opinion only on a legal question. If a question is not a legal one, the Court has no discretion in the matter; it must decline to give the opinion requested. But, even if the question is a legal one, which the Court is undoubtedly competent to answer, it may nonetheless decline to do so."<sup>127</sup>

**6.3** The Court has nonetheless also made clear both that a reply to a request for an advisory opinion, in principle, should not be refused and that only "compelling reasons" should lead it to refuse to give a requested advisory opinion.<sup>128</sup>

**6.4** The recent jurisprudence of the Court shows that the Court is particularly mindful to ensure that questions of jurisdiction and propriety are properly addressed before any question of merits is considered. So, for example, in the case of the General Assembly's request for an advisory opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, the Court first resolved questions of jurisdiction and propriety before turning to consider the merits of the question referred for an opinion.<sup>129</sup> An examination of the Court's jurisprudence, and that of the Permanent Court before it, indicate a number of elements that are germane to the question of what would constitute "compelling reasons" that should lead the Court to refuse to give a requested opinion.

**(i) *The Requirement that the Court Remain Faithful to its Judicial Character***

**6.5** In the *Northern Cameroons* case, the Court, referring to the exercise of a judicial function, equally applicable to advisory opinions and contested cases, observed that "[t]hat function is circumscribed by inherent limitations which are none the less imperative because they may be difficult to catalogue, and may not frequently present themselves as a conclusive bar to adjudication in a concrete case."<sup>130</sup> This awareness of the "inherent limitations" evident in the "judicial function" has received a particular focus in the exercise of the Court's advisory jurisdiction, in which the Court has placed great emphasis on the dominant requirement that it

---

<sup>127</sup> *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962: ICJ Reports 1962, p.151 at p.155.

<sup>128</sup> See *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962: ICJ Reports 1962, p.151 at p.155.

<sup>129</sup> *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p.226, at paragraphs 10 *et seq* and 14 *et seq* respectively.

<sup>130</sup> *Case Concerning the Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom)*, Preliminary Objections, Judgment of 2 December 1963, I.C.J. Reports 1963, p.15, at p.30.

remain faithful to its judicial character. This imperative draws on the Opinion of the Permanent Court in the *Eastern Carelia* case. Given its pertinence to the matter now before the Court, the principal conclusions of the Permanent Court warrant setting out in detail. Concluding that it would not give an Opinion on the question referred to it, the Permanent Court stated as follows:

“It follows from the above that the opinion which the Court has been requested to give bears on an actual dispute between Finland and Russia. ... It is well established in international law that no State can, without its consent, be compelled to submit its disputes with other States either to mediation or to arbitration, or to any other kind of pacific settlement. ... Such consent, however, has never been given by Russia. On the contrary, Russia has, on several occasions, clearly declared that it accepts no intervention by the League of Nations in the dispute with Finland. The refusals which Russia has already opposed to the steps suggested by the Council have been renewed upon the receipt by it of the notification of the request for an advisory opinion. The Court therefore finds it impossible to give its opinion on a dispute of this kind.

It appears to the Court that there are other cogent reasons which render it very inexpedient that the Court should attempt to deal with the present question. The question whether Finland and Russia contracted on the terms of the Declaration as to the nature of the autonomy of Eastern Carelia is really one of fact. To answer it would involve the duty of ascertaining what evidence might throw light upon the contentions which have been put forward on this subject by Finland and Russia respectively, and of securing the attendance of such witnesses as might be necessary. The Court would, of course, be at a very great disadvantage in such an enquiry, owing to the fact that Russia refuses to take part in it. It appears now to be very doubtful whether there would be available to the Court materials sufficient to enable it to arrive at any judicial conclusion upon the question of fact: What did the parties agree to? The Court does not say that there is an absolute rule that the request for an advisory opinion may not involve some enquiry as to facts, but, under ordinary circumstances, it is certainly expedient that the facts upon which the opinion of the Court is desired should not be in controversy, and it should not be left to the Court itself to ascertain what they are.

The Court is aware of the fact that it is not requested to decide a dispute, but to give an advisory opinion. This circumstance, however, does not essentially modify the above considerations. The question put to the Court is not one of abstract law, but concerns directly the main point of controversy between Finland and Russia, and can only be decided by an investigation into the facts underlying the case. Answering the question would be substantially equivalent to deciding the dispute between the parties. The Court, being a Court of Justice, cannot, even in giving advisory opinions, depart from the essential rules guiding their activity as a Court.”<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> *Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion (1923), P.C.I.J., Series B, No.5, at pp.27-29.*

6.6 The Permanent Court was concerned by two factors of particular relevance in these proceedings: (a) the absence of consent to the adjudication of a legal dispute, and (b) the necessary bar against making determinations on underlying facts where the Court does not have sufficient evidence before it.

(a) *The Limitation on Giving an Advisory Opinion Where There is a Legal Dispute*

6.7 The opinion in the *Eastern Carelia* case was in part predicated on the fact that Russia was not a member of the League of Nations. It follows that it could not be said that Russia had consented generally to the Permanent Court's exercise of the advisory jurisdiction.<sup>132</sup> However, the jurisprudence of the International Court has focussed not on the jurisdictional element of the Permanent Court's finding, but rather on the issue of whether the consideration of a question that related to a pending dispute between States was consistent with judicial propriety.<sup>133</sup> This has led the Court to consider with care the issue of whether a given question put to it relates to an existing dispute between States.

6.8 Thus, in the *Interpretation of Peace Treaties* case, the Court considered the nature of the question before it, which concerned the applicability to certain disputes of the settlement procedures instituted by the Peace Treaties, and found that this "in no way touches the merits of those disputes".<sup>134</sup> It followed that the *Eastern Carelia* case could be distinguished. It could not be said that the question "related to the main point of a dispute actually pending between two States, so that answering the question would be substantially equivalent to deciding the dispute between the parties."<sup>135</sup> The Court found that "the legal position of the parties to these disputes cannot be in any way compromised by the answers that the Court may give to the Questions put

---

<sup>132</sup> Cf. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p.16, at p.23, para.31; also *Western Sahara*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p.12, at pp.23-24, para.30.

<sup>133</sup> See for example Simma (ed.), *The Charter of the United Nations* (2<sup>nd</sup> ed.), Vol. II, p. 1185: "A decision to entertain a request would be inappropriate if a legal dispute relating to States which have not recognized the jurisdiction of the ICJ on the basis of Art. 36 of the Statute, were brought before the Court, in the absence of the States concerned, by a request for advisory proceedings." See also at p. 1187: "The ICJ has recognized, on the other hand, that the lack of consent of an interested State may render the giving of an Advisory Opinion incompatible with its judicial character."

<sup>134</sup> *Interpretation of Peace Treaties*, Advisory Opinion of 30 March 1950, I.C.J. Reports 1950, p.65, at p.72.

<sup>135</sup> *Interpretation of Peace Treaties*, Advisory Opinion of 30 March 1950, I.C.J. Reports 1950, p.65, at pp.71-72. See, Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996*, Vol. II, noting that the views of the present Court as expounded in the *Interpretation of Peace Treaties* Advisory Opinion "are today the guiding statement".

to it”.<sup>136</sup> In other words, the Court formulated a basic principle – that it should decline to answer a question where this “would be substantially equivalent to deciding the dispute between the parties” – and sought to establish whether that principle was applicable on the facts before it.

**6.9** Similarly, in the *Namibia* case the Court addressed itself to the question of whether the request related to a legal dispute actually pending between two States (and/or between South Africa and the United Nations), but found that it did not.<sup>137</sup> A further important factor in terms of consent was South Africa’s appearance before the Court for purposes of setting out its case on the merits of the question put to the Court.<sup>138</sup>

**6.10** In the *Western Sahara* case, the Court expressly addressed the continuing relevance of the *Eastern Carelia* case (building on the earlier consideration of this same question in the *Interpretation of Peace Treaties* case), and concluded that: “the consent of an interested State continues to be relevant, not for the Court’s competence, but for the appreciation of the propriety of giving an opinion”.<sup>139</sup> It continued:

“In certain circumstances, therefore, the lack of consent of an interested State may render the giving of an advisory opinion incompatible with the Court’s judicial character. An instance of this would be when the circumstances disclose that to give a reply would have the effect of circumventing the principle that a State is not obliged to allow its disputes to be submitted to judicial settlement without its consent.”<sup>140</sup>

**6.11** The principle that the Court must remain “faithful to the requirements of its judicial character”, highlighted in the *Western Sahara* case, goes to the proposition that the Court must not permit the advisory mechanism to become an abuse of process by which the scheme of the Statute on consensual jurisdiction is circumvented.<sup>141</sup> It is not simply a question of whether there is an actual dispute between States that might otherwise come before the Court through its

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p.16, at p.24, para.32. It found: “It is not the purpose of the request to obtain the assistance of the Court in the exercise of the Security Council’s functions relating to the pacific settlement of a dispute pending before it between two or more States. The request is put forward by a United Nations organ with reference to its own decisions and it seeks legal advice from the Court on the consequences and implications of these decisions.”

<sup>138</sup> *Ibid.*, pp.23-24, para.31.

<sup>139</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at p.25, para.32.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p.25, para.33.

<sup>141</sup> See also the *IMCO Advisory Opinion*, *I.C.J. Reports 1960*, p.50, at p.153.

contentious procedure. It is whether engagement with the question by the Court would in effect involve the Court in an adjudication of issues – whether binding or not – in a manner that would evade the constraints of the Statute. The Court examined the situation before it in the *Western Sahara* case and found that the legal controversy before it had not arisen in bilateral relations between two States.<sup>142</sup> It also placed emphasis on the fact that, in the proceedings in the General Assembly, Spain had not opposed the reference of the question as such to the Court’s advisory jurisdiction.<sup>143</sup>

*(b) The Limitation on Giving an Advisory Opinion Where There is Insufficient Evidence Before the Court to Enable it to Make Findings of Fact*

**6.12** Notwithstanding the discretion that the Court enjoys in terms of the application of the rules applicable in contentious cases (pursuant to Article 68 of the Statute), the advisory jurisdiction does not readily allow for a procedure well-suited to the determination of complex issues of fact.<sup>144</sup> This has not been a major problem so far as the Court’s exercise of its advisory jurisdiction is concerned – prior to the present proceedings – as the Court has not been faced with the problem of establishing complex facts on which there has been disagreement.<sup>145</sup>

**6.13** In the *Eastern Carelia* case, the Permanent Court was faced with the difficulty of determining facts and found that, in the absence of a concerned party, it could not do so without departing from the essential rules guiding its activity as a Court. The weight and propriety of this principle has been consistently affirmed in the jurisprudence of the International Court.<sup>146</sup> Thus,

---

<sup>142</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at p.25, para.34. Cf. the instant case, where Israel did of course vote against resolution A/RES/ES-10/14. The dicta in the *Western Sahara* case were considered and applied in *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989*, p. 177 at p. 191, para. 38. Again the Court considered whether the effect of the advisory opinion was to submit an existing dispute to judicial settlement without one State’s consent. It found that this was not the case.

<sup>143</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12 at p.24, para.30.

<sup>144</sup> See, for example, Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996* (3<sup>rd</sup> ed.), Vol. II, p. 992: “... unless there is agreement on the facts as the point of departure for the determination of the law applicable to those facts, non-contentious and non-adversarial procedures are not likely to be appropriate machineries for the establishment of facts.”

<sup>145</sup> Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996* (3<sup>rd</sup> ed.), Vol. II, p.993: “Both Courts have regularly made relatively simple findings of fact, established on the basis of the documentation submitted to the Court. Those instances are not conclusive, since the Court has not in the course of rendering an advisory opinion been faced with the problem of establishing facts on which there was disagreement.”

<sup>146</sup> See with respect to the Permanent Court’s decision in the *Eastern Carelia* case, Bin Cheng, *General Principles of Law* (1953), p.298: “The decision of the Court not to give its opinion demonstrates the

for example, in the *Interpretation of Peace Treaties* advisory opinion, the Court affirmed that amongst the imperative inherent limitations of the judicial function in respect of advisory proceedings was the principle that the Court cannot give an opinion on questions which raise “a question of fact which [cannot] be elucidated without hearing both parties”.<sup>147</sup>

**6.14** This limitation was not problematic at the practical level in the *Interpretation of Peace Treaties* case because the Court was looking simply at the application of a dispute settlement mechanism, not at the underlying dispute. The issue was also raised by Spain in the *Western Sahara* case. The Court defined the question as follows:

“whether the Court has before it sufficient information and evidence to enable it to arrive at a judicial conclusion upon any disputed questions of fact the determination of which is necessary for it to give an opinion in conditions compatible with its judicial character.”<sup>148</sup>

**6.15** In the event, the Court found that it had the necessary information and evidence. It found that it had received from Mauritania, Morocco and Spain “very extensive documentary evidence of the facts which they considered relevant to the Court’s examination of the questions posed in the request” and that each of those States, as well as Algeria and Zaire, had presented their views on these facts and on the observations of the others.<sup>149</sup> In the present case, the Court has received no evidence from Israel bearing on the substantive question, and evidence received from others, including the United Nations Secretariat, cannot be regarded as authoritative or reliable.

**(ii) Other “Circumstances of the Case”<sup>150</sup> that May Lead the Court  
to Decline to Answer the Request**

**6.16** The two elements, outlined above, going to the judicial character of the Court are directly relevant to the present case and have featured extensively in the jurisprudence of the

---

fundamental nature of the principle *audiatur et altera pars*. Exceptions should not be allowed save where a party, which is under an obligation to present itself and has been afforded the opportunity to do so, fails to comply with such obligation without valid reason and neglects to exercise the right and privilege of being heard.” That, of course, is not the situation in the present case. Israel is under no obligation to present its case in the current proceedings.

<sup>147</sup> *Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion of 30 March 1950, I.C.J. Reports 1950*, p.65, at p.72.

<sup>148</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at pp. 28-29, para.46.

<sup>149</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at p.29, para.47.

<sup>150</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at para.23.

Court. They are not the only factors, however, which are relevant to the exercise of the Court's discretion. The requirement that the Court remain faithful to its judicial character suggests additional "compelling reasons" that require consideration in this case, notably, that the Court should not allow its advisory procedure to be used by the General Assembly to obtain an opinion, the mere fact of which would undermine a delicate process of political negotiation nurtured and endorsed by the Security Council in exercise of its primary responsibilities under the Charter.

*(iii) Judicial Propriety in the Circumstances of this Case*

**6.17** The following chapters in this Part address a number of specific elements of propriety and the exercise by the Court of its discretion in this case. These are:

- (a) the propriety of an opinion of the Court since the request concerns a contentious matter in respect of which Israel has not given consent to the jurisdiction of the Court (**Chapter 7**);
- (b) the propriety of an opinion of the Court since that the question requires the Court to speculate about essential facts and make assumptions about arguments of law (**Chapter 8**);
- (c) other compelling reasons in the circumstances of this case why the Court, in the exercise of its discretion, should decline to give an Opinion (**Chapter 9**).

\*

\* \*

**CHAPTER 7**  
**THE REQUEST CONCERNS A CONTENTIOUS MATTER IN RESPECT OF WHICH**  
**ISRAEL HAS NOT GIVEN CONSENT TO THE JURISDICTION OF THE COURT**

**A. The Applicable Legal Principles**

7.1 The present chapter develops Israel's submission that the Court should not exercise its jurisdiction in the present case because the request concerns a contentious matter in respect of which Israel has not given its consent to the exercise of jurisdiction by the Court. The applicable legal principles have already been outlined in Chapter 6. Absence of consent is an important factor to be taken into account when the Court considers whether to exercise its discretion. The following issues of principle can be derived from the analysis contained in Chapter 6:

- (a) does the question in the advisory opinion request relate to the main point of a dispute actually pending so that answering the question would be substantially equivalent to deciding the dispute between the parties?<sup>151</sup>
- (b) do the circumstances disclose that to give a reply would have the effect of circumventing the principle that a State is not obliged to allow its disputes to be submitted to judicial settlement without its consent?<sup>152</sup>

7.2 In order to be able to address these issues, the Court must consider (i) the nature of the Israeli-Palestinian dispute, and whether the effect of the advisory opinion request is to bring the substance of that dispute or an element of that dispute before the Court (Section B below), and (ii) whether Israel has consented to the settlement of the dispute by the Court (Section C below).

**B. The Pending Dispute**

7.3 The issue now before the Court is an integral part of the wider Israeli-Palestinian dispute concerning questions of terrorism, security, borders, settlements, Jerusalem and other related matters. Elements of that dispute, and in particular steps taken by the international

---

<sup>151</sup> *Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion of 30 March 1950, I.C.J. Reports 1950*, p.65, at pp.71-72.

<sup>152</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at p.25, para.33.

community, including the Security Council, to achieve its resolution, have already been identified in Chapter 3. That the advisory opinion request brings before the Court a “dispute” between Israel and “Palestine” can most easily be seen from a review of the documents sent by the Secretary-General to the President of the Court on 8 December 2003, principally General Assembly resolution A/RES/ES-10/14 and the report of the Secretary-General of 24 November 2003 (A/ES-10/248).

**7.4** First, resolution A/RES/ES-10/14 firmly places the advisory opinion request in the context of the ongoing Israeli-Palestinian dispute.<sup>153</sup> This is evident from:

- (a) the Agenda item, which is described as “Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory”;
- (b) the reference back to previous United Nations resolutions concerning actions of Israel such as settlement of its citizens in territory to the east of the so-called “Green line”;
- (c) the characterisation of Israel as “the Occupying Power”;
- (d) the reference to the construction of the “wall” in departure from the so-called “Green line”;
- (e) the affirmation of “the necessity of ending the conflict” between Israel and “Palestine”.

**7.5** Second, and even more telling, the Secretary-General’s report contains two annexes. Annex I is entitled “Summary legal position of the Government of Israel”. Annex II is entitled “Summary legal position of the Palestine Liberation Organization”. The existence of a dispute between Israel and “Palestine” could not be illustrated more clearly.

**7.6** Third, the “Summary legal position of the Palestine Liberation Organization” which forms Annex II to the Secretary-General’s report is apparently based on a legal opinion provided by the PLO for the purposes of the report. The “Summary legal position of the Palestine Liberation Organization”:

---

<sup>153</sup> No point is taken here as to the bias and inaccuracy in the description of and approach to the dispute manifested in resolution A/RES/ES-10/14.

- makes reference to certain rights of Israel;
- makes reference to certain violations by Israel of Palestinian rights;
- makes reference to the criminal liability of Israel;
- claims that the “construction of the Barrier is an attempt to annex the territory [in the West Bank] contrary to international law” and that the “de facto annexation of land interferes with the territorial sovereignty and consequently with the right of the Palestinians to self-determination”.

7.7 Two points immediately follow. First, the language clearly predicates the existence of a dispute. Second, the dispute is unambiguously a key part of the wider Israeli-Palestinian dispute. If it were necessary, further confirmation of this last factor is provided by the language of the preamble to General Assembly resolution A/RES/ES-10/13, pursuant to which the Secretary-General’s report of 24 November 2003 was prepared.<sup>154</sup>

7.8 The existence of the pending dispute behind the advisory opinion request cannot be doubted. This is not a case, such as *Namibia*, where the Court could find that it was concerned with mere differences of views on legal issues which have existed in practically every advisory opinion.<sup>155</sup> The dispute between Israel and “Palestine” is the *fons et origo* of the advisory opinion request. This is also evident from a review of the record of the meeting at which the resolution requesting the advisory opinion was adopted. It is not merely that there is no hint in that record (or in the resolution itself) of how an advisory opinion might assist the General Assembly in the exercise of its functions.<sup>156</sup> On the contrary. The record abounds with statements going to the position of “Palestine”, and of Israel, and the intent on the part of the co-sponsors of the resolution to “send a powerful message to Israel” that “justice be done”.<sup>157</sup>

7.9 The issue then is whether responding to the question put to the Court would be substantially equivalent to deciding that dispute. This issue can be answered very simply. If the

---

<sup>154</sup> See the ninth preambular paragraph, referring, for example, to “the need to end the occupation that began in 1967”.

<sup>155</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p.16, at p.24, para.34.

<sup>156</sup> Cf. *Western Sahara Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1975, at pp.26 – 27, para.39. The point was made expressly by the Representative from Singapore (see paragraph 3.40 above).

<sup>157</sup> See, for example, the statement by the Representative of Malaysia on behalf of the Non-Aligned Movement (A/ES-10/PV.23, 8 December 2003). (**Dossier No.42**)

Court interprets the question as requiring it to pronounce on the legality of Israel's construction of the fence, this would be substantially equivalent to deciding the pending dispute as to the legality of the fence. In fact, it would not just be a question of substantial equivalence. The Court would be making findings regarding the legality of the fence. The fact that it would be doing so in the exercise of its advisory capacity makes no difference. At the same time, the Court could not avoid deciding significant elements of the broader ongoing dispute between Israel and "Palestine". If the Court were merely to assume the illegality of the construction of the fence, the impact would be the same. Even if the Court were to construe the question as narrowly as possible, it would still inevitably have to address a dispute between the two sides in breach of the requirement of consent in contentious proceedings.

**7.10** This leaves the further issue of whether the reply to the question would have the effect of circumventing the principle that a State is not obliged to allow its disputes to be submitted to judicial settlement without its consent, i.e. regardless of the fact that Israel has not consented to the Court dealing with any aspect of its dispute with "Palestine".

### **C. The Absence of Consent**

**7.11** As is its undoubted right, Israel has not consented to the Court's jurisdiction in respect of its dispute with "Palestine", or any element thereof, or with any other associated party. That Israel has so chosen is evident from:

- (a) the absence of any optional clause declaration;
- (b) reservations made by Israel to compromissory clauses in multilateral treaties;
- (c) the different mechanisms of dispute settlement that have been accepted by Israel, including in particular the dispute settlement arrangements in the Israel – PLO agreements.

Each of these is briefly considered below.

**7.12** So far as concerns the absence of any optional clause declaration, on 19 November 1985, Israel informed the Secretary-General that it was withdrawing the declaration of acceptance

of the compulsory jurisdiction of the Court that it had deposited on 17 October 1956 and modified on 28 February 1984.<sup>158</sup> In response, the Legal Counsel of the United Nations informed Israel that the Secretary-General had received the letter on 21 November 1985 and that the notification would take effect from that date. Even had Israel not withdrawn its declaration in 1985, the dispute with “Palestine”, including the dispute put to the Court in the advisory opinion request, would not have been covered by Israel’s optional clause declaration. This contained reservations *inter alia* as follows:

“This Declaration does not apply to:

...

(c) any dispute between the State of Israel and any other State whether or not a member of the United Nations which does not recognize Israel or which refuses to establish or to maintain normal diplomatic relations with Israel and the absence or breach of normal relations precedes the dispute and exists independently of that dispute;

(d) disputes arising out of events occurring between 15 May 1948 and 20 July 1949;

(e) without prejudice to the operation of sub-paragraph (d) above, disputes arising out of, or having reference to, any hostilities, war, state of war, breach of the peace, breach of armistice agreement or belligerent or military occupation (whether such war shall have been declared or not, and whether any state of belligerency shall have been recognized or not) in which the Government of Israel are or have been or may be involved at any time. ...”<sup>159</sup>

**7.13** So far as concerns multilateral treaties to which Israel is a party, Israel has not accepted the compulsory jurisdiction of the Court in any multilateral treaty since 1975.<sup>160</sup> Although, since that date, Israel has become party to a number of treaties that include the possibility of dispute settlement by the Court, such settlement is optional only. In other cases, Israel has attached reservations that expressly withhold consent to dispute settlement by the Court.

**7.14** So far as concerns different mechanisms of dispute settlement that have been accepted by Israel, it is stressed that none of the treaties and agreements concluded by Israel as part of the

---

<sup>158</sup> See 40 *ICJ Yearbook* (1985-1986), p.60.

<sup>159</sup> See 39 *ICJ Yearbook* (1984-1985), p.79.

<sup>160</sup> Israel has, in its nearly 56 years of existence, been party to only two bilateral treaties submitting to dispute resolution by the Court. Of these, only the 1951 *Treaty of Friendship, Commerce and Navigation* with the United States remains in force.

peace process contain references to dispute resolution by the Court.<sup>161</sup> In the context of the consideration of this aspect of judicial propriety, it is important to bear in mind that no agreement with the PLO, and no unilateral declaration by either Israel or the PLO provides for a compulsory settlement of the dispute whether by the Court or otherwise. Thus:

- (a) The letter from Chairman Arafat to Prime Minister Rabin of 9 September 1993 provides:

“... The PLO commits itself to the Middle East peace process, and to a peaceful resolution of the conflict between the two sides and declares that all outstanding issues relating to permanent status will be resolved through negotiations.”

- (b) Article XV of the Declaration of Principles of 13 September 1993 provides:

“1. Disputes arising out of the application or interpretation of this Declaration of Principles or any subsequent agreements pertaining to the interim period, shall be resolved by negotiations through the Joint Liaison Committee to be established pursuant to Article X above.

2. Disputes which cannot be settled by negotiations may be resolved by a mechanism of conciliation to be agreed upon by the parties.

3. The parties may agree to submit to arbitration disputes relating to the interim period, which cannot be settled through conciliation. To this end, upon the agreement of both parties, the parties will establish an Arbitration Committee.”

- (c) Article XVII of the Gaza-Jericho Agreement of 4 May 1994 (superseded by the Interim Agreement of 28 September 1995) provides:

“Any difference relating to the application of this Agreement shall be referred to the appropriate coordination and cooperation mechanism established under this Agreement. The provisions of Article XV of the Declaration of Principles shall apply to any such difference which is not settled through the appropriate coordination and cooperation mechanism, namely:

---

<sup>161</sup> Article VII of the *Treaty of Peace between Israel and Egypt* provides that disputes will be resolved by negotiations, conciliation or submitted to arbitration. Article 29 of the *Treaty of Peace between Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan* also provides that disputes will be resolved by negotiations, conciliation or submitted to arbitration.

1. Disputes arising out of the application or interpretation of this Agreement or any subsequent agreements pertaining to the interim period shall be settled by negotiations through the Liaison Committee.
2. Disputes which cannot be settled by negotiations may be settled by a mechanism of conciliation to be agreed between the Parties.
3. The Parties may agree to submit to arbitration disputes relating to the interim period, which cannot be settled through conciliation. To this end, upon the agreement of both Parties, the Parties will establish an Arbitration Committee.”

(d) Article XXI of the Interim Agreement of 28 September 1995 provides:

“Any difference relating to the application of this Agreement shall be referred to the appropriate coordination and cooperation mechanism established under this Agreement. The provisions of Article XV of the DOP shall apply to any such difference which is not settled through the appropriate coordination and cooperation mechanism, namely:

1. Disputes arising out of the application or interpretation of this Agreement or any related agreements pertaining to the interim period shall be settled through the Liaison Committee.
2. Disputes which cannot be settled by negotiations may be settled by a mechanism of conciliation to be agreed between the Parties.
3. The Parties may agree to submit to arbitration disputes relating to the interim period, which cannot be settled through conciliation. To this end, upon the agreement of both Parties, the Parties will establish an Arbitration Committee.”

**7.15** The position could not be clearer. Israel and the PLO have repeatedly agreed that their disputes should be settled by negotiation, with the possibility of an agreement that disputes be solved by arbitration. It is not just that Israel has not consented to the Court resolving its disputes with “Palestine”, or any part of that dispute. It is that other mechanisms of dispute settlement more appropriate to the circumstances have been expressly preferred.

#### **D. Conclusions**

**7.16** It follows from the above that in the instant case, if the Court has jurisdiction, which Israel submits it has not, the Court should exercise its discretion by refusing to respond to the

advisory opinion request. This is an exceptional case. Answering the question would be equivalent to the Court to deciding a significant element in the dispute between Israel and “Palestine”, and this is precisely what the co-sponsors of resolution A/RES/ES-10/13 appear to have been seeking.<sup>162</sup> Answering the request would have the effect of circumventing the principle that a State is not obliged to allow its disputes to be submitted to judicial settlement without its consent. These factors apply *a fortiori* where a State has, in respect of a particular dispute, acted expressly to exclude the jurisdiction of the Court in favour of other forms of settlement.

7.17 To this must be added the further consideration, namely, that “Palestine” is not a State. It has no standing before the Court. The Court’s advisory jurisdiction cannot be employed to circumvent the scheme of the Statute in circumstances in which the Court would not in any circumstance be open to the would-be litigant most directly involved in the recourse to the advisory procedure.

\*  
\* \* \*

---

<sup>162</sup> See, for example, the statement of the Palestinian Representative, Mr Al-Kidwa, in the debate in the Emergency Special Session on 8 December 2003. A/ES-10/PV.23, 8 December 2003. **(Dossier No.42)**

## CHAPTER 8

### THE QUESTION REQUIRES THE COURT TO SPECULATE ABOUT ESSENTIAL FACTS AND MAKE ASSUMPTIONS ABOUT ARGUMENTS OF LAW

**8.1** In this Chapter, Israel will develop its contention that the question requires the Court to speculate about essential facts and make assumptions about arguments of law. The applicable legal principles have already been outlined in Chapter 6, from which the following questions can be derived:

- (a) does the advisory opinion request raise questions of fact which could not be elucidated without hearing the parties?<sup>163</sup>
- (b) does the Court have before it sufficient information and evidence to enable it to arrive at a judicial conclusion upon any disputed questions of fact the determination of which is necessary for it to give an opinion in a manner compatible with its judicial character?<sup>164</sup>

#### A. A Response to the Question Would Require the Court to Speculate About Essential and Highly Complex Facts Which Are Not Before It

**8.2** If the Court were seised of the issue of whether the construction of the fence were lawful or not and, if not, what the legal consequences of such illegality might be for certain specified parties, it would inevitably have to address and resolve a series of complex factual issues.

**8.3** The extent of the factual issues would, in a contentious case, appear from the pleadings of the parties. In the absence of such pleadings, and in circumstances where Israel does not know what issues “Palestine” is going to put before the Court, the likely ambit of the factual issues can most conveniently be derived from the allegations contained in Annex II to the Secretary-General’s report of 24 November 2003, “Summary legal position of the Palestine Liberation Organization”. On the basis of this document, it would be for the Court to consider:

---

<sup>163</sup> *Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion of 30 March 1950, I.C.J. Reports 1950*, p.65, at p.72.

<sup>164</sup> *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975*, p.12, at pp.28-29, para.46.

- (a) factual issues going to the military necessity of the fence;
- (b) factual issues going to the proportionality of the construction of the fence, including factual issues going to the question of whether the requirements of proportionality can more likely be met by different means including different routing of the fence.

**8.4** Any assessment of the military necessity of the fence would necessarily have to entail, including in respect of parts of the fence where the routing has not been finally determined:

- (a) an assessment of the security threat faced by Israel, which would in turn require an assessment of the nature and scale of terrorist attacks, the continuing nature of the threat, and the likely nature and scale of future attacks;
- (b) an assessment of the effectiveness of the fence to address the security threat relative to other available means;
- (c) an assessment of the motives behind the construction of the fence;
- (d) an assessment of the routing of the fence, including an assessment of whether the routing was justified by military necessity so far as concerns individual sections of the fence;
- (e) an assessment of the specific nature and extent of the construction, including an assessment of whether these aspects were justified by military necessity so far as concerns individual sections of the fence, to cover, for example, the issue of whether there was a justification on grounds of military necessity for those short sections of wall;
- (f) an assessment of the specific nature of the threat to the Israeli population at different sections of the fence;
- (g) in the light of the claim that the requirements of proportionality can better be met by different routing of the fence, an assessment of the relative threat arising as a result of

such different routing and of whether the requirements of military necessity could thus be satisfied.

**8.5** In order to begin to answer such questions, any tribunal seised with the determination of such contested facts would require extensive documentary, witness and expert evidence from all the parties involved.<sup>165</sup> It would be entirely inappropriate for the Court to rely simply on “evidence” supplied by “Palestine”. Evidence must be tested. And the Court would have to be willing to embark on a time-consuming determination of facts.

**8.6** The Court would also have to consider and rule upon countervailing factors relied upon by “Palestine” with respect to the contention that the construction of the fence is not proportionate. On the basis of the contentions made in the “Summary legal position of the Palestine Liberation Organization”, the Court would have to assess:

- (a) the extent and nature of the claimed “Extensive destruction of Palestinian homes and other property”;
- (b) the extent and nature of the claimed “Infringements of freedom of movement”;
- (c) the extent and nature of the claimed “Infringements on the rights to education, work, an adequate standard of living and health care”;
- (d) the extent and nature of the claimed “arbitrary interference of home”;
- (e) the extent and nature of the claimed “facilitation of the entry of Israeli citizens into the Closed Area while restricting Palestinian access to and residence in the Closed Area”;
- (f) the extent to which similar factors also affect non-Palestinians.

**8.7** The Court cannot possibly make any such factual determinations. Even if the case were a contentious one, the operational constraints under which the Court works do not permit thorough scrutiny of highly detailed or complex issues of fact. Indeed, it may be asked whether

---

<sup>165</sup> Of course, strictly there are no parties in advisory opinion proceedings. This highlights the inappropriate nature of such proceedings for the resolution of disputes involving complex sets of facts.

the Court has ever decided facts of such a complex and highly politicised character, and that are so central to a conflict of this nature. These factors weigh all the more heavily where the Court is exercising its advisory jurisdiction, the point having already been made that non-contentious and non-adversarial procedures are not likely to be appropriate machineries for the establishment of facts.<sup>166</sup> This is all the more so in a case where “Palestine” has asserted the criminal liability of Israel.

**8.8** In the event, the Court has allowed a mere six weeks for the presentation of written statements. The Court could not possibly have the necessary material before it and will be in no position to make any findings of fact at all. For one thing, Israel contests the jurisdiction of the Court and is not putting forward a case on the substance. Further, in the light of recent decisions regarding changes to the routing of the fence in certain sensitive areas, and other developments, it is highly unlikely that even the basic factual material available to the Court from Palestinian and other non-Israeli sources will be accurate. The Court cannot replace the proper judicial determination of facts by assumptions or speculation. This is not a case like *Interpretation of Peace Treaties*, where the Court is in no sense looking at the underlying dispute; or the *Namibia* case, where a binding finding of illegality had already been made. This is not a case like *Western Sahara*, where the main protagonists had all submitted extensive documentary evidence of the facts which they considered relevant to the Court’s examination of the questions posed in the request, and had submitted their observations on that evidence.

**8.9** It follows that the Court will not have before it sufficient information and evidence to enable it to arrive at a judicial conclusion upon disputed questions of fact the determination of which is necessary for it to give an opinion compatible with its judicial character.

**B. A Response to the Question Would Require the Court to Make Assumptions About Arguments of Law Which Are Not Before It**

**8.10** In the absence of participation by Israel on the substance of the request, a response to the question would also require the Court to make assumptions about arguments of law which are not before it. This issue has already been touched upon in Chapter 5 above so far as assuming the illegality of the construction of the fence is concerned. The further point here is that, in order to make the findings that “Palestine” apparently seeks in the “Summary legal position of the

---

<sup>166</sup> See the passage from the *Eastern Carelia* case set out in Chapter 6 above.

Palestine Liberation Organization”, the Court would have to not merely make the series of factual determinations referred to above, but it would also have to apply the relevant legal principles to those facts. To do so, the Court would have to make assumptions arguments of law which are not before it including as to:

- (a) the component elements of such legal concepts as military necessity and proportionality;
- (b) the interpretation and application of the broad series of other instruments that might be relied upon by “Palestine”;
- (c) questions concerning allegations of annexation;
- (d) other issues arising in the context of an enquiry as to legal consequences.

**8.11** These legal issues are varied and complex – as cannot be surprising given that they form part of a dispute that is many decades old.

### **C. Conclusions**

**8.12** This is an exceptional case. The issues arising in respect of the construction of the fence – whether confined to the question of legal consequences or whether expanded to include the underlying question of legality – do not lend themselves to hasty determination in a procedurally questionable manner. This is not simply a consequence of the Court’s Order of 19 December 2003. It is inherent in the advisory opinion procedure. To make findings on a complex legal and factual dispute, in the absence of one of the two most directly concerned parties, would constitute a departure from the essential rules guiding the Court’s juridical activity.<sup>167</sup>

\*  
\* \*

---

<sup>167</sup> *Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion (1923), P.C.I.J., Series B, No.5*, at pp.27-29.



**CHAPTER 9**  
**OTHER COMPELLING REASONS WHY THE COURT,**  
**IN THE EXERCISE OF ITS DISCRETION, SHOULD**  
**DECLINE TO ANSWER THE QUESTION**

9.1 The preceding Chapters of this Part have addressed established reasons of law which go to the exercise by the Court of its discretion under Article 65(1) of the Statute to decline to answer the request for an advisory opinion. These draw on the principles in the *Eastern Carelia* case, largely affirmed as of continued relevance in the jurisprudence of the present Court. The circumstances of the present case, however, raise for the Court's consideration other "compelling reasons" which should lead the Court to decline to give the opinion requested. In Chapters 4 and 5 of this statement, Israel advanced two objections of jurisdiction which, in its contention, operate to preclude the Court – as a matter of law – from giving an opinion in this case. In the alternative, in the event that the Court takes the view that these elements do not preclude its consideration of the matter, Israel contends that the circumstances of the request and the competence of and balance of responsibility between the General Assembly and the Security Council are also relevant to the exercise by the Court of its discretion to decline to answer the opinion requested. Likewise, Israel contends that the inherent uncertainty of the question also goes to issues of discretion and propriety.

9.2 There are two additional aspects relevant to propriety that require further brief comment. They have already been addressed at some length at various points throughout this statement and only require brief concluding remarks.

**A. Equity Requires that the Court Decline to Give an Opinion**

9.3 Equitable principles of good faith and "clean hands" are widely acknowledged in the Court's jurisprudence, as also are their corollaries of bad faith and abuse of rights.<sup>168</sup> Citing the

---

<sup>168</sup> See, for example, *Factory at Chorzow*, P.C.I.J., 1927 Series A, No.9, at p.31; *Free Zones Case*, P.C.I.J., 1932 Series A/B No.46, at p.167; *Legal Status of Eastern Greenland*, P.C.I.J., 1933 Series A/B No.53, as per Judge Anzilotti, at p.95; *Diversion of Water from the Meuse*, P.C.I.J., 1937 Series A/B, No.70, as per Judge Anzilotti, at p.50, and Judge Hudson, at p.77; *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment*, I.C.J. Reports 1980, p.3, as per Judge Morozov, at pp.53-55, and Judge Tarazi, at pp.62-63; *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p.14, as per Judge Schwebel, at paragraphs 240 and 268-272.

equitable maxim that “a court of equity refuses relief to a plaintiff whose conduct in regard to the subject-matter of the litigation has been improper”, Judge Hudson, in his Separate Opinion in *Diversion of Water from the Meuse*, observed:

“The general principle is one of which the international tribunal should make a very sparing application. ... Yet, in a proper case, and with scrupulous regard for the limitations which are necessary, a tribunal bound by international law ought not to shrink from applying a principle of such obvious fairness.”<sup>169</sup>

9.4 Although this is a request for an advisory opinion, it is difficult to conceive of a case to which Judge Hudson’s injunction to the Court to act is more appropriately suited. As the material in Chapter 3 attests, “Palestine” is responsible for the terrorism which the fence is aimed at addressing. This cannot be ignored. It cannot be open to a party to seek a remedy from a court in circumstances in which it has committed the wrong that has brought about the very situation which is under examination. This follows from the principle *nullus commodum capere de sua injura proprio* – no one can be allowed to reap advantage from his own wrong – a principle which is just as pertinent in advisory proceedings which seek to raise for assessment questions which are essentially contentious. The reality of this case is that “Palestine” will be seeking from the Court certain findings of law. Yet it is the very suicide and other attacks against Israel and Israelis for which it is responsible that have led to the situation of which it complains. This is quite obviously a material factor, amounting to a “compelling reason”, which the Court must weigh in the balance when exercising its discretion under Article 65(1) of the Statute.

#### **B. An Opinion Would Cut Across the Scheme of the Roadmap**

9.5 The implications of an opinion of the Court on the substance of the request for the scheme of the Roadmap have already been addressed in detail in earlier Chapters. There are two reasons why an advisory opinion on the substance would be at odds with the Roadmap. The first is that the Roadmap commits the two sides to negotiations within an agreed framework. Acceding to the request for an advisory opinion which raises one aspect of a conflict that the two sides have agreed to address by other means would signal to “Palestine” that it is acceptable for it to pursue its objectives outside of the framework agreed. In practical terms, this is likely to act as

---

<sup>169</sup> *Diversion of Water from the Meuse*, P.C.I.J., 1937 Series A/B, No.70, as per Judge Hudson, at p.77.

a factor detracting from the Roadmap modalities and, even more ominously as a green light for additional terror activities.

**9.6** The second and more important reason why an opinion on the substance would undermine the Roadmap is that almost any conceivable answer on the substance of the question would go directly to issues that the two sides have deferred for later discussion. The Roadmap advances a comprehensive approach to resolution of the Israeli-Palestinian conflict comprised of a number of phases. The scheme of these phases is not happenstance but a recognition of the foundation that needs to be established if there is to be any hope of success. It follows that, under the Roadmap, progress towards a permanent status agreement in Phase III of the initiative is dependent on the effective performance by the two sides of the commitments under Phases I and II. Critical amongst these is the requirement that the Palestinian side take effective measures to bring the terrorism to an end. This cannot be sidestepped by way of a procedure which seeks to engage the Court on issues that fall to be determined through negotiations in due course once “Palestine” has fulfilled its own threshold commitments.

**9.7** The dispute over the fence is only one aspect of the wider Israeli-Palestinian conflict. The fence is a response by Israel to the failure by the Palestinians to fulfil their commitments to bring an end to the terror. One element of the dispute cannot properly be addressed in the absence of the other. And neither can be properly addressed by the Court, especially in the context of its advisory jurisdiction, without running a considerable risk that such balance as the Roadmap attempts to achieve, and to advance in due course through negotiations by the two sides, will be immediately upset.

**9.8** It does not require a particularly creative imagination to consider what an opinion of the Court might conceivably address – assuming *arguendo* that it would not simply endorse Israel’s right to construct the fence and all of its conduct in relation thereto. As one undertakes such an exercise, as the Court will no doubt do, it becomes immediately apparent that any opinion on the substance of the question would cut across the Roadmap. The point has been made in Chapter 3 by reference simply to some of the issues surrounding the Armistice Demarcation Line and the question of settlements. To these can be added others, such as the status of Jerusalem. Virtually anything that the Court might say would risk undermining the proposed scheme of the negotiations as well as their substance.

**9.9** The most evident difficulty concerns the question of legality. The point was made in Chapter 5 that this is not even explicitly part of the question. Yet some assessment of legality might be expected to be a prerequisite to anything that the Court might choose to say on the subject of legal consequences. There are, however, significant pitfalls in every direction of this question. Resolution ES-10/13, which purports to determine illegality, cannot properly be relied upon as an authoritative determination of legality. It is not binding. The assessment of illegality was not arrived at after any consideration of substantive issues of law. The resolution does not state what provisions of law the fence is supposed to be in contradiction of. An opinion of the Court based on this assessment of legality would not be credible and would be likely to embroil the Court, the two sides and the United Nations more generally in a longer-term dispute as to the weight of the Court's opinion.

**9.10** Other avenues to which the Court might turn to in order to assess legality would be equally problematic. Other resolutions of the Security Council and General Assembly do not address the legality of the fence and are subject to their own significant limitations of assessment. These resolutions, even of the Security Council, are not akin to resolution 276 (1970), in issue in the *Namibia* case, which, under the scheme of the Charter, was dispositive of a matter essentially internal to the United Nations itself. A much more considered review of legality would properly be required.

**9.11** Assuming, however, simple reliance on such resolutions, the Court would still be faced with the need to extrapolate from these resolutions to address the legality of the fence. And it does not follow that a resolution on the legality of some or other question can of itself form an adequate and proper basis for an assessment of the legality of the fence. Even assuming that the Court, in its advisory function and absent relevant facts and arguments on the matter from Israel, could properly undertake a considered assessment of legality, the outcome would be an opinion which would undoubtedly trespass into the essential domain of the Roadmap on questions of borders, Jerusalem and settlements. Whatever the Court might say on these topics would be thrust into the balance of the intended negotiations with every chance of destabilising that process. Issues that the Quartet has proposed should be addressed in Phase III of the Roadmap would be catapulted up front with the opinion of the Court, given in ignorance of the wider political dynamic, undermining the negotiations.

**9.12** Other approaches do not suggest simpler solutions. “Legal consequences” do not subsist in a vacuum. An opinion addressing legal consequences for Israel, for “Palestine”, for other States, for the United Nations, which had no anchor in the reality of the events on the ground and a considered assessment of the balance of rights, would be counterproductive.

**9.13** Against this background, the statement of the United States, as the principal architect of the Roadmap, in the debate in the Emergency Special Session at which the advisory opinion request was adopted, bears recollection. The full statement is set out in Chapter 3. The salient element is as follows:

“The international community has long recognised that resolution of the conflict must be through negotiated settlement, as called for in Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973). That was spelled out clearly to the parties in the terms of reference of the Madrid Peace Conference in 1991. Involving the International Court of Justice in this conflict is inconsistent with that approach and could actually delay a two-State solution and negatively impact road map implementation. Furthermore, referral of this issue to the International Court of Justice risks politicising the Court. It will not advance the Court’s ability to contribute to global security, nor will it advance the prospects of peace.”

**9.14** As will have been evident from the other extracts of statements set out in Chapters 3 and 4 above, the United States was not alone in this assessment.

**9.15** An advisory opinion, conducted on an accelerated procedure, which cuts across a concerted diplomatic initiative, endorsed by the Security Council, to bring the two sides back to negotiations, cannot but harm attempts to achieve a resolution of the conflict. Israel submits that, by any standard, this amounts to a “compelling reason” why the Court, in the exercise of its discretion under Article 65(1) of the Statute, should decline to respond on the merits of the requested opinion.

\*  
\* \*



## CHAPTER 10

### SUMMARY AND CONCLUSIONS

**10.1** As required by the Court's Practice Direction No.II, this Chapter contains a short summary of Israel's reasoning as set forth in the preceding Chapters. It also contains brief conclusions.

**10.2** Israel's contentions are twofold. First, the Court lacks jurisdiction to consider the advisory opinion request contained in resolution A/RES/ES-10/14. Second, if the Court finds that it has jurisdiction, as a matter of judicial propriety it should decline to answer the request. There is, however, a common theme that runs through both of these contentions, namely, that the advisory opinion request would see the Court trespass into the complex Israeli-Palestinian conflict notwithstanding that the Security Council unanimously endorsed the Roadmap in resolution 1515 (2003), just nineteen days before the advisory opinion request.

**10.3** The Court lacks jurisdiction for two reasons. First, the request for an advisory opinion is *ultra vires* the competence of the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session of the General Assembly and would also have been *ultra vires* the competence of the General Assembly convened in regular session (see Chapter 4). The 10<sup>th</sup> Emergency Special Session was convened pursuant to the Uniting for Peace Resolution of 3 November 1950, which provides in relevant part that "if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures". In the instant case, there has been no failure by the Security Council to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security. On the contrary, just nineteen days before the passing of resolution A/RES/ES-10/14, the Security Council exercised its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in endorsing the Roadmap. In any event, under the scheme of the Charter, the General Assembly's responsibility and competence for the maintenance of international peace and security is subsidiary to that of the Security Council. In circumstances such as the instant case, where the Security Council has acted in exercise of its primary responsibility, the General Assembly has a duty to exercise restraint.

**10.4** Second, in order for the Court to be able to exercise its advisory jurisdiction, a request must have been referred to the Court on a “legal question” (see Chapter 5). The question referred to the Court in this case is not a “legal question” within the scope of Article 96(1) of the Charter and Article 65(1) of the Statute because it is not sufficiently certain. This is so for two reasons. First, it is unclear whether the Court is being asked to find that the construction of the fence is unlawful, or merely to assume illegality. Second, although the concept of “legal consequences” does not exist in the abstract, the question does not state for whom the “legal consequences” are to be specified.

**10.5** Were the Court to conclude that it does have jurisdiction, there are significant reasons why it should decline to answer the request as a matter of judicial propriety. The relevant principles of law are set out in Chapter 6. The reasons why the Court should decline to respond to the requested opinion are as follows. First, the advisory opinion request relates to key aspects of the ongoing dispute between Israel and “Palestine” and would be substantially equivalent to deciding that dispute (see Chapter 7). In circumstances where Israel has expressly acted to exclude the Court’s jurisdiction in respect of that dispute, answering the request would have the effect of circumventing the principle that a State is not obliged to allow its dispute to be submitted to judicial settlement without its consent.

**10.6** Second, answering the question would require the Court to speculate about essential and complex facts which are not before it, and also to make assumptions about arguments of law (see Chapter 8). The Court is not in a position to make the factual determinations necessary to a response to the advisory opinion request, and the Court cannot replace the judicial determination of facts by assumptions or by speculation. Nor can the Court make assumptions as to what legal arguments would be raised by Israel had it made submissions on the substance of the question raised in the advisory opinion request.

**10.7** Third, there are other compelling reasons why the Court should decline to exercise its advisory jurisdiction in this case (see Chapter 9). These go both to the general fairness of the proceedings and to judicial propriety. The Court should take full account of the fact that the prime motivator and co-sponsor of the advisory opinion request, “Palestine”, bears responsibility for the very attacks that the fence has been designed to prevent. In addition, any response to the advisory opinion request would cut across the Security Council endorsed Roadmap initiative.

**10.8** In view of the considerations set out in this statement, Israel submits that the Court should find that it has no jurisdiction to consider the advisory opinion request. In the alternative, Israel submits that there are compelling reasons why the Court should exercise its discretion to decline to answer the requested opinion.

\*

\* \*



## LIST OF ANNEXES

<b>Annex No.</b>	<b>Document</b>
1.	Letter from H.E. Eitan Margalit, Ambassador of Israel, The Hague, to H.E. Philippe Couvreur, Registrar, International Court of Justice, 11 December 2003
2.	Letter from H.E. Eitan Margalit, Ambassador of Israel, The Hague, to H.E. Philippe Couvreur, Registrar, International Court of Justice, 31 December 2003
3.	A/RES/3237 (XXIX), 22 November 1974
4.	A/RES/43/160 A, 9 December 1988
5.	A/RES/43/177, 15 December 1988
6.	A/RES/52/250, 7 July 1998
7.	Letter dated 26 January 2004 from Ambassador Arye Mekel, Chargé d'affaires a.i. of Israel to the United Nations in New York, addressed to the Secretary-General
8.	Letter dated 9 September 1993 from Yasser Arafat, Chairman, The Palestine Liberation Organisation, to Yitzhak Rabin, Prime Minister of Israel
9.	S/PRST/2002/9, 10 April 2002
10.	Joint Statement of the Quartet, 16 July 2002
11.	S/PRST/2002/20, 18 July 2002
12.	Joint Statement of the Quartet, 20 December 2002
13.	Joint Statement of the Quartet, 20 February 2002
14.	Joint Statement of the Quartet, 22 June 2003
15.	Joint Statement of the Quartet, 26 September 2003
16.	S/RES/62, 16 November 1948
17.	Hashemite Kingdom of Jordan – Israel: General Armistice Agreement, 3 April 1949
18.	<i>USA Today</i> , March 14, 2002, p.A.06
19.	Statement by Prime Minister Sharon, 18 January 2004

20. Statement by Palestinian Prime Minister Abbas, Aqaba Summit, 4 June 2003
21. Statement by Israeli Prime Minister Sharon, Aqaba Summit, 4 June 2003
22. A/RES/377 (V), 3 November 1950, "Uniting for Peace"
23. S/PV.4836, 5 October 2003
24. S/PV.4862, 19 November 2003

\* \* \*

Cour internationale de Justice

Enregistré au Greffe le :

-----  
International Court of Justice

Filed in the Registry on :

30 JAN. 2004 /17(e)

---

## **International Court of Justice**

Request for an Advisory Opinion from the 10<sup>th</sup> Emergency Special Session  
of the United Nations General Assembly on “the legal consequences arising  
from the construction of the wall being built by Israel”

*Written Statement of the Government of Israel*

*on Jurisdiction and Propriety*

*Annexes*

30 January 2004

## LIST OF ANNEXES

<b>Annex No.</b>	<b>Document</b>
1.	Letter from H.E. Eitan Margalit, Ambassador of Israel, The Hague, to H.E. Philippe Couvreur, Registrar, International Court of Justice, 11 December 2003
2.	Letter from H.E. Eitan Margalit, Ambassador of Israel, The Hague, to H.E. Philippe Couvreur, Registrar, International Court of Justice, 31 December 2003
3.	A/RES/3237 (XXIX), 22 November 1974
4.	A/RES/43/160 A, 9 December 1988
5.	A/RES/43/177, 15 December 1988
6.	A/RES/52/250, 7 July 1998
7.	Letter dated 26 January 2004 from Ambassador Arye Mekel, Charge d'affaires a.i. of Israel to the United Nations in New York, addressed to the Secretary-General
8.	Letter dated 9 September 1993 from Yasser Arafat, Chairman, The Palestine Liberation Organisation, to Yitzhak Rabin, Prime Minister of Israel
9.	S/PRST/2002/9, 10 April 2002
10.	Joint Statement of the Quartet, 16 July 2002
11.	S/PRST/2002/20, 18 July 2002
12.	Joint Statement of the Quartet, 20 December 2002
13.	Joint Statement of the Quartet, 20 February 2002
14.	Joint Statement of the Quartet, 22 June 2003
15.	Joint Statement of the Quartet, 26 September 2003
16.	S/RES/62, 16 November 1948
17.	Hashemite Kingdom of Jordan – Israel: General Armistice Agreement, 3 April 1949
18.	<i>USA Today</i> , March 14, 2002, p.A.06
19.	Statement by Prime Minister Sharon, 18 January 2004
20.	Statement by Palestinian Prime Minister Abbas, Aqaba Summit, 4 June 2003

21. Statement by Israeli Prime Minister Sharon, Aqaba Summit, 4 June 2003
22. A/RES/377 (V), 3 November 1950, "Uniting for Peace"
23. S/PV.4836, 5 October 2003
24. S/PV.4862, 19 November 2003

# Annex 1

H.E. Philippe Couvreur  
Registrar  
International Court of Justice  
Peace Palace  
2517 KJ The Hague  
The Netherlands

The Hague, December 11, 2003

Sir,

I refer to the adoption by the Special Session of the United Nations General Assembly of Resolution A/ES-10/L.16 of 8 December 2003 requesting the International Court of Justice to render an advisory opinion on "the legal consequences arising from the construction of the wall being built by Israel".

The request raises contentious matters which bear directly on the security of the State of Israel and its population from terrorist attacks. The Government of Israel is accordingly considering its position on this request and whether it should take any part in the proceedings of the Court. Without prejudice to any further position that Israel may in due course take on the matter, Israel's view is that the Court should not entertain the request for reasons of discretion, jurisdiction and admissibility.

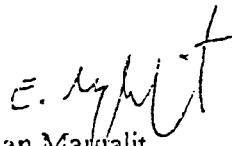
Israel notes that any considered assessment of the substance of the question would have to allow sufficient time for the preparation and exchange of written statements, and comments thereon by others, within the terms of Article 66 of the Court's *Statute*. Given the seriousness of the issue raised by the question, notwithstanding the expedition requested by the General Assembly, Israel does not think that this can be adequately, or fairly, achieved in the space of weeks but would have to allow at least a number of months for the preparation of initial written statements.

In this context, Israel is concerned by the negative effect of pending proceedings on any activities aimed at facilitating negotiations between the parties as envisaged by the "Road Map".

In these circumstances, Israel invites the Court to consider bifurcating the proceedings to allow an early response to the question of whether the request should be entertained by the Court. While sufficient time would still need to be allowed to States to prepare written statements on questions of jurisdiction and admissibility, in the event that the Court were to decide that it does have jurisdiction to, and should, entertain the request, it would then be possible to move on to the substance of the matter unencumbered by preliminary issues.

Given Israel's direct concern with this matter, it reserves all its rights under the Charter, the *Statute* and the Rules of the Court including its right to choose a Judge *ad hoc* in accordance with Article 31 of the Court's *Statute* and Articles 35 and 102(3) of the *Rules of the Court*. Israel also draws attention to Article 17(2) of the Court's *Statute* and Article 34 of its *Rules*.

Please be assured, Sir, of my highest considerations.



Eitan Margalit

Ambassador of Israel  
The Hague

## Annex 2

THE AMBASSADOR OF ISRAEL  
THE HAGUE

ש  
ג  
ר  
י  
ר  
י  
ש  
ד  
א  
ל  
ג  
א  
ה

H.E. Philippe Couvreur  
Registrar  
International Court of Justice  
Peace Palace  
2517 KJ The Hague  
The Netherlands

The Hague, 31 December 2003

Sir,

I have the honour to refer to my letter to you of 11 December 2003 and to the Court's Order of 19 December 2003 in the matter of the request for an advisory opinion in resolution A/RES/ES-10/14 of 8 December 2003 conveyed to the Court under cover of a letter from the Secretary-General of the United Nations also of 8 December 2003.

The Government of Israel wishes to place on record its very considerable disquiet with key elements of the Court's Order. The Order runs counter to the established practice of the Court in respect of advisory proceedings and, in a material respect, is inconsistent with the express terms of the Statute and Rules of Court. It is troubling that, on a complex matter of such importance bearing directly on the security and defence of the State of Israel and of the right to life of its citizens, the Court has decided to proceed in this manner.

Israel notes that the Court has titled the case *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. In doing so, the Court has adopted the language of the question, although with some variation. Israel notes, however, that, in paragraph 2 of the Report annexed to the Secretary-General's letter of 8 December 2003, the Secretary-General referred to "a system of fences, walls, ditches and barriers in the West Bank ('the Barrier')". A footnote to this sentence states: "Palestinians often call this system the Separation Wall and Israelis use the term Security Fence. For the purpose of the present report, the more general term 'the Barrier' is used."

Given the acute sensitivities about terminology in this matter, and the fact that the barrier is overwhelmingly a wire fence rather than a concrete wall, Israel is concerned that the Court's failure to reflect the issues before it in a neutral way in the very name given to the case may be taken to suggest that the Court has already formed a view of the barrier which is supportive of the Palestinian position.

In operative paragraph 1 of its Order, the Court fixed a 6 week period for the filing of written statements. The Order makes no provision for a second round of written comments. The Court also fixed the date for the opening of the hearings 3 weeks after

THE AMBASSADOR OF ISRAEL  
THE HAGUE

ש  
ג  
ר  
י  
ר  
י  
ש  
א  
ל  
א  
ה

receipt of the written statements without regard to the number, size or content of the written statements to be submitted. The basis for the Court's decision is the request that the advisory opinion be rendered "urgently".

In its most recent advisory opinion, the Court was faced with a request "on a priority basis". It there fixed an 8 ½ week period for the exchange of first round written statements and a further 30 days thereafter for the submission of written comments on the written statements. A hearing date was set after the close of the written phase once the extent of the written statements was known. Time-limits in other priority advisory opinions have varied according to the complexity of the particular case.

The present case is considerably more complex than most, if not all, advisory proceedings that have come before the Court. It goes to Israel's essential security and defence interests. These aspects might have been expected to dictate longer periods for the filing of written statements, an opportunity for written comments on the written statements and an adequate opportunity to consider the written statements and comments before the opening of the hearings. On each element, however, the Court has fixed a procedure in this case that is hardly conducive to a considered examination of the matter. Particularly in the light of my letter to you of 11 December 2003, in which these very issues were raised by Israel in a manner intended to be of assistance to the Court, the arrangements laid down by the Court give rise to very serious concerns about the fairness of the procedure.

By operative paragraphs 2 and 4 of its Order, the Court provides that "Palestine" may submit a written statement on the question and may take part in the hearings. In this regard, Israel recalls the terms of Articles 35 and 66 of the Statute. Whatever the status of "Palestine", it is neither a "State entitled to appear before the Court" nor an international organisation within the scope of the relevant provisions of the Statute. On the contrary, pursuant to A/RES/43/177 of 15 December 1988 it is simply the case that "the designation 'Palestine' should be used in place of the designation 'Palestine Liberation Organization' in the United Nations system, without prejudice to the observer status and functions of the Palestine Liberation Organization within the United Nations system". While the Court should be in a position to receive information relevant to its task, Israel can see no basis in the Charter, the Statute, the Rules of Court or relevant United Nations resolutions for the arrangements in respect of "Palestine" now laid down in the Court's Order. It is not appropriate that a matter that has been highly contentious amongst UN Members for many years is now dealt with *en passant* and without discussion in a procedural Order of the Court.

In my letter of 11 December 2003, Israel referred to Article 17(2) of the Statute and Article 34 of the Rules of Court. In this regard, Israel notes that the 19 December 2003 Order of the Court was made by the full Bench of the Court after deliberation by all of its Members.

Israel is constrained to observe that a Member of the Court who has played a leading role in recent years in the very Emergency Special Session from which the advisory opinion

THE AMBASSADOR OF ISRAEL  
THE HAGUE

ש  
ג  
ר  
י  
ר  
ש  
א  
ל  
ה  
א  
ג

request has now emerged should be participating in decisions in this case. This appears to be sharply at odds with the approach adopted by a number of other Members of the Court in recent years in other cases.

Resolution A/RES/ES-10/14 requesting the advisory opinion locates the request squarely in the context of the wider Arab-Israeli / Israeli-Palestinian dispute. The essentially contentious nature of the proceedings is also recognised by the Court's invitation to Palestine to participate in the case. It is inappropriate for a Member of the Court to participate in decisions in a case in which he has previously played an active, official and public role as an advocate for a cause that is in contention in this case. Israel will be writing to the President of the Court separately on this matter pursuant to Article 34(2) of the Rules of Court.

In the light of the Court's Order, Israel is considering its position. It maintains the view that the Court should not entertain the request for reasons of lack of jurisdiction and inadmissibility, reasons which are bound up with the truly contentious character of the case in which consent by Israel to the Court's exercise of jurisdiction over it has not been given. For the avoidance of doubt, nothing in this letter, or that of 11 December 2003, can in any way be taken as an acceptance by Israel of the Court's jurisdiction in respect of this matter or of the propriety of a response on the merits of the request. Indeed, Israel does not consider that the procedural framework laid down in the Order is conducive to a fair consideration of the merits of the case. Israel reserves all of its rights under the Charter, Statute and Rules of Court.

Please be assured, Sir, of my highest considerations.

*E. Margalit*  
c/o Iddo, Head  
Charge d'Affairs a.i.

Eitan Margalit

Ambassador of Israel  
The Hague

## Annex 3

UNITED  
NATIONS

A



## General Assembly

A/RES/3237 (XXIX)  
22 November 1974

### 3237 (XXIX). Observer status for the Palestine Liberation Organization

*The General Assembly,*

*Having considered* the question of Palestine,

*Taking into consideration* the universality of the United Nations prescribed in the Charter,

*Recalling* its resolution 3102 (XXVIII) of 12 December 1973,

*Taking into account* Economic and Social Council resolutions 1835 (LVI) of 14 May 1974 and 1840 (LVI) of 15 May 1974,

*Noting* that the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, the World Population Conference and the World Food Conference have in effect invited the Palestine Liberation Organization to participate in their respective deliberations,

*Noting also* that the Third United Nations Conference on the Law of the Sea has invited the Palestine Liberation Organization to participate in its deliberations as an observer,

1. *Invites* the Palestine Liberation Organization to participate in the sessions and the work of the General Assembly in the capacity of observer;
2. *Invites* the Palestine Liberation Organization to participate in the sessions and the work of all international conferences convened under the auspices of the General Assembly in the capacity of observer;
3. *Considers* that the Palestine Liberation Organization is entitled to participate as an observer in the sessions and the work of all international conferences convened under the auspices of other organs of the United Nations;
4. *Requests* the Secretary-General to take the necessary steps for the implementation of the present resolution.

## Annex 4

UNITED  
NATIONS

A



## General Assembly

A/RES/43/160  
9 December 1988

**43/160. Observer status of national liberation movements  
recognized by the Organization of African Unity  
and/or by the League of Arab States**

A\*

*The General Assembly,*

*Recalling its resolutions 35/167 of 15 December 1980, 37/104 of 16 December 1982, 39/76 of 13 December 1984 and 41/71 of 3 December 1986,*

*Taking note of the report of the Secretary-General,<sup>1/</sup>*

*Recalling its resolution 3237 (XXIX) of 22 November 1974, by which it granted observer status to the Palestine Liberation Organization,*

*Recalling further its resolution 31/152 of 20 December 1976, by which it granted observer status to the South West Africa People's Organization,*

*Desirous of enhancing the effective role played by these national liberation movements,*

*Bearing in mind the necessity of facilitating the work of these organizations,*

1. *Decides* that the Palestine Liberation Organization and the South West Africa People's Organization are entitled to have their communications relating to the sessions and work of the General Assembly issued and circulated directly, and without intermediary, as official documents of the Assembly;

2. *Decides also* that the Palestine Liberation Organization and the South West Africa People's Organization are entitled to have their communications relating to the sessions and work of all international conferences convened under the auspices of the General Assembly of the United Nations issued and circulated directly, and without intermediary, as official documents of these conferences;

3. *Authorizes* the Secretariat to issue and circulate as official documents of the United Nations, under the appropriate symbol of other organs or conferences of the United Nations, communications submitted directly, without intermediary, by the Palestine Liberation Organization and the South West Africa People's Organization, on matters relative to the work of these organs and conferences;

4. *Requests* the Secretary-General to take the necessary steps for the implementation of the present resolution.

*\*Only resolution 43/160 A deals with matters related to the question of Palestine.*

\* \* \*

1/ A/43/528 and Add.1 and 2.

**RECORDED VOTE ON RESOLUTION 43/160 A: 117-2-31**

In favour: Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Antigua and Barbuda, Argentina, Bahrain, Barbados, Belize, Benin, Bhutan, Bolivia, Botswana, Brazil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burma, Burundi, Byelorussia, Cameroon, Cape Verde, Central African Republic, Chad, China, Colombia, Congo, Cuba, Cyprus, Czechoslovakia, Democratic Kampuchea, Democratic Yemen, Djibouti, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, Equatorial Guinea, Ethiopia, Fiji, Gabon, Gambia, German Democratic Republic, Ghana, Grenada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Hungary, India, Indonesia, Iran, Iraq, Jordan, Kuwait, Lao People's Democratic Republic, Lebanon, Lesotho, Liberia, Libya, Madagascar, Malawi, Malaysia, Maldives, Mali, Mauritania, Mauritius, Mexico, Mongolia, Morocco, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Poland, Qatar, Romania, Rwanda, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Sao Tome and Principe, Saudi Arabia, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Solomon Islands, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Swaziland, Syria, Thailand, Togo, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Uganda, Ukraine, USSR, United Arab Emirates, United Republic of Tanzania, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Yugoslavia, Zaire, Zambia.

Against: Israel, United States.

Abstaining: Australia, Austria, Bahamas, Belgium, Canada, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Denmark, Dominica, El Salvador, Finland, France, Federal Republic of Germany, Greece, Honduras, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Kenya, Luxembourg, Malta, Netherlands, New Zealand, Norway, Paraguay, Portugal, Samoa, Spain, Sweden, United

Kingdom.

Absent: Bangladesh\*, Chile, Comoros, Haiti, Jamaica, Mozambique, St. Kitts and Nevis, Zimbabwe\*.

---

*\*Later advised the Secretariat that it had intended to vote in favour.*

# Annex 5

UNITED  
NATIONS

A



## General Assembly

A/RES/43/177  
15 December 1988

### 43/177. Question of Palestine

*The General Assembly,*

*Having considered* the item entitled "Question of Palestine",

*Recalling* its resolution 181 (II) of 29 November 1947, in which, *inter alia*, it called for the establishment of an Arab State and a Jewish State in Palestine,

*Mindful* of the special responsibility of the United Nations to achieve a just solution to the question of Palestine,

*Aware* of the proclamation of the State of Palestine by the Palestine National Council in line with General Assembly resolution 181 (II) and in exercise of the inalienable rights of the Palestinian people,

*Affirming* the urgent need to achieve a just and comprehensive settlement in the Middle East which, *inter alia*, provides for peaceful coexistence for all States in the region,

*Recalling* its resolution 3237 (XXIX) of 22 November 1974 on the observer status for the Palestine Liberation Organization and subsequent relevant resolutions,

1. *Acknowledges* the proclamation of the State of Palestine by the Palestine National Council on 15 November 1988;
2. *Affirms* the need to enable the Palestinian people to exercise their sovereignty over their territory occupied since 1967;
3. *Decides* that, effective as of 15 December 1988, the designation "Palestine" should be used in place of the designation "Palestine Liberation Organization" in the United Nations system, without prejudice to the observer status and functions of the Palestine Liberation Organization within the United Nations system, in conformity with relevant United Nations resolutions and practice;
4. *Requests* the Secretary-General to take the necessary action to implement the present resolution.

\* \* \*

**RECORDED VOTE ON RESOLUTION 43/177: 104-2-36**

In favour: Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Argentina, Bahrain, Bangladesh, Benin, Bolivia, Botswana, Brazil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burma, Burundi, Byelorussia, Cape Verde, Chad, China, Colombia, Comoros, Cuba, Cyprus, Czechoslovakia, Democratic Kampuchea, Democratic Yemen, Djibouti, Ecuador, Egypt, Equatorial Guinea, Ethiopia, Gabon, Gambia, German Democratic Republic, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Hungary, India, Indonesia, Iran, Iraq, Jordan, Kenya, Kuwait, Lao People's Democratic Republic, Lebanon, Libya, Madagascar, Malaysia, Maldives, Mali, Malta, Mauritania, Mauritius, Mexico, Mongolia, Morocco, Mozambique, Nicaragua, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Poland, Qatar, Romania, Rwanda, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Samoa, Sao Tome and Principe, Saudi Arabia, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Swaziland, Syria, Thailand, Togo, Tunisia, Turkey, Uganda, Ukraine, USSR, United Arab Emirates, United Republic of Tanzania, Vanuatu, Viet Nam, Yemen, Yugoslavia, Zambia, Zimbabwe.

Against: Israel, United States.

Abstentions: Antigua and Barbuda, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Belgium, Bhutan, Canada, Central African Republic, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Denmark, Finland, France, Federal Republic of Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Lesotho, Liberia, Luxembourg, Malawi, Nepal, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Trinidad and Tobago, United Kingdom, Uruguay, Venezuela, Zaire.

Absent: Belize, Cameroon, Chile, Congo, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Fiji, Grenada, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Saint Kitts and Nevis, Solomon Islands.

*IRAN ANNOUNCED THAT IT WAS NOT PARTICIPATING IN THE VOTE.*

# Annex 6

UNITED  
NATIONS

A



General Assembly

Distr.  
GENERAL

A/RES/52/250  
7 July 1998

Fifty-second session  
Agenda item 36

**RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY**  
[without reference to a Main Committee (A/52/L.53/Rev.2 and Add.1)]

**52/250. Participation of Palestine in the work of the United Nations**

*The General Assembly,*

*Recalling* its resolution 181 (II) of 29 November 1947, in which, *inter alia*, it recommended the partition of Palestine into a Jewish State and an Arab State, with Jerusalem as a *corpus separatum*,

*Recalling also* its resolution 3237 (XXIX) of 22 November 1974, by which it granted observer status to the Palestine Liberation Organization,

*Recalling further* its resolution 43/160 A of 9 December 1988, adopted under the item entitled "Observer status of national liberation movements recognized by the Organization of African Unity and/or by the League of Arab States", in which it decided that the Palestine Liberation Organization was entitled to have its communications issued and circulated as official documents of the United Nations,

*Recalling* its resolution 43/177 of 15 December 1988, in which it acknowledged the proclamation of the State of Palestine by the Palestine National Council on 15 November 1988 and decided that the designation "Palestine" should be used in place of the designation "Palestine Liberation Organization" in the United Nations system,

*Recalling also* its resolutions 49/12 A of 9 November 1994 and 49/12 B of 24 May 1995, through which, *inter alia*, arrangements for the special commemorative meeting of the General Assembly on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations, in addition to applying to all Member and observer States, were also applied to Palestine, in its capacity as observer, including in the organizing process of the list of speakers for the commemorative meeting,

*Recalling further* that Palestine enjoys full membership in the Group of Asian States and the Economic and Social Commission for Western Asia,

*Aware* that Palestine is a full member of the League of Arab States, the Movement of Non-Aligned Countries, the Organization of the Islamic Conference, and the Group of 77 and China,

*Aware also* that general democratic Palestinian elections were held on 20 January 1996 and that the

Palestinian Authority was established on part of the occupied Palestinian territory,

*Desirous* of contributing to the achievement of the inalienable rights of the Palestinian people, thus attaining a just and comprehensive peace in the Middle East,

1. *Decides* to confer upon Palestine, in its capacity as observer, and as contained in the annex to the present resolution, additional rights and privileges of participation in the sessions and work of the General Assembly and the international conferences convened under the auspices of the Assembly or other organs of the United Nations, as well as in United Nations conferences;
2. *Requests* the Secretary-General to inform the General Assembly, within the current session, about the implementation of the modalities annexed to the present resolution.

*89th plenary meeting  
7 July 1998*

#### ANNEX

The additional rights and privileges of participation of Palestine shall be effected through the following modalities, without prejudice to the existing rights and privileges:

1. The right to participate in the general debate of the General Assembly.
2. Without prejudice to the priority of Member States, Palestine shall have the right of inscription on the list of speakers under agenda items other than Palestinian and Middle East issues at any plenary meeting of the General Assembly, after the last Member State inscribed on the list of that meeting.
3. The right of reply.
4. The right to raise points of order related to the proceedings on Palestinian and Middle East issues, provided that the right to raise such a point of order shall not include the right to challenge the decision of the presiding officer.
5. The right to co-sponsor draft resolutions and decisions on Palestinian and Middle East issues. Such draft resolutions and decisions shall be put to a vote only upon request from a Member State.
6. The right to make interventions, with a precursory explanation or the recall of relevant General Assembly resolutions being made only once by the President of the General Assembly at the start of each session of the Assembly.
7. Seating for Palestine shall be arranged immediately after non-member States and before the other observers; and with the allocation of six seats in the General Assembly Hall.
8. Palestine shall not have the right to vote or to put forward candidates.

# Annex 7



AMBASSADOR ARYE MEKEL  
DEPUTY PERMANENT REPRESENTATIVE

26 January 2004

Excellency,

Israel must register its dismay and concern at the dossier submitted by the Secretariat to the International Court of Justice, in the request for an advisory opinion on Israel's security fence. The dossier is rife with what we hope are oversights, and cannot, in any way, be said to present a balanced picture of the relevant United Nations documents salient in this case.

The context in which the security fence was constructed – Israel's exercise of its legitimate right to self-defense in accordance with principles of international law and the UN Charter – has been entirely overlooked. Indeed, those UN resolutions which speak not only of a right, but rather of an obligation, to fight terrorism have not been included in the dossier. The most relevant of these are undoubtedly Security Council Resolutions 1269 and 1373.

At the same time, various documents have been included whose relevance is questionable, at the least. For example, the inclusion of General Assembly Resolution 194, as well as the Rome Statute of the ICC, could only be considered "relevant" in the context of a broad political campaign against Israel. At times, the lack of balance in the dossier borders on the absurd. I am at a loss to understand the justification for the inclusion of reports written by the Special Rapporteur of the CHR to the territories, while no mention is made of detailed responses by Israel, themselves circulated as documents of the United Nations.

I must protest these shortcomings in the strongest of terms. Both the inclusion of irrelevant materials, as well as the exclusion of salient documents, may have effect upon the work of the Court. I would therefore ask that these oversights be urgently corrected.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest considerations.

A handwritten signature in black ink, reading "Arye Mekel".

Arye Mekel, Ambassador  
Charge d'affaires a.i.

H.E. Mr. Kofi Annan  
Secretary-General  
The United Nations  
New York, NY

## Annex 8

September 9, 1993

Mr. Prime Minister,

The signing of the Declaration of Principles marks a new era in the history of the Middle East. In firm conviction thereof, I would like to confirm the following PLO commitments:

The PLO recognizes the right of the State of Israel to exist in peace and security.

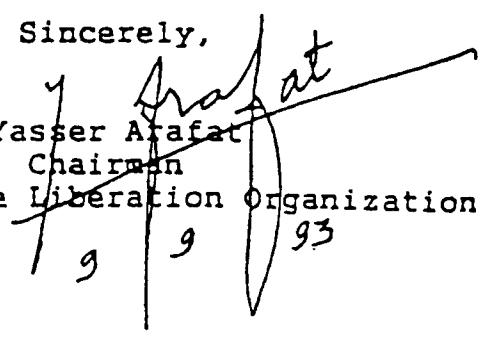
The PLO accepts United Nations Security Council Resolutions 242 and 338.

The PLO commits itself to the Middle East peace process, and to a peaceful resolution of the conflict between the two sides and declares that all outstanding issues relating to permanent status will be resolved through negotiations.

The PLO considers that the signing of the Declaration of Principles constitutes a historic event, inaugurating a new epoch of peaceful coexistence, free from violence and all other acts which endanger peace and stability. Accordingly, the PLO renounces the use of terrorism and other acts of violence and will assume responsibility over all PLO elements and personnel in order to assure their compliance, prevent violations and discipline violators.

In view of the promise of a new era and the signing of the Declaration of Principles and based on Palestinian acceptance of Security Council Resolutions 242 and 338, the PLO affirms that those articles of the Palestinian Covenant which deny Israel's right to exist, and the provisions of the Covenant which are inconsistent with the commitments of this letter are now inoperative and no longer valid. Consequently, the PLO undertakes to submit to the Palestinian National Council for formal approval the necessary changes in regard to the Palestinian Covenant.

Sincerely,

  
Yasser Arafat  
Chairman

The Palestine Liberation Organization

Yitzhak Rabin  
Prime Minister of Israel

## Annex 9



## Security Council

Distr.: General  
10 April 2002

Original: English

---

### Statement by the President of the Security Council

At the 4511th meeting of the Security Council, held on 10 April 2002, in connection with the Council's consideration of the item entitled "The situation in the Middle East, including the Palestinian question", the President of the Security Council made the following statement on behalf of the Council:

"The Security Council supports the Joint Statement (S/2002/369) issued in Madrid on 10 April 2002 by the Secretary-General, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, Secretary of State of the United States, Minister for Foreign Affairs of Spain and High Representative for European Union Common Foreign and Security Policy, which is annexed to this statement, as transmitted to the Council by the Secretary-General. The Security Council calls upon the Government of Israel, the Palestinian Authority and all States in the region to cooperate with the efforts to achieve the goals set out in the Joint Statement and insists on the immediate implementation of resolutions 1402 (2002) and 1403 (2002)."

## Annex

### Joint Statement

The Secretary-General of the United Nations Kofi Annan, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Igor Ivanov, Secretary of State of the United States Colin Powell, Minister for Foreign Affairs of Spain Josep Pique and High Representative for European Union Common Foreign and Security Policy Javier Solana met in Madrid today. We reviewed the escalating confrontation in the Middle East and agreed to coordinate our actions to resolve the current crisis.

We express our grave concern about the present situation, including the mounting humanitarian crisis and the growing risk to regional security. We reiterate our shared condemnation of violence and terrorism, express our deep distress at the loss of innocent Palestinian and Israeli life, and extend our deepest sympathy to the families of those killed and wounded. Believing that there has been too much suffering and too much bloodshed, we call on the leaders of Israel and the Palestinian Authority to act in the interests of their own people, the region, and the international community and to immediately halt this senseless confrontation.

In this regard, we express our grave concern about the most recent attacks from Lebanon across the UN-determined Blue Line. The Quartet calls on all parties to respect the Blue Line, halt all attacks, and show the utmost restraint. The conflict should not be allowed to spread and threaten regional security and stability.

The UN, EU and Russia express their strong support for Secretary of State Powell's mission, and urge Israel and the Palestinian Authority to cooperate fully with his mission and with their continuing efforts to restore calm and resume a political process.

We reiterate that there is no military solution to the conflict and call on the parties to move towards a political resolution of their disputes based on UNSCR 242 and 338, and the principle of land for peace — which formed the basis for the Madrid Conference of 1991. We reaffirm our support for the objective expressed by President Bush and spelled out in UNSCR 1397, of two States, Israel and Palestine, living side-by-side within secure and recognized borders. We warmly welcome Saudi Crown Prince Abdullah's peace initiative, as endorsed in Beirut by the Arab League, as a significant contribution towards a comprehensive peace, including Syria and Lebanon.

To enable progress towards our shared goals, we reaffirm that UNSCR 1402 must be fully implemented immediately, as called for in UNSCR 1403. We call on Israel to halt immediately its military operations. We call for an immediate, meaningful ceasefire and an immediate Israeli withdrawal from Palestinian cities, including Ramallah, specifically including Chairman Arafat's headquarters. We call on Israel to fully comply with international humanitarian principles and to allow full and unimpeded access to humanitarian organizations and services. We call on Israel to refrain from the excessive use of force and undertake all possible efforts to ensure the protection of civilians.

We call on Chairman Arafat, as the recognized, elected leader of the Palestinian people, to undertake immediately the maximum possible effort to stop terror attacks against innocent Israelis. We call on the Palestinian Authority to act decisively and take all possible steps within its capacity to dismantle terrorist infrastructure, including terrorist financing, and to stop incitement to violence. We

call on Chairman Arafat to use the full weight of his political authority to persuade the Palestinian people that any and all terrorist attacks against Israelis should end immediately, and to authorize his representatives to resume immediately security coordination with Israel.

Terrorism, including suicide bombs, is illegal and immoral, has inflicted grave harm to the legitimate aspirations of the Palestinian people and must be condemned as called for in UNSCR 1373.

We call on Israel and the Palestinian Authority to reach agreement on ceasefire proposals put forward by General Zinni without further delay. We commend the efforts of General Zinni to date to achieve this objective.

The Quartet stands ready to assist the parties in implementing their agreements, in particular the Tenet security workplan and the Mitchell recommendations, including through a third-party mechanism, as agreed to by the parties.

We affirm that the Tenet and Mitchell plans must be fully implemented, including an end to all settlement activity. We affirm that there must be immediate, parallel and accelerated movement towards near-term and tangible political progress, and that there must be a defined series of steps leading to permanent peace — involving recognition, normalization and security between the sides, an end to Israeli occupation, and an end to the conflict. This will allow Israel to enjoy enduring peace and security and the Palestinian people to realize their hopes and aspirations in security and dignity.

In support of these objectives, we call on the international community, particularly the Arab States, to preserve, strengthen and assist the Palestinian Authority, including through efforts to rebuild its infrastructure, security and governance capacity. We call also on the donor community and the international financial institutions to renew their commitment to provide urgent humanitarian assistance to the Palestinian people, and to assist in economic and institutional reconstruction. We pay tribute to the courageous efforts of the humanitarian agencies.

We agreed on the need to keep the situation in the Middle East under review by the Quartet at the principal's level through regular consultations. Our Special Envoys will continue their efforts on the ground to assist the parties in reaching an end to confrontation and a resumption of political negotiations.

*Madrid — 10 April 2002*

---

# Annex 10



## **Middle East Quartet Statement of July 16, 2002**

New York City  
July 16, 2002

After meeting at the Waldorf Astoria Hotel in New York City, the Quartet issued the following Statement:

United Nations Secretary-General Kofi Annan, Russian Foreign Minister Igor Ivanov, U.S. Secretary of State Colin Powell, Danish Foreign Minister Per Stig Moeller, High Representative for European Common Foreign and Security Policy Javier Solana and European Commissioner for External Affairs Chris Patten met in New York today. The Quartet members reviewed the situation in the Middle East and agreed to continue close consultations, as expressed in the Madrid Declaration, to which the Quartet remains fully committed, to promote a just, comprehensive, and lasting settlement of the Middle East conflict. The Quartet expresses its support for the convening of a further international Ministerial meeting at an appropriate time.

The Quartet deeply deplores today's tragic killing of Israeli civilians and reiterates its strong and unequivocal condemnation of terrorism, including suicide bombing, which is morally repugnant and has caused great harm to the legitimate aspirations of the Palestinian people for a better future. Terrorists must not be allowed to kill the hope of an entire region, and a united international community, for genuine peace and security for both Palestinians and Israelis. The Quartet expresses once again its profound regret at the loss of innocent Israeli and Palestinian lives, and extends its sympathy to all those who have suffered loss. The Quartet members expressed their increasing concern about the mounting humanitarian crisis in Palestinian areas and their determination to address urgent Palestinian needs.

Consistent with President Bush's June 24 statement, the UN, EU and Russia express their strong support for the goal of achieving a final Israeli-Palestinian settlement which, with intensive effort on security and reform by all, could be reached within three years from now. The UN, EU and Russia welcome President Bush's commitment to active U.S. leadership toward that goal. The Quartet remains committed to implementing the vision of two states, Israel and an independent, viable and democratic Palestine, living side by side in peace and security, as affirmed by UN Security Council Resolution 1397. The Quartet members, in their individual capacity and jointly, pledge all possible efforts to realize the goals of reform, security and peace and reaffirm that progress in the political, security, economic, humanitarian, and institution-building fields must proceed together, hand-in-hand. The Quartet reiterates its welcome of the initiative of Saudi Arabia, endorsed by the Arab League Beirut Summit, as a significant contribution towards a comprehensive peace.

To assist progress toward these shared goals, the Quartet agreed on the importance of a coordinated international campaign to support Palestinian efforts at political and economic reform. The Quartet welcomes and encourages the strong Palestinian interest in fundamental reform, including the Palestinian 100-Day Reform Program. It also welcomes the willingness of regional states and the international community to assist the Palestinians to build institutions of good government, and to create a new governing framework of working democracy, in preparation \_ for statehood. For these objectives to be realized, it is essential that well-prepared, free, open and democratic elections take place. The new international Task Force on Reform, which is comprised of representatives of the U.S., EU, UN Secretary General, Russia, Japan, Norway, the World Bank and the International Monetary Fund, and which works under the auspices of the Quartet, will strive to develop and implement a comprehensive action plan for reform. The inaugural meeting of this Task Force in London July 10 discussed a detailed plan including specific Palestinian commitments. It will meet again in August to review actions in areas including civil society, financial accountability, local government, the market economy, elections, and judicial and administrative reform.

Implementation of an action plan, with appropriate benchmarks for progress on reform measures, should lead to the establishment of a democratic Palestinian state characterized by the rule of law, separation of powers, and a vibrant free market economy that can best serve the interests of its people. The Quartet

also commits itself to continuing to assist the parties in efforts to renew dialogue, and welcomes in this regard the recent high-level ministerial meetings between Israelis and Palestinians on the issues of security, economics and reform.

The Quartet agreed on the critical need to build new and efficient Palestinian security capabilities on sound bases of unified command, and transparency and accountability with regard to resources and conduct. Restructuring security institutions to serve these goals should lead to improvement in Palestinian security performance, which is essential to progress on other aspects of institutional transformation and realization of a Palestinian state committed to combating terror.

In this context, the Quartet notes Israel's vital stake in the success of Palestinian reform. The Quartet calls upon Israel to take concrete steps to support the emergence of a viable Palestinian state. Recognizing Israel's legitimate security concerns, these steps include immediate measures to ease the internal closures in certain areas and, as security improves through reciprocal steps, withdrawal of Israeli forces to their pre-September 28, 2000 positions. Moreover, frozen tax revenues should be released. In this connection, a more transparent and accountable mechanism is being put into place. In addition, consistent with the Mitchell Committee's recommendations, Israel should stop all new settlement activity. Israel must also ensure full, safe and unfettered access for international and humanitarian personnel.

The Quartet reaffirms that there must be a negotiated permanent settlement based on UN Security Council resolutions 242 and 338. There can be no military solution to the conflict; Israelis and Palestinians must address the core issues that divide them, through sustained negotiations, if there is to be real and lasting peace and security. The Israeli occupation that began in 1967 must end, and Israel must have secure and recognized borders. The Quartet further reaffirms its commitment to the goal of a comprehensive regional peace between Israel and Lebanon, and Israel and Syria, based upon Resolutions 242 and 338, the Madrid terms of reference, and the principle of land for peace.

The Quartet looks forward to upcoming consultations with the Foreign Ministers of Jordan, Egypt, Saudi Arabia, and other regional partners, and determines to continue regular consultation on the situation in the Middle East at the principals' level. The Quartet envoys will continue their work on the ground to support the work of the principals, to assist the Task Force on Reform, and to aid the parties in resuming a political dialogue in order to reach a solution to the core political questions.

[End]

Released on July 16, 2002

# Annex 11



## Security Council

Distr.: General  
18 July 2002

Original: English

---

### Statement by the President of the Security Council

At the 4578th meeting of the Security Council, held on 18 July 2002, in connection with the Council's consideration of the item entitled "The situation in the Middle East, including the Palestinian question", the President of the Security Council made the following statement on behalf of the Council:

"The Security Council supports the Joint Statement of the 'Quartet', annexed to this statement, which was issued in New York on 16 July 2002 by the Secretary-General, the Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, the Secretary of State of the United States, the Minister of Foreign Affairs of Denmark, the High Representative for the European Union Common Foreign and Security Policy and the European Commissioner for External Affairs. The Security Council appreciates also the involvement in discussions with the 'Quartet' of senior representatives of Egypt, Jordan and Saudi Arabia.

"The Security Council calls upon the Government of Israel, the Palestinian Authority and all States in the region to cooperate with the efforts to achieve the goals set out in the Joint Statement and stresses the importance of, and the need to achieve, a comprehensive, just and lasting peace in the Middle East, based on all its relevant resolutions including its resolutions 242 (1967) of 22 November 1967, 338 (1973) of 22 October 1973 and 1397 (2002) of 12 March 2002, the Madrid terms of reference and the principle of land for peace."



## Annex

### "QUARTET" JOINT STATEMENT

Following is the text of a joint statement issued by the "Quartet" (United Nations, Russian Federation, the United States and the European Union) following their meeting in New York.

United Nations Secretary-General Kofi Annan, Russian Foreign Minister Igor Ivanov, U.S. Secretary of State Colin L. Powell, Danish Foreign Minister Per Stig Moeller, High Representative for European Common Foreign and Security Policy Javier Solana and European Commissioner for External Affairs Chris Patten met in New York today. The Quartet members reviewed the situation in the Middle East and agreed to continue close consultations, as expressed in the Madrid Declaration, to which the Quartet remains fully committed, to promote a just, comprehensive, and lasting settlement of the Middle East conflict. The Quartet expresses its support for the convening of a further international Ministerial meeting at an appropriate time.

The Quartet deeply deplores today's tragic killing of Israeli civilians and reiterates its strong and unequivocal condemnation of terrorism, including suicide bombing, which is morally repugnant and has caused great harm to the legitimate aspirations of the Palestinian people for a better future. Terrorists must not be allowed to kill the hope of an entire region, and a united international community, for genuine peace and security for both Palestinians and Israelis. The Quartet expresses once again its profound regret at the loss of innocent Israeli and Palestinian lives, and extends its sympathy to all those who have suffered loss. The Quartet members expressed their increasing concern about the mounting humanitarian crisis in Palestinian areas and their determination to address urgent Palestinian needs.

Consistent with President Bush's June 24 statement, the UN, EU and Russia express their strong support for the goal of achieving a final Israeli-Palestinian settlement which, with intensive effort on security and reform by all, could be reached within three years from now. The UN, EU and Russia welcome President Bush's commitment to active U.S. leadership toward that goal. The Quartet remains committed to implementing the vision of two states, Israel and an independent, viable and democratic Palestine, living side by side in peace and security, as affirmed by UN Security Council Resolution 1397. The Quartet members, in their individual capacity and jointly, pledge all possible efforts to

realize the goals of reform, security and peace and reaffirm that progress in the political, security, economic, humanitarian, and institution-building fields must proceed together,

hand-in-hand. The Quartet reiterates its welcome of the initiative of Saudi Arabia, endorsed by the Arab League Beirut Summit, as a significant contribution towards a comprehensive peace.

To assist progress toward these shared goals, the Quartet agreed on the importance of a coordinated international campaign to support Palestinian efforts at political and economic reform. The Quartet welcomes and encourages the strong Palestinian interest in fundamental reform, including the Palestinian 100-Day Reform Program. It also welcomes the willingness of regional states and the international community to assist the Palestinians to build institutions of good government, and to create a new governing framework of working democracy, in preparation for statehood. For these objectives to be realized, it is essential that well-prepared, free, open and democratic elections take place. The new international Task Force on Reform, which is comprised of representatives of the U.S., EU, UN Secretary General, Russia, Japan, Norway, the World Bank and the International Monetary Fund, and which works under the auspices of the Quartet, will strive to develop and implement a comprehensive action plan for reform. The inaugural meeting of this Task Force in London July 10 discussed a detailed plan including specific Palestinian commitments. It will meet again in August to review actions in areas including civil society, financial accountability, local government, the market economy, elections, and judicial and administrative reform.

Implementation of an action plan, with appropriate benchmarks for progress on reform measures, should lead to the establishment of a democratic Palestinian state characterized by the rule of law, separation of powers, and a vibrant free market economy that can best serve the interests of its people. The Quartet also commits itself to continuing to assist the parties in efforts to renew dialogue, and welcomes in this regard the recent high-level ministerial meetings between Israelis and Palestinians on the issues of security, economics and reform.

The Quartet agreed on the critical need to build new and efficient Palestinian security capabilities on sound bases of unified command, and transparency and accountability with regard to resources and conduct. Restructuring security institutions to serve these goals should lead to improvement in Palestinian security performance, which is essential to progress on other aspects of institutional transformation and realization of a Palestinian state committed to combating terror.

In this context, the Quartet notes Israel's vital stake in the success of Palestinian reform. The Quartet calls upon Israel to take concrete steps to support the emergence of a viable Palestinian state. Recognizing Israel's legitimate security concerns, these steps include immediate measures to ease the internal closures in certain areas and, as security improves through reciprocal steps, withdrawal of Israeli forces to their pre-September 28, 2000 positions. Moreover, frozen tax revenues should be released. In this connection, a

more transparent and accountable mechanism is being put into place. In addition, consistent with the Mitchell Committee's recommendations, Israel should stop all new settlement activity. Israel must also ensure full, safe and unfettered access for international and humanitarian personnel.

The Quartet reaffirms that there must be a negotiated permanent settlement based on UN Security Council resolutions 242 and 338. There can be no military solution to the conflict; Israelis and Palestinians must address the core issues that divide them, through sustained negotiations, if there is to be real and lasting peace and security. The Israeli occupation that began in 1967 must end, and Israel must have secure and recognized borders. The Quartet further reaffirms its commitment to the goal of a comprehensive regional peace between Israel and Lebanon, and Israel and Syria, based upon Resolutions 242 and 338, the Madrid terms of reference, and the principle of land for peace.

The Quartet looks forward to upcoming consultations with the Foreign Ministers of Jordan, Egypt, Saudi Arabia, and other regional partners, and determines to continue regular consultation on the situation in the Middle East at the principals' level. The Quartet envoys will continue their work on the ground to support the work of the principals, to assist the Task Force on Reform, and to aid the parties in resuming a political dialogue in order to reach a solution to the core political questions.

# Annex 12

European Union

20 December 2002

**Statement of the Middle East Quartet, Washington DC, 20 December 2002**

United Nations Secretary-General Kofi Annan, Russian Foreign Minister Igor Ivanov, Danish Foreign Minister Per Stig Moeller, High Representative for European Common Foreign and Security Policy Javier Solana, and European Commissioner for External Affairs Chris Patten met today in Washington with President Bush and Secretary of State Powell. In his meeting, President Bush expressed strong support for the efforts of the Quartet and his firm commitment to the Quartet's roadmap, which would realize his vision of two states - Israel and Palestine - living side-by-side in peace and security.

Reaffirming their previous statements, the Quartet members reviewed developments since their last meeting, on September 17, 2002. They condemned the brutal terror attacks carried out by Palestinian extremist organizations since the last meeting, which aim to diminish the prospects for peace, and only harm legitimate Palestinian aspirations for statehood. The Quartet deplores the killing of innocent Palestinian civilians and UN employees in IDF security operations, and calls on the Government of Israel to review its rules of engagement and disciplinary procedures to avoid such civilian casualties.

The Quartet took stock of the results of the ongoing consultations with the parties on the elements of a three-phase performance-based and goal-driven roadmap to realize the vision expressed in President Bush's June 24 speech of two States - Israel and an independent, viable, sovereign, and democratic Palestine - living side-by-side in peace and security. The Quartet commended the constructive spirit that characterized its discussions with all parties. The Quartet, based upon a common understanding on the content and goals of this process, made substantial progress toward finalizing a roadmap for presentation to the parties in the near future. The Quartet agreed to further intensive work to develop a credible and effective monitoring mechanism. In the meantime, the Quartet calls on the parties to carry out as rapidly as possible their responsibilities to restore calm, pursue reforms, and improve the humanitarian situation - steps that will lead to a political process culminating in Palestinian statehood.

Specifically, the Quartet calls for an immediate, comprehensive cease-fire. All Palestinian individuals and groups must end all acts of terror against Israelis, in any location. In this regard, the Quartet welcomes the initiative of Egypt to work with Palestinians to achieve this end. Such a cease-fire should be accompanied by supportive measures undertaken by the government of Israel. As calm is established, Israeli forces should withdraw from Palestinian areas and the pre-Intifada status quo on the ground should be restored. The Quartet calls on the Palestinian leadership to work with the US and others to restructure and reform the Palestinian security services.

Recognizing the importance of well-prepared Palestinian elections to the process of building strong, democratic, institutions in preparation for statehood, the Quartet supports the accelerated work of the Constitutional Committee to draft a Palestinian constitution. The Quartet notes the progress made in the reform process under difficult circumstances and calls for increased efforts by the Palestinian Authority to move forward in a comprehensive and sustained manner, in cooperation with the Task Force on Palestinian Reform, on institutional reforms. In this context, the Quartet welcomes the initiative of the United Kingdom and Prime Minister Blair to convene a meeting early next year to encourage and accelerate the reform process.

The Quartet expresses concern at the deepening humanitarian crisis in Gaza and the West Bank. It calls for increased efforts by the Government of Israel to ease the humanitarian situation in the West Bank and Gaza. It also calls on Israel and the Palestinians to implement fully the recommendations of the Bertini report. The Quartet welcomes the recent transfer by Israel of VAT and other revenues due to the Palestinian Authority and calls on Israel to continue these monthly transfers including

arrears. The Quartet reiterates the importance of immediate Israeli measures, consistent with legitimate security concerns, to improve the lives of Palestinians, including allowing the resumption of normal economic activity facilitating the movement of goods, people, and essential services and lifting curfew and closures. The Quartet calls on Israel to avoid actions that undermine trust and create further hardship for innocent Palestinian civilians, including demolition of houses and civil infrastructure.

The Quartet welcomes efforts to re-organize and update donor coordination mechanisms in order to simplify and strengthen an already unified international effort so as to revive and support peace efforts.

The Quartet reiterates the critical importance of sustaining hope on the part of Israelis and Palestinians for the vision articulated by President Bush, and supported by the Quartet in its previous statements and ongoing engagement with the parties and in the region, of a future in which both peoples can live - in their own states - in genuine peace and security. Consistent with this goal the Israeli occupation that began in 1967 will be ended through a settlement negotiated between the parties and based on resolutions 242 and 338, with Israeli withdrawal to secure and recognized borders. For this goal to be achieved, violence and terror must come to an end. Israeli settlement activity must stop, consistent with the recommendations of the Mitchell report.

The Quartet will continue to encourage all parties in the region to seek a just, lasting and comprehensive settlement to the Arab-Israeli conflict based on the foundations of the Madrid Conference, the principle of land for peace, UNSCRs 242, 338 and 1397, agreements previously reached by the parties, and the initiative of Saudi Crown Prince Abdullah - endorsed by the Beirut Arab League Summit - for acceptance of Israel as a neighbor living in peace and security, in the context of a comprehensive settlement. This initiative is a vital element of international efforts to promote a comprehensive peace on all tracks, including the Syrian-Israeli and Lebanese-Israeli tracks.

The Quartet looks forward to continuing consultations on achieving the above goals, and a further meeting of the Quartet principals in the near future to adopt the roadmap and present it to the parties.

\* \* \*

## Meeting in the Middle East Quartet in Washington DC, December 20, 2002

At the meeting the Minister for Foreign Affairs, Mr. Per Stig Moeller, deliberated on the below main points of view:

### **General**

Thank you for convening this meeting. EU is fully committed to the work of the Quartet. Only if we pool our efforts can we hope to influence the situation.

Also key to ensure continued close coordination with moderate Arab States. Equally important that we maintain close cooperation with the two parties. We therefore have to consider how best to communicate the results of our discussions today.

### **Road map**

As the EU heads of state and government underscored at last weeks European Council [in declaration on Middle East] we firmly remain of the view that the Quartet should have adopted and published the Road Map today.

I accept of course that there is no agreement to do this. But it is a pity. It is key to maintain momentum, keep a political perspective in the process and safeguard the credibility of the Quartet.

Much good-will has been invested in 'selling' the Road Map concept to the parties and regional stakeholder. They now expect the Quartet to deliver.

True - the Road Map could become hostage in the Israeli election campaign and this could complicate the subsequent implementation.

On the other hand, I do think the Israeli electorate has a right to know what the international community expects from Israel. Further, even Sharon himself has publicly stated that President Bush's vision is a realistic and attainable plan.

Given the circumstances, I find it important that we do three things:

Firstly, we have to send a clear and unambiguous message that the Road Map will be adopted and made public before the end of February.

Secondly, we need - if at all possible today - to finalize the text of the Road Map so it is ready for adoption.

Thirdly, we need to speed up the work of devising a credible monitoring mechanism for the implementation of the Road Map.

Turning to the content a major outstanding issue in the text is the linkage of the settlement freeze to a cessation of hostilities. This linkage poses quite frankly a problem for us. We are very concerned about the continuing expansion of settlements, which is a real threat to the realisation of the Two-State solution and to the implementation of the Road Map. What we should be calling for is therefore rather an unconditional settlement freeze. The settlements are illegal according to international law and a freeze should not be made contingent on a ceasefire. Quite to the contrary the settlements have themselves developed into major flashpoints for violent confrontation. A settlement freeze would provide decisive incentive to cessation of terror and violence.

### **Perspectives in the coming months**

Time is of essence. We are working within a narrow window of opportunity. If it comes to a military confrontation in Iraq we are likely to see a further polarization, particularly among the radical forces on both sides that are trying to undermine the peace process.

Very important that we provide encouragement to the moderate forces and regimes in the region. The Road Map can become a central rallying point for gaining such support.

A new Sharon government will - irrespective of whether Labour joins in the coalition or not - be dependent on the growing part of the Israeli public who is ready for a settlement that allows for both peace and security. It is therefore key to keep up the pressure on Sharon to go ahead with the Road Map.

In a similar way the EU is making a major effort through our policies to engage Turkey and Iran constructively on the side of the West.

### **Monitoring**

A credible monitoring mechanism will be essential to the implementation of the Road Map.

The mechanism must be presented together with the Road Map to the parties and they must agree to it.

We should draw on existing structures and personnel in providing information on implementation. The information should via working group structure be fed to the Quartet Envoys Group who should assess it and transform it into politically meaningful input to the Quartet Principals.

Key that the Quartet Envoy Group clearly pinpoints who is responsible in case of non-compliance and that the Quartet is ready to act on the information.

### **Palestinian reform process**

The EU is pleased with the work in the Quartet Task Force on Palestinian Reform and will continue to be actively engaged in its efforts to assist the reform process.

With the postponement of Palestinian elections there will be sufficient time for more thorough preparations for free and fair elections and for the Palestinians themselves to engage in an open debate on their future political leadership. The road map process can help to strengthen the internal debate on the need for a further devolution of executive power.

A significant number of important reform measures are directly or indirectly affected by Israeli actions such as closures and curfews. To facilitate the reform progress Israel should grant long-duration travel permits to all key Palestinian officials involved in the reform process. The Israelis made a commitment to do that at the last meeting of the Working Group on Palestinian Reform in Jordan. A list of such key Palestinian officials has been worked out and provided to Israel.

With the aim of consolidating the work on reform we should consider having an AHLC-meeting shortly after the Israeli elections.

### **Security**

We are encouraged by the Cairo-talks between Fatah and Hamas, which will be resumed in the near future with the aim of reaching an agreement on a stop to attacks on Israeli civilians as well as to attacks inside Israel. The Security Advisor of the EU's Special Middle East Envoy, Mr. Alistair Crooke, has been closely involved in facilitating these talks, which have the potential to change the developments on the ground in a positive direction. The aim should of course be to have Islamic Jihad included in an agreement.

In this connection, the EU will continue to impress on Syria and Iran the need to stop their financial and logistical support to terrorist organisations.

Very important that security trainers and observers are deployed on the ground quickly to follow up if an agreement falls into place.

### **British Middle East Conference**

Welcome the British initiative on Palestinian Reform. Could help keep up the momentum while we are awaiting a new Israeli Government and provide much needed encouragement to the reform forces on the Palestinian side.

\* \* \*

Foreign Minister Per Stig Moeller's press statement after the meeting in the Middle East

## Quartet in Washington DC, 20 December, 2002

We have finalized the Road Map at our meeting.

Very important that President Bush has given his unreserved support to the Quartet and the Road Map principles.

Nobody should be in any doubt that the international community is fully committed to see the Road Map and the vision of two states living side by side in peace and security implemented.

We have a clear agreement. The final adoption and presentation to the parties should take place early in the new year.

Have impressed on the parties the need for them to start implementation of their commitments immediately so we do not loose more time.

The coming weeks will be used for working out an effective and credible monitoring mechanism of the Quartet for the implementation of the Road Map.

No doubt in my mind that the Road Map which builds on the initial Danish EU Presidency draft - in spite of the delays incurred - is the only way forward and will remain the central frame of reference for solving the conflict in the years to come.

# Annex 13

**UN News Service****20 February 2003****Quartet Envoys Statement  
London, February 20, 2003**

Representatives of the Middle East Quartet -- the United States, the Russian Federation, the European Union, and the United Nations -- met at the Envoys level in London February 19 to review the current situation in the Israeli-Palestinian conflict and prospects for giving new impetus to peace efforts. They expressed very serious concern at the continuing acts of violence and terror planned and directed against Israelis, and at Israeli military operations over the past several days in the West Bank and Gaza which led to Palestinian civilian fatalities. The Envoys discussed the next steps toward the adoption and implementation of the Quartet's Road Map, as it is the means for progress toward the vision described by President Bush on June 24, 2002: two democratic states living side by side in peace. They reaffirmed that the Road Map should be formally adopted and presented to the parties as soon as possible.

The Quartet envoys reaffirmed the call of the Quartet principals in Washington on December 20 for an immediate, comprehensive cease-fire. All Palestinian individuals and groups must end all acts of terror against Israelis, in any location.

The Envoys reiterated their call for the Palestinians to build credible institutions to prepare for statehood and welcomed the Palestinians' decision to appoint a Prime Minister as a significant step. The Envoys underscored the importance of appointing a credible and fully empowered Prime Minister. They urged the immediate convening of the relevant legislative and executive Palestinian bodies to exercise their authority in this regard, and called on the Government of Israel to facilitate these meetings. The Quartet also encouraged the Palestinians to continue the process of preparing a constitution that would form the basis for a strong parliamentary democracy.

Noting Israel's important role in facilitating the Palestinian reform process, they recognized the positive effect of the resumption of monthly revenue transfers and return of outstanding arrears. Likewise, the Quartet Envoys emphasized Israel's obligation, consistent with legitimate security concerns, to do more to ease the dire humanitarian and socio-economic situation in the West Bank and Gaza, including facilitating freedom of movement and access, alleviating the daily burdens of life under occupation, and respecting the dignity of Palestinian civilians. They welcomed the opportunity for direct discussions between the donor community and Israelis and Palestinians to address this critical issue.

## Annex 14

**European Union  
Quartet  
Russian Federation  
United States of America  
Secretary-General**

**23 June 2003**

***Quartet Statement (Jordan)***

<b>Summary</b>	June 23, 2003: Statement by the Quartet, Dead Sea (Jordan) - June 22, 2003
----------------	--

Representatives of the Quartet - United Nations Secretary-General Kofi Annan, Russian Foreign Minister Igor Ivanov, Greek Foreign Minister George Papandreou, U.S. Secretary of State Colin Powell, High Representative for European Common Foreign and Security Policy Javier Solana, and European Commissioner for External Affairs Chris Patten - met today at the Dead Sea in Jordan.

The Quartet members reviewed developments since their last meeting in Washington, on December 20, 2002. They welcome the appointment of Palestinian Prime Minister Abbas and the strong start he and his government have made in difficult circumstances, and the acceptance by Israeli and Palestinian authorities of the roadmap presented to the parties on April 30, 2003, leading to realization of the goal expressed by President Bush and shared by the Quartet members, of two states - Israel and Palestine - living side by side in peace and security, in 2005. They strongly endorse the results of the Red Sea Summit meetings, and pledge to support actively Prime Minister Abbas and Prime Minister Sharon in carrying out the commitments made at these meetings.

They welcome the very positive message and personal commitment of President Bush, and his decision to place a mission on the ground charged with helping the parties to move toward peace, through establishment of a credible and effective structure led by the United States, in close cooperation with the Quartet, to coordinate, monitor, and promote implementation of the parties' commitments and responsibilities, as laid out in the roadmap. The Quartet fully shares President Bush's expectation that both parties will meet their obligations in full, and welcomes the initial steps taken by the parties toward this goal.

The Quartet members deplore and condemn the brutal terror attacks against Israeli citizens carried out by Hamas, Palestinian Islamic Jihad, and the Al-Aqsa Martyrs Brigade since the roadmap's presentation. The Quartet calls for an immediate, comprehensive end to all violence and welcomes efforts by the Government of Egypt and others to achieve such an immediate and comprehensive halt to armed action by Palestinian groups. All Palestinian individuals and groups must end acts of terror against all Israelis, anywhere. The Quartet calls on the Palestinian authorities to take all possible steps to halt immediately the activities of individuals and groups planning and conducting attacks on Israelis. The Quartet supports immediate Palestinian action to restructure and consolidate under Prime Minister Abbas all security services, and calls on all states to assist in such efforts.

The Quartet welcomes the discussions between Israel and Palestinian authorities over transfer of security responsibility in Gaza and Bethlehem. They call on both sides to reach agreement as soon as possible on workable arrangements and timetables for implementation.

The Quartet calls on all states in the region and around the world to end immediately any form of support, including fund-raising and financial assistance, to groups and individuals that use terror and violence to diminish the chances for peace, and calls for an end to all forms of incitement to violence and hatred.

The Quartet expresses its deep concern over Israeli military actions that result in the killing of innocent Palestinian and other civilians. Such actions do not enhance security and undermine trust and prospects for cooperation. While the Quartet recognizes Israel's right to self-defense in the face of terrorist attacks against its citizens, it calls on the Government of Israel to respect international humanitarian law and to exert maximum efforts to avoid such civilian casualties.

The Quartet also calls on the Government of Israel to make all possible efforts to support Palestinian authorities and ease the plight of the Palestinian people through immediate actions. The Quartet strongly urges Israel to facilitate movement of people and goods, as well as access by international humanitarian organizations. These steps must be taken as rapidly and comprehensively as possible to improve the humanitarian situation and normalize the daily life of the Palestinian people.

The Quartet recalls its position that settlement activity must stop. In this context, it welcomes the undertaking

made by Prime Minister Sharon at Aqaba, and first steps taken by Israel on the ground, to remove unauthorized outposts.

The Quartet members reviewed progress made on Palestinian institutional reform, endorsed the result of the meetings of the Task Force and Ad Hoc Liaison Committee Meetings held earlier in the year, and reaffirmed their support for all efforts to fulfill the reform goals set forth in the first phase of the roadmap - including adoption of a Palestinian Constitution and preparations for free, open and fair Palestinian elections as soon as possible.

The Quartet reaffirms its commitment to a just, comprehensive, and lasting settlement to the Arab- Israeli conflict, including progress toward peace between Israel and Syria, and Israel and Lebanon.

Such a peace would be based on the foundations of the Madrid Conference, the principle of land for peace, UNSCRs 242, 338, 1397, agreements previously reached by the parties, and the initiative of Saudi Crown Prince Abdullah - endorsed by the Beirut Arab League Summit - calling for acceptance of Israel as a neighbour living in peace and security, in the context of a comprehensive settlement.

The Quartet looks forward to continuing to work together in close consultation on these issues with the parties.

**Ref:** CL03-230EN  
**EU source:** Council

# Annex 15



## Security Council

Distr.: General  
7 October 2003

Original: English

---

### **Letter dated 6 October 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council**

I have the honour to transmit to you the text of the Quartet statement that was issued following the meeting of the Quartet principals — representing the United States of America, the European Union, the Russian Federation and the United Nations — at United Nations Headquarters on 26 September 2003 (see annex).

I should be grateful if you would bring the present letter and its annex to the attention of the members of the Security Council.

*(Signed)* Kofi A. **Annan**

## **Annex**

### **Quartet statement**

**New York, 26 September 2003**

Representatives of the Quartet — United Nations Secretary-General Kofi Annan, Russian Foreign Minister Igor Ivanov, Italian Foreign Minister Franco Frattini, United States Secretary of State Colin Powell, High Representative for European Common Foreign and Security Policy Javier Solana and European Commissioner for External Affairs Chris Patten — met today in New York.

The Quartet members view with great concern the situation in Israel, the West Bank and Gaza, which has stalled implementation of the road map. The Quartet reminds both parties of the need to take into account long-term consequences of their actions, and the obligation for both parties to make rapid progress towards full implementation of the road map for peace. They reaffirm their commitment to President Bush's vision — shared by Russia, the European Union and the United Nations — of two States, Israel and Palestine, living side by side in peace and security; and call on both Israelis and Palestinians to fulfil their obligations and responsibilities under the road map and the commitments both sides made to President Bush at the Red Sea summit meeting in Aqaba.

The Quartet members remind all sides that they have obligations and responsibilities to each other that must be performed. Each party must do more to immediately and simultaneously address the core concerns of the other, as described in the road map. The Quartet members reaffirm their commitment to the road map and to resumed progress by the parties towards its rapid implementation.

They condemn the vicious terror attacks of August and September carried out by Hamas, Islamic Jihad and the Al-Aqsa Martyrs Brigade. They again affirm that such actions are morally indefensible and do not serve the interests of the Palestinian people. They call on Palestinians to take immediate, decisive steps against individuals and groups conducting and planning violent attacks. Such steps should be accompanied by Israeli supportive measures, including resumption of full security cooperation. They further call on all States to end the harbouring and support, including fund-raising and financial assistance, of any groups and individuals that use terror and violence to advance their goals.

The Quartet members affirm that the Palestinian Authority security services must be consolidated under the clear control of an empowered Prime Minister and Interior Minister and must be the sole armed authority in the West Bank and Gaza. Noting that the first Palestinian Prime Minister has resigned his post, they urge that the new Palestinian Prime Minister form a cabinet as soon as possible, and ask that Cabinet to recommit itself to the pledges made in the road map and at Aqaba. The Palestinian Authority must ensure that a "rebuilt and refocused Palestinian Authority security apparatus begins sustained, targeted, and effective operations aimed at confronting all those engaged in terror and dismantlement of terrorist capabilities and infrastructure".

The Quartet members recognize Israel's legitimate right to self-defence in the face of terrorist attacks against its citizens. In this context and in the context of international humanitarian law, they call on the Government of Israel to exert

maximum efforts to avoid civilian casualties. The Government of Israel must “take no action undermining trust, including deportations, confiscation and/or demolition of Palestinian homes and property, destruction of Palestinian institutions and infrastructure; and other measures specified in the Tenet Work Plan”. The Quartet members call on the Government of Israel to take immediate steps to ease the humanitarian and economic plight of the Palestinian people, including through easing the movement of people and goods and ensuring access to international humanitarian organizations. The Quartet members reaffirm that, in accordance with the road map, settlement activity must stop, and note with great concern the actual and proposed route of Israel’s West Bank fence, particularly as it results in the confiscation of Palestinian land, cuts off the movement of people and goods and undermines Palestinians’ trust in the road map process, as it appears to prejudge final borders of a future Palestinian State.

The Quartet calls upon the international and regional community to continue to provide well-coordinated assistance to the Palestinian Authority for the implementation of reforms and institution-building and to consider steps that could be taken with respect to the socio-economic development of the region. The Quartet members will continue to follow closely the implementation by the parties of their obligations. The Quartet members will coordinate their efforts through regular meetings of Quartet representatives, as well as through discussion among the Quartet principals. The principals will next meet prior to the end of the year.

The Quartet members look forward to continuing to work closely together, as well as in association with regional parties, to help achieve progress, both between Israelis and Palestinians and towards the goal of a just, comprehensive and lasting peace in the Middle East.

---

# Annex 16

UNITED  
NATIONS

S



## Security Council

S/RES/62 (1948)  
S/1080  
16 November 1948

### 62 (1948). Resolution of 16 November 1948

[S/1080]

*The Security Council,*

*Reaffirming* its previous resolutions concerning the establishment and implementation of the truce in Palestine, and recalling particularly its resolution 54 (1948) of 15 July 1948 which determined that the situation in Palestine constitutes a threat to the peace within the meaning of Article 39 of the Charter of the United Nations,

*Taking note* that the General Assembly is continuing its consideration of the future government of Palestine in response to the request of the Security Council in its resolution 44 (1948) of 1 April 1948,

*Without prejudice* to the actions of the Acting Mediator regarding the implementation of Security Council resolution 61 (1948) of 4 November 1948,

1. *Decides* that, in order to eliminate the threat to the peace in Palestine and to facilitate the transition from the present truce to permanent peace in Palestine, an armistice shall be established in all sectors of Palestine;

2. *Calls upon* the parties directly involved in the conflict in Palestine, as a further provisional measure under Article 40 of the Charter, to seek agreement forthwith, by negotiations conducted either directly or through the Acting Mediator, with a view to the immediate establishment of the armistice, including:

(a) The delineation of permanent armistice demarcation lines beyond which the armed forces of the respective parties shall not move;

(b) Such withdrawal and reduction of their armed forces will ensure the maintenance of the armistice during the transition to permanent peace in Palestine.

*Adopted at the 381st meeting. 1/*

---

1/ The draft resolution was voted on in parts. No vote was taken on the text as a whole.

# Annex 17

**UNITED  
NATIONS**

**S**



**Security Council**

S/1302/Rev.1  
3 April 1949

**DOCUMENT S/1302/REV.1 1/**

**Cablegram dated 3 April 1949 from the United Nations Acting Mediator to the Secretary-General transmitting the text of the General Armistice Agreement between the Hashemite Jordan Kingdom and Israel.**

[Original text: English]  
Rhodes, 3 April 1949

*For the President of the Security Council*

I have the honour to inform you that an armistice agreement between the Hashemite Jordan Kingdom and Israel has been signed this evening, 3 April 1949, at Rhodes. The text of the agreement follows.

Ralph J. BUNCHE  
*Acting Mediator*

**HASHEMITE JORDAN KINGDOM - ISRAEL:  
GENERAL ARMISTICE AGREEMENT**

Rhodes, 3 April 1949

*Preamble*

The Parties to the present Agreement,

Responding to the Security Council resolution of 16 November 1948,<sup>2/</sup> calling upon them, as a further provisional measure under Article 40 of the Charter of the United Nations and in order to facilitate the transition from the present truce to permanent peace in Palestine, to negotiate an armistice;

Having decided to enter into negotiations under United Nations chairmanship concerning the implementation of the Security Council resolution of 16 November 1948; and having appointed representatives empowered to negotiate and conclude an Armistice Agreement;

The undersigned representatives of their respective Governments, having exchanged their full powers found to be in good and proper form, have agreed upon the following provisions:

## Article I

With a view to promoting the return of permanent peace in Palestine and in recognition of the importance in this regard of mutual assurances concerning the future military operations of the Parties, the following principles, which shall be fully observed by both Parties during the armistice, are hereby affirmed:

1. The injunction of the Security Council against resort to military force in the settlement of the Palestine question shall henceforth be scrupulously respected by both Parties;
2. No aggressive action by the armed forces - land, sea, or air - of either Party shall be undertaken, planned, or threatened against the people or the armed forces of the other; it being understood that the use of the term planned in this context has no bearing on normal staff planning as generally practised in military organizations;
3. The right of each Party to its security and freedom from fear of attack by the armed forces of the other shall be fully respected;
4. The establishment of an armistice between the armed forces of the two Parties is accepted as an indispensable step toward the liquidation of armed conflict and the restoration of peace in Palestine.

## Article II

With a specific view to the implementation of the resolution of the Security Council of 16 November 1948, the following principles and purposes are affirmed:

1. The principle that no military or political advantage should be gained under the truce ordered by the Security Council is recognized;
2. It is also recognized that no provision of this Agreement shall in any way prejudice the rights, claims and positions of either Party hereto in the ultimate peaceful settlement of the Palestine question, the provisions of this Agreement being dictated exclusively by military considerations.

## Article III

1. In pursuance of the foregoing principles and of the resolution of the Security Council of 16 November 1948, a general armistice between the armed forces of the two Parties - land, sea and air - is hereby established.
2. No element of the land, sea or air military or para-military forces of either Party, including non-regular forces, shall commit any warlike or hostile act against the military or para-military forces of the other Party, or against civilians in territory under the control of that Party; or shall advance beyond or pass over for any purpose whatsoever the Armistice Demarcation Lines set forth in articles V and VI of this Agreement; or enter into or pass through the air space of the other Party.
3. No warlike act or act of hostility shall be conducted from territory controlled by one of the Parties to this Agreement against the other Party.

## Article IV

1. The lines described in articles V and VI of this Agreement shall be designated as the Armistice Demarcation Lines and are delineated in pursuance of the purpose and intent of the resolution of the Security Council of 16 November 1948.
2. The basic purpose of the Armistice Demarcation Lines is to delineate the lines beyond which the armed forces of the respective Parties shall not move.
3. Rules and regulations of the armed forces of the Parties, which prohibit civilians from crossing the

fighting lines or entering the area between the lines, shall remain in effect after the signing of this Agreement with application to the Armistice Demarcation Lines defined in articles V and VI.

#### Article V

1. The Armistice Demarcation Lines for all sectors other than the sector now held by Iraqi forces shall be as delineated on the maps 3/ in annex I to this Agreement, and shall be defined as follows:

(a) In the sector Kh Deir Arab (MR 1510-1574) to the northern terminus of the lines defined in the 30 November 1948 Cease-Fire Agreement for the Jerusalem area, the Armistice Demarcation Lines shall follow the truce lines as certified by the United Nations Truce Supervision Organization;

(b) In the Jerusalem sector, the Armistice Demarcation Lines shall correspond to the lines defined in the 30 November 1948 Cease-Fire Agreement for the Jerusalem area;

(c) In the Hebron-Dead Sea sector, the Armistice Demarcation Line shall be as delineated on map I and marked B in annex I to this Agreement;

(d) In the sector from a point on the Dead Sea (MR 1925-0958) to the southernmost tip of Palestine, the Armistice Demarcation Line shall be determined by existing military positions as surveyed in March 1949 by United Nations observers, and shall run from north to south as delineated on map I in annex I to this Agreement.

#### Article VI

1. It is agreed that the forces of the Hashemite Jordan Kingdom shall replace the forces of Iraq in the sector now held by the latter forces, the intention of the Government of Iraq in this regard having been communicated to the Acting Mediator in the message of 20 March from the Foreign Minister of Iraq authorizing the delegation of the Hashemite Jordan Kingdom to negotiate for the Iraqi forces and stating that those forces would be withdrawn.

2. The Armistice Demarcation Line for the sector now held by Iraqi forces shall be as delineated on map I in Annex I to this Agreement and marked A.

3. The Armistice Demarcation Line provided for in paragraph 2 of this article shall be established in stages as follows, pending which the existing military lines may be maintained:

(a) In the area west of the road from Baqa to Jaljulia, and thence to the east of Kafr Qasim: within five weeks of the date on which this Armistice Agreement is signed;

(b) In the area of Wadi Ara north of the line from Baqa to Zubeiba: within seven weeks of the date on which this Armistice Agreement is signed;

(c) In all other areas of the Iraqi sector: within fifteen weeks of the date on which this Armistice Agreement is signed.

4. The Armistice Demarcation Line in the Hebron-Dead Sea sector, referred to in paragraph (c) of article V of this Agreement and marked B on map I in annex I, which involves substantial deviation from the existing military lines in favour of the forces of the Hashemite Jordan Kingdom, is designated to offset the modifications of the existing military lines in the Iraqi sector set forth in paragraph 3 of this article.

5. In compensation for the road acquired between Tulkarem and Qalqiliya, the Government of Israel agrees to pay to the Government of the Hashemite Jordan Kingdom the cost of constructing twenty kilometres of first-class new road.

6. Wherever villages may be affected by the establishment of the Armistice Demarcation Line

provided for in paragraph 2 of this article, the inhabitants of such villages shall be entitled to maintain, and shall be protected in, their full rights of residence, property and freedom. In the event any of the inhabitants should decide to leave their villages, they shall be entitled to take with them their livestock and other movable property, and to receive without delay full compensation for the land which they have left. It shall be prohibited for Israeli forces to enter or to be stationed in such villages, in which locally recruited Arab police shall be organized and stationed for internal security purposes.

7. The Hashemite Jordan Kingdom accepts responsibility for all Iraqi forces in Palestine.

8. The provisions of this article shall not be interpreted as prejudicing, in any sense, an ultimate political settlement between the Parties to this Agreement.

9. The Armistice Demarcation Lines defined in articles V and VI of this Agreement are agreed upon by the Parties without prejudice to future territorial settlements or boundary lines or to claims of either Party relating thereto.

10. Except where otherwise provided, the Armistice Demarcation Lines shall be established, including such withdrawal of forces as may be necessary for this purpose, within ten days from the date on which this Agreement is signed.

11. The Armistice Demarcation Lines defined in this article and in article V shall be subject to such rectification as may be agreed upon by the Parties to this Agreement, and all such rectifications shall have the same force and effect as if they had been incorporated in full in this General Armistice Agreement.

#### Article VII

1. The military forces of the Parties to this Agreement shall be limited to defensive forces only in the areas extending ten kilometres from each side of the Armistice Demarcation Lines, except where geographical considerations make this impractical, as at the southernmost tip of Palestine and the coastal strip. Defensive forces permissible in each sector shall be as defined in annex II to this Agreement. In the sector now held by Iraqi forces, calculations on the reduction of forces shall include the number of Iraqi forces in this sector.

2. Reduction of forces to defensive strength in accordance with the preceding paragraph shall be completed within ten days of the establishment of the Armistice Demarcation Lines defined in this Agreement. In the same way the removal of mines from mined roads and areas evacuated by either Party, and the transmission of plans showing the location of such minefields to the other Party, shall be completed within the same period.

3. The strength of the forces which may be maintained by the Parties on each side of the Armistice Demarcation Lines shall be subject to periodical review with a view toward further reduction of such forces by mutual agreement of the Parties.

#### Article VIII

1. A Special Committee, composed of two representatives of each Party designated by the respective Governments, shall be established for the purpose of formulating agreed plans and arrangements designed to enlarge the scope of this Agreement and to effect improvements in its application.

2. The Special Committee shall be organized immediately following the coming into effect of this Agreement and shall direct its attention to the formulation of agreed plans and arrangements for such matters as either Party may submit to it, which, in any case, shall include the following, on which agreement in principle already exists: free movement of traffic on vital roads, including the Bethlehem and Latrun-Jerusalem roads, resumption of the normal functioning of the cultural and humanitarian institutions on Mount Scopus and free access thereto; free access to the Holy Places

and cultural institutions and use of the cemetery on the Mount of Olives; resumption of operation of the Latrun pumping station; provision of electricity for the Old City; and resumption of operation of the railroad to Jerusalem.

3. The Special Committee shall have exclusive competence over such matters as may be referred to it. Agreed plans and arrangements formulated by it may provide for the exercise of supervisory functions by the Mixed Armistice Commission established in article XI.

#### Article IX

Agreements reached between the Parties subsequent to the signing of this Armistice Agreement relating to such matters as further reduction of forces as contemplated in paragraph 3 of article VII, future adjustments of the Armistice Demarcation Lines, and plans and arrangements formulated by the Special Committee established in article VIII, shall have the same force and effect as the provisions of this Agreement and shall be equally binding upon the Parties.

#### Article X

An exchange of prisoners of war having been effected by special arrangement between the Parties prior to the signing of this Agreement, no further arrangements on this matter are required except that the Mixed Armistice Commission shall undertake to re-examine whether there may be any prisoners of war belonging to either Party which were not included in the previous exchange. In the event that prisoners of war shall be found to exist, the Mixed Armistice Commission shall arrange for an early exchange of such prisoners. The Parties to this Agreement undertake to afford full co-operation to the Mixed Armistice Commission in its discharge of this responsibility.

#### Article XI

1. The execution of the provisions of this Agreement, with the exception of such matters as fall within the exclusive competence of the Special Committee established in article VIII, shall be supervised by a Mixed Armistice Commission composed of five members, of whom each Party to this Agreement shall designate two, and whose Chairman shall be the United Nations Chief of Staff of the Truce Supervision Organization or a senior officer from the observer personnel of that organization designated by him following consultation with both Parties to this Agreement.
2. The Mixed Armistice Commission shall maintain its headquarters at Jerusalem and shall hold its meetings at such places and at such times as it may deem necessary for the effective conduct of its work.
3. The Mixed Armistice Commission shall be convened in its first meeting by the United Nations Chief of Staff of the Truce Supervision Organization not later than one week following the signing of this Agreement.
4. Decisions of the Mixed Armistice Commission, to the extent possible, shall be based on the principle of unanimity. In the absence of unanimity, decisions shall be taken by a majority vote of the members of the Commission present and voting.
5. The Mixed Armistice Commission shall formulate its own rules of procedure. Meetings shall be held only after due notice to the members by the Chairman. The quorum for its meetings shall be a majority of its members.
6. The Commission shall be empowered to employ observers, who may be from among the military organizations of the Parties or from the military personnel of the United Nations Truce Supervision Organization, or from both, in such numbers as may be considered essential to the performance of its functions. In the event United Nations observers should be so employed, they shall remain under the command of the United Nations Chief of Staff of the Truce Supervision Organization. Assignments of a general or special nature given to United Nations observers attached to the Mixed Armistice Commission shall be subject to approval by the United Nations Chief of Staff or his designated

representative on the Commission, whichever is serving as Chairman.

7. Claims or complaints presented by either Party relating to the application of this Agreement shall be referred immediately to the Mixed Armistice Commission through its Chairman. The Commission shall take such action on all such claims or complaints by means of its observation and investigation machinery as it may deem appropriate, with a view to equitable and mutually satisfactory settlement.

8. Where interpretation of the meaning of a particular provision of this Agreement, other than the preamble and articles I and II, is at issue, the Commission's interpretation shall prevail. The Commission, in its discretion and as the need arises, may from time to time recommend to the Parties modifications in the provisions of this Agreement.

9. The Mixed Armistice Commission shall submit to both Parties reports on its activities as frequently as it may consider necessary. A copy of each such report shall be presented to the Secretary-General of the United Nations for transmission to the appropriate organ or agency of the United Nations.

10. Members of the Commission and its observers shall be accorded such freedom of movement and access in the area covered by this Agreement as the Commission may determine to be necessary, provided that when such decisions of the Commission are reached by a majority vote United Nations observers only shall be employed.

11. The expenses of the Commission, other than those relating to United Nations observers, shall be apportioned in equal shares between the two Parties to this Agreement.

#### Article XII

1. The present Agreement is not subject to ratification and shall come into force immediately upon being signed.

2. This Agreement, having been negotiated and concluded in pursuance of the resolution of the Security Council of 16 November 1948 calling for the establishment of an armistice in order to eliminate the threat to the peace in Palestine and to facilitate the transition from the present truce to permanent peace in Palestine, shall remain in force until a peaceful settlement between the Parties is achieved, except as provided in paragraph 3 of this article.

3. The Parties to this Agreement may, by mutual consent, revise this Agreement or any of its provisions, or may suspend its application, other than articles I and III, at any time. In the absence of mutual agreement and after this Agreement has been in effect for one year from the date of its signing, either of the Parties may call upon the Secretary-General of the United Nations to convoke a conference of representatives of the two Parties for the purpose of reviewing, revising, or suspending any of the provisions of this Agreement other than articles I and III. Participation in such conference shall be obligatory upon the Parties.

4. If the conference provided for in paragraph 3 of this article does not result in an agreed solution of a point in dispute, either Party may bring the matter before the Security Council of the United Nations for the relief sought on the grounds that this Agreement has been concluded in pursuance of Security Council action toward the end of achieving peace in Palestine.

5. This Agreement is signed in quintuplicate 4/, of which one copy shall be retained by each Party, two copies communicated to the Secretary-General of the United Nations for transmission to the Security Council and to the United Nations Conciliation Commission on Palestine, and one copy to the United Nations Acting Mediator on Palestine.

DONE at Rhodes, Island of Rhodes, Greece, on the third of April one thousand nine hundred and forty-nine in the presence of the United Nations Acting Mediator on Palestine and the United Nations Chief of Staff of the Truce Supervision Organization.

For and on behalf of the  
Government of the Hashemite  
Jordan Kingdom

(Signed)

Colonel Ahmed Sudki EL-JUNDI

Lieutenant-Colonel Mohamed MAAYTE

For and on behalf of the  
Government of Israel

(Signed)

Reuven SHILOAH

Lieutenant-Colonel Moshe DAYAN

### Annex I MAPS DELINEATING ARMISTICE DEMARCATION LINES

[These maps follow annex II, and are explained in the [end]note [3] by the Secretariat to article V of the Agreement.]

### Annex II DEFINITION OF DEFENSIVE FORCES

I. For the purposes of this Agreement defensive forces shall be defined as follows:

1. Land forces

(a) A standard battalion to consist of not more than 800 officers and other ranks, and to be composed of not more than:

(i) Four rifle companies with ordinary infantry equipment; rifles, LMG's, SMG's, light mortars, anti-tank rifles and PIAT.

The light mortars shall not be heavier than 2 inch.

The following number of weapons per battalion shall not be exceeded: 48 LMG's, 16 mortars 2 inch, 8 PIAT's;

(ii) One support company with not more than six MMG's, six mortars and not heavier than 3 inch, four anti-tank guns not heavier than six-pounders;

(iii) One headquarters company;

(b) The artillery and anti-aircraft artillery to be allotted to the defensive forces shall consist of the following type of weapons: field guns not heavier than twenty-five pounders, the anti-air-craft guns not heavier than forty millimetres.

2. The following are excluded from the term "defensive forces":

- (a) Armour, such as tanks of all types, armoured cars, Bren gun carriers, half-tracks, armoured vehicles or load carriers, or any other armoured vehicles;
- (b) All support arms and units other than those specified in paragraphs 1(a) i and ii, and 1 (b) above;
- (c) Service units to be agreed upon.

### 3. Air forces

In the areas where defensive forces only are permitted airfields, airstrips, landing fields and other installations, and military aircraft shall be employed for defensive and normal supply purposes only.

II. The defensive forces which may be maintained by each Party in the areas extending ten kilometres from each side of the Armistice Demarcation Lines, as provided in paragraph 1 of article VI, shall be as follows for the sectors described in article V, paragraph 1:

1. Sector Kh Deir Arab (MR 1510-1574) to the northern terminus of the lines defined in the 30 November 1948 Cease-Fire Agreement for the Jerusalem area: one battalion each.
2. Jerusalem sector: two battalions each.
3. Hebron-Dead Sea sector: one battalion each.
4. Sector Engeddi to Eylat: three battalions each. In addition, each side will be allowed one squadron of light armoured cars consisting of not more than 13 light armoured cars or half tracks. The weapons permissible on these vehicles will be determined by the Mixed Armistice Commission.
5. Sector now held by Iraqi forces: five battalions each, and one squadron of armoured cars each.

### *Notes*

- 1/ This document includes mimeographed documents S/1302, S/1302/Add.1, S/1302/Corr.1 and also annexes I and II of the Agreement.
- 2/ See *Official Records of the Security Council*, Third Year, No. 126 (381st meeting), page 53.
- 3/ *Note by the Secretariat*. The photo-offsets of the two officially signed maps comprising annex I will be found at the end of this fascicule. For purposes of reproduction, it has been necessary to present the map of Palestine (map 1) as a north sheet (part 1) and a south sheet (part 2). Map 2 is a survey map of Jerusalem which should be consulted in connexion with sub-paragraph (b) of article V. The line referred to in sub-paragraph (d) of article V begins on part 1 of map 1 (blue line south of the Jerusalem area) and continues south on part 2. For all other geographical references in articles V and VI, map 1, part 1 should be consulted. The truce lines referred to in sub-paragraph (a) of article V are the red and green lines on the latter map.
- 4/ All of the signed copies were in English, the English text being the only authentic one.

### MAPS DELINEATING ARMISTICE DEMARCATION LINES

*Palestine (North & South sheets), Jerusalem, Latrun*

# Annex 18

Copyright 2002 Gannett Company, Inc.  
USA TODAY

**March** 14, 2002, Thursday, FINAL EDITION

**SECTION:** NEWS; Pg. 6A

**LENGTH:** 1293 words

**HEADLINE:** Terrorist says orders come from Arafat

**BYLINE:** **Matthew Kalman**

**DATELINE:** TULKARM, West Bank

**BODY:**

TULKARM, West Bank -- A leader of the largest Palestinian terrorist group spearheading suicide bombings and other attacks against Israel says he is following the orders of Palestinian leader Yasser Arafat.

"Our group is an integral part of Fatah," says Maslama Thabet, 33, a leader of the Al-Aqsa Martyrs Brigade. Fatah, headed by Arafat, is the largest group in the Palestinian Authority, the government of the autonomous Palestinian territories.

Thabet spoke from the Tulkarm refugee camp, where he was holed up with about 300 of his heavily armed followers as hundreds of Israeli soldiers swept through the town. Over the past two weeks, Israel has launched massive incursions into Palestinian towns and refugee camps in the West Bank and Gaza in search of terrorists.

"The truth is, we are Fatah itself, but we don't operate under the name of Fatah," he said in a recent interview. "We are the armed wing of the organization. We receive our instructions from Fatah. Our commander is Yasser Arafat himself."

Spokesmen for Arafat give differing responses when asked about his ties to Thabet and the brigade. Nabil Abu Rudeineh, Arafat's chief spokesman, says he has never heard of Thabet. "The president has nothing to do with these things, he has nothing to say about this issue," Rudeineh says.

But Mohammed Odwan, Arafat's foreign media spokesman, confirms that the brigade is "loyal to President Arafat."

"They are working for the interests of the Palestinian people," Odwan says. "They are fighting because they think these kind of operations -- and I agree -- will push forward their independence and their dream of freedom."

Israeli security officials concede Arafat is not involved in directing the on-the-ground operations of militant groups, but they say his regular calls for holy war against Israel's occupation have been taken up as a directive by the extremists.

In a televised address Saturday, as Palestinian terrorists launched suicide attacks in Netanya and Jerusalem, Arafat urged Palestinians to "sacrifice themselves as martyrs in jihad (holy war) for Palestine."

"When Arafat stands in front of a crowd and calls for millions of martyrs to march on Jerusalem and holy war against Israel, he is giving a clear directive to his followers," says Reserve Col. Eran Lerman, former head of research for Israeli Military Intelligence and now the Jerusalem director of the American Jewish Committees. "Marwan Barghouti (secretary-general of Fatah in the West Bank) and the local leaders below him take that directive and transform it into actions. . . . Arafat does not personally approve individual operations, but he provides the money for Barghouti's terrorism."

Barghouti, who often is on the guest list at dinners with Arafat in the Palestinian leader's compound in Ramallah, confirmed last week that one of his lieutenants who was killed in an Israeli assassination was a member of the Al-Aqsa Martyrs Brigade.

The link between the brigade and Arafat signals a turning point in the Israeli-Palestinian conflict. It means the Palestinian leadership has openly allied itself with a terrorist group. Palestinian officials openly say dealing in death, not diplomacy, is the only viable way to achieve their end: an independent Palestinian state.

As the Palestinians have ramped up their attacks on Israeli targets, Israel has escalated its response. The result has been some of the worst violence the region has seen in decades. More than 200 people have died -- 163 Palestinians and 59 Israelis -- since the beginning of March. More than 1,500 people have been killed in the past 18 months, more than 1,000 of them Palestinians. Israel's incursions into Palestinian territory reached a new level this week: 20,000 troops were deployed, and they searched house-to-house for terrorists and weapons. It has been the biggest Israeli military operation since its invasion of Lebanon in 1982.

The emergence of a radical young branch of Arafat's Fatah faction comes as no surprise to Mahmoud Muhareb, a Palestinian professor of political science at Al-Quds University in Jerusalem. "They are under siege, under blockade and almost at the edge of starvation," he says. "When you dehumanize the life of human beings, they end up feeling their life is not worthy. Five years ago, you might find one suicide bomber in an entire city. Today, it is different. There are many, because they feel there is no meaning to their lives."

Palestinian Authority officials say most members of the brigade receive salaries from the authority. For example, the leader of the brigade in Nablus, Nasser Awes, is a salaried officer in the Palestinian National Security Force, which is one of 14 armed police and security services that report to Arafat.

In the past two weeks, the Al-Aqsa Martyrs Brigade has claimed responsibility for attacks that include:

- \* A suicide bombing March 2 in Jerusalem that killed 10 Israelis and injured 44.
- \* A sniper ambush on a West Bank checkpoint March 3 that killed 10 Israelis and wounded four.
- \* The shooting attack on a seaside hotel late Saturday in Netanya, north of Tel Aviv, that killed two Israelis and injured dozens.
- \* An ambush in northern Israel on Tuesday in which gunmen wearing Israeli army uniforms killed six Israelis before soldiers shot two of the attackers dead.

Israeli police say they thwarted a string of other planned attacks by the group in recent weeks.

The brigade, unknown until a year ago, has become the largest armed Palestinian group operating in the West Bank, Gaza and Israel. Unlike two other major Palestinian militant groups, the Islamic fundamentalist Hamas and Islamic Jihad, the brigade is secular. The group grew out of the Fatah youth movement known as the Tanzim. Under the 1993 Oslo peace accords that stated only Palestinian security services may bear arms, Tanzim is an illegal militia of about 10,000 armed young men headed by Barghouti.

As the terrorist wing of Arafat's Fatah faction, the brigade has the support of the largest political and military faction in the Palestinian Authority. Hussein A-Sheikh, a Fatah political leader in the West Bank, seems insulted when asked whether the brigade is under Arafat's control. "Of course, there is control," he snaps. "What do you think? That we are just a bunch of gangs?"

The Israeli army says Fatah, fueled by the brigade's lethal activities, has surpassed Hamas in Israeli fatalities. Hamas killed 100 Israelis in 2001 and Fatah killed 45, the army says, but since the start of 2002, Fatah has killed 57 Israelis while Hamas has

killed 27. The brigade also introduced a lethal twist to its attacks: female suicide bombers. A woman killed an elderly man and wounded 50 people in a suicide attack Jan. 27 in Jerusalem. Another woman blew herself up at a West Bank army checkpoint Feb. 27, injuring two soldiers.

Thabet, who commands the brigade in Tulkarm, attained notoriety a year ago when, with his friend Raed Karmi, he kidnapped and executed two Israeli restaurateurs who had stopped in Tulkarm for lunch. Karmi, founder of the brigade in Tulkarm, died in an explosion in January in a suspected Israeli assassination. Palestinian security forces arrested Thabet last year. He was released, as were dozens of other suspected terrorists.

"Our struggle is against the Israeli occupation," Thabet said. "We are prepared to fight to the last fighter against (Israeli Prime Minister Ariel) Sharon and his war machine. . . . Israel must pay a heavy price for the atrocities and massacres which they are perpetrating on a daily basis against the Palestinian people."

\* Bush rebukes Israel, 1A

**GRAPHIC:** PHOTO, B/W, Elizabeth Dalziel, AP; PHOTO, B/W, Abdellah Senna, Agence France-Presse; GRAPHIC, B/W, USA TODAY (MAP); GRAPHIC, B/W, Robert W. Ahrens, USA TODAY, Source: The Associated Press (BAR GRAPH); Attack in Jerusalem: A man wounded in a suicide bombing at a crowded cafe is evacuated Saturday night. <> Brigade member: A Palestinian militant displays his belt of explosives Friday in Bethlehem.

**LOAD-DATE:** March 14, 2002

## Annex 19

Jerusalem, January 18, 2004

## **PM Sharon and senior ministers hold discussion ahead of ICJ deliberations**

(Communicated by the Prime Minister's Media Adviser)

Prime Minister Ariel Sharon, Foreign Minister Silvan Shalom, Defense Minister Shaul Mofaz, Justice Minister Joseph Lapid and Minister Meir Sheerit met this afternoon (Sunday), January 18, 2004, with the steering committee and the legal task force that have been appointed to prepare for the International Court of Justice in the Hague's discussion of the terrorism prevention fence.

Acting Attorney General Edna Arbel, Prime Minister Bureau Director Dov Weisglass, Foreign Ministry Director-General Yoav Biran, Prime Minister Sharon's and Defense Minister Mofaz's military secretaries, Foreign Ministry Legal Adviser Alan Baker, Dr. Meir Rosen, the Director of International Law in the IDF Judge Advocate General's office and other senior Foreign, Defense and Justice Ministry officials also attended the meeting.

The goal of the discussion was to present the ministers with a summary of the expected courses of action in the diplomatic, military, informational and legal spheres.

At the beginning of the meeting, Prime Minister Sharon said: "We are not discussing a change in the route of the fence, and there will be no change as a result of Palestinian or UN demands, including those from the Court. A re-discussion of the fence's route will take place only as a result of internal Israeli deliberations. The operative experience that has accumulated over the last few months in which the fence was being constructed was both good and bad. It was excellent at preventing terror but was not satisfactory in all matters relating to the damage to Palestinians' quality of life. I am personally monitoring the problems arising from the operation of the fence and am familiar with the complaints about it; it is possible that additional thought is needed to allow for the possibility of changing the route, in order to reduce the number of mishaps in operating the fence without harming security.

Other considerations, even if for domestic Israeli reasons, are a difficult determination that I received in any case from Acting Attorney-General Arbel and which indicates legal difficulties in defending the State's position before the High Court of Justice on certain points related to the route of the fence. This is an internal legal position that must be considered with due seriousness and this I will do."

Foreign Ministry Director-General Biran reported on the diplomatic situation and the preparations for international diplomatic efforts.

Defense Minister Shaul Mofaz's Military Secretary, Brig.-Gen. Michael Herzog, reported on the security and intelligence situations.

Foreign Ministry Legal Adviser Baker gave an update on contacts with international legal experts on the issue.

Foreign Ministry Deputy Director-General for Information and Media Gideon Meir reported on the media and information campaign ahead of, during and after the Hague discussion.

It was agreed that at this stage, the task force would prepare a range of professional positions on the basis of the fence's existing route; if Israel - for humanitarian and domestic reasons - decides to change the route, the task force will, of course, adapt the professional opinions in accordance with the changes.

## Annex 20

Israel  
Jordan  
Palestinian Authority  
United States of America

4 June 2003

**STATEMENT BY PRIME MINISTER MAHMOUD ABBAS  
OF THE PALESTINIAN AUTHORITY AFTER THE  
AQABA SUMMIT MEETING, Jordan, 4 June 2003**

I would like to thank King Abdullah for hosting our meeting here today. I would like also to thank President Mubarak and King Abdullah, King Hamad, and Crown Prince Abdallah who met in Egypt yesterday. I thank them for their statements supporting our efforts. I also would like to thank the Israeli Prime Minister Sharon for joining us here in Jordan. And many thanks, especially, to President Bush, who took the longest journey for peace of all of us.

As we all realize, this is an important moment. A new opportunity for peace exists, an opportunity based upon President Bush's vision and the Quartet's road map, which we have accepted without any reservations.

Our goal is two states, Israel and Palestine, living side-by-side, in peace and security. The process is the one of direct negotiations to end the Israeli-Palestinian conflict, and to resolve all the permanent status issues, and end the occupation that began in 1967, under which Palestinians have suffered so much.

At the same time, we do not ignore the suffering of the Jews throughout history. It is time to bring all this suffering to an end.

Just as Israel must meet its responsibilities, we, the Palestinians, will fulfill our obligations for this endeavor to succeed. We are ready to do our part.

Let me be very clear: There will be no military solution to this conflict, so we repeat our renunciation, a renunciation of terror against the Israelis wherever they might be. Such methods are inconsistent with our religious and moral traditions and are dangerous obstacles to the achievement of an independent, sovereign state we seek. These methods also conflict with the kinds of state we wish to build, based on human rights and the rule of law.

We will exert all of our efforts, using all our resources to end the militarization of the intifada, and we will succeed. The armed intifada must end, and we must use and resort to peaceful means in our quest to end the occupation and the suffering of Palestinians and Israelis. And to establish the Palestinian state, we emphasize our determination to implement our pledges which we have made for our people and the international community. And that is a rule of law, single political authority, weapons only in the hands of those who are in charge with upholding the law and order, and political diversity within the framework of democracy.

Our goal is clear and we will implement it firmly and without compromise: a complete end to violence and terrorism. And we will be full partners in the international war against occupation and terrorism. And we will call upon our partners in this war to prevent financial and military assistance to those who oppose this position. We do this as a part of our commitment to the interest of the Palestinian people, and as members of the large family of humanity.

**We will also act vigorously against incitement and violence and hatred, whatever their form or forum may be. We will take measures to ensure that there is no incitement -- from Palestinian institutions. We must also reactivate and invigorate the U.S.-Palestinian-Israeli Anti-Incitement Committee. We will continue our work to establish the rule of law and to consolidate government authority in accountable Palestinian institutions. We seek to build the kind of democratic state that will be a qualitative addition to the international community.**

**All the PA security forces will be part of these efforts, and will work together toward the achievement of these goals. Our national future is at stake, and no one will be allowed to jeopardize it.**

**We are committed to these steps because they are in our national interest. In order to succeed, there must be a clear improvement in the lives of Palestinians. Palestinians must live in dignity. Palestinians must be able to move, go to their jobs and schools, visit their families, and conduct a normal life. Palestinians must not be afraid for their lives, property, or livelihood.**

**We welcome and stress the need for the assistance of the international community and, in particular, the Arab states, to help us. And we also welcome and stress the need for a U.S.-led monitoring mechanism.**

**Together, we can achieve the goal of an independent Palestinian state, sovereign, viable, in the framework of good neighbors with all states in the region, including Israel. Thank you very much.**

## Annex 21

**Israel  
Jordan  
Palestinian Authority  
United States of America**

**4 June 2003**

**Statement by Prime Minister Ariel Sharon of Israel  
after the Aqaba Summit meeting, Jordan, 4 June 2003**

I would like to thank His Majesty King Abdullah for arranging this meeting, and express Israel's appreciation to President Bush for coming here to be with Prime Minister Abbas and me. Thank you.

As the Prime Minister of Israel, the land which is the cradle of the Jewish people, my paramount responsibility is the security of the people of Israel and of the State of Israel. There can be no compromise with terror and Israel, together with all free nations, will continue fighting terrorism until its final defeat.

Ultimately, permanent security requires peace and permanent peace can only be obtained through security, and there is now hope of a new opportunity for peace between Israelis and Palestinians.

Israel, like others, has lent its strong support for President Bush's vision, expressed on June 24, 2002, of two states - Israel and a Palestinian state - living side by side in peace and security. The Government and people of Israel welcome the opportunity to renew direct negotiations according to the steps of the roadmap as adopted by the Israeli government to achieve this vision.

It is in Israel's interest not to govern the Palestinians but for the Palestinians to govern themselves in their own state. A democratic Palestinian state fully at peace with Israel will promote the long-term security and well-being of Israel as a Jewish state.

There can be no peace, however, without the abandonment and elimination of terrorism, violence, and incitement. We will work alongside the Palestinians and other states to fight terrorism, violence and incitement of all kinds. As all parties perform their obligations, we will seek to restore normal Palestinian life, improve the humanitarian situation, rebuild trust, and promote progress toward the President's vision. We will act in a manner that respects the dignity as well as the human rights of all people.

We can also reassure our Palestinian partners that we understand the importance of territorial contiguity in the West Bank, for a viable, Palestinian state. Israeli policy in the territories that are subject to direct negotiations with the Palestinians will reflect this fact.

We accept the principle that no unilateral actions by any party can prejudge the outcome of our negotiations.

In regard to the unauthorized outposts, I want to reiterate that Israel is a society governed by the rule of law. Thus, we will immediately begin to remove unauthorized outposts.

Israel seeks peace with all its Arab neighbors. Israel is prepared to negotiate in good faith wherever there are partners. As normal relations are established, I am confident that they will find in Israel a neighbor and a people committed to comprehensive peace and prosperity for all the peoples of the region.

Thank you all.

# Annex 22

3. *Requests* the Economic and Social Council, in consultation with the specialized agencies, to develop plans for relief and rehabilitation on the termination of hostilities and to report to the General Assembly within three weeks<sup>28</sup> of the adoption of the present resolution by the General Assembly;

4. *Also recommends* the Economic and Social Council to expedite the study of long-term measures to promote the economic development and social progress of Korea, and meanwhile to draw the attention of the authorities which decide requests for technical assistance to the urgent and special necessity of affording such assistance to Korea;

5. *Expresses* its appreciation of the services rendered by the members of the United Nations Commission on Korea in the performance of their important and difficult task;

6. *Requests* the Secretary-General to provide the United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea with adequate staff and facilities, including technical advisers as required; and authorizes the Secretary-General to pay the expenses and *per diem* of a representative and alternate from each of the States members of the Commission.

294th plenary meeting,  
7 October 1950.

### 377 (V). Uniting for peace

#### A

*The General Assembly,*

*Recognizing* that the first two stated Purposes of the United Nations are:

"To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace", and

"To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace",

*Reaffirming* that it remains the primary duty of all Members of the United Nations, when involved in an international dispute, to seek settlement of such a dispute by peaceful means through the procedures laid down in Chapter VI of the Charter, and recalling the successful achievements of the United Nations in this regard on a number of previous occasions,

*Finding* that international tension exists on a dangerous scale,

*Recalling* its resolution 290 (IV) entitled "Essentials of peace", which states that disregard of the Principles of the Charter of the United Nations is primarily responsible for the continuance of international tension, and desiring to contribute further to the objectives of that resolution,

<sup>28</sup> See resolution 410 (V), page 31.

*Reaffirming* the importance of the exercise by the Security Council of its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and the duty of the permanent members to seek unanimity and to exercise restraint in the use of the veto,

*Reaffirming* that the initiative in negotiating the agreements for armed forces provided for in Article 43 of the Charter belongs to the Security Council, and desiring to ensure that, pending the conclusion of such agreements, the United Nations has at its disposal means for maintaining international peace and security,

*Conscious* that failure of the Security Council to discharge its responsibilities on behalf of all the Member States, particularly those responsibilities referred to in the two preceding paragraphs, does not relieve Member States of their obligations or the United Nations of its responsibility under the Charter to maintain international peace and security,

*Recognizing* in particular that such failure does not deprive the General Assembly of its rights or relieve it of its responsibilities under the Charter in regard to the maintenance of international peace and security,

*Recognizing* that discharge by the General Assembly of its responsibilities in these respects calls for possibilities of observation which would ascertain the facts and expose aggressors; for the existence of armed forces which could be used collectively; and for the possibility of timely recommendation by the General Assembly to Members of the United Nations for collective action which, to be effective, should be prompt,

#### A

1. *Resolves* that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any seven members, or by a majority of the Members of the United Nations;

2. *Adopts* for this purpose the amendments to its rules of procedure set forth in the annex to the present resolution;

#### B

3. *Establishes* a Peace Observation Commission which, for the calendar years 1951 and 1952, shall be composed of fourteen Members, namely: China, Colombia, Czechoslovakia, France, India, Iraq, Israel, New Zealand, Pakistan, Sweden, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America and Uruguay, and which could observe and report on

the situation in any area where there exists international tension the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security. Upon the invitation or with the consent of the State into whose territory the Commission would go, the General Assembly, or the Interim Committee when the Assembly is not in session, may utilize the Commission if the Security Council is not exercising the functions assigned to it by the Charter with respect to the matter in question. Decisions to utilize the Commission shall be made on the affirmative vote of two-thirds of the members present and voting. The Security Council may also utilize the Commission in accordance with its authority under the Charter;

4. *Decides* that the Commission shall have authority in its discretion to appoint sub-commissions and to utilize the services of observers to assist it in the performance of its functions;

5. *Recommends* to all governments and authorities that they co-operate with the Commission and assist it in the performance of its functions;

6. *Requests* the Secretary-General to provide the necessary staff and facilities, utilizing, where directed by the Commission, the United Nations Panel of Field Observers envisaged in General Assembly resolution 297 B (IV);

#### C

7. *Invites* each Member of the United Nations to survey its resources in order to determine the nature and scope of the assistance it may be in a position to render in support of any recommendations of the Security Council or of the General Assembly for the restoration of international peace and security;

8. *Recommends* to the States Members of the United Nations that each Member maintain within its national armed forces elements so trained, organized and equipped that they could promptly be made available, in accordance with its constitutional processes, for service as a United Nations unit or units, upon recommendation by the Security Council or the General Assembly, without prejudice to the use of such elements in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized in Article 51 of the Charter;

9. *Invites* the Members of the United Nations to inform the Collective Measures Committee provided for in paragraph 11 as soon as possible of the measures taken in implementation of the preceding paragraph;

10. *Requests* the Secretary-General to appoint, with the approval of the Committee provided for in paragraph 11, a panel of military experts who could be made available, on request, to Member States wishing to obtain technical advice regarding the organization, training, and equipment for prompt service as United Nations units of the elements referred to in paragraph 8;

#### D

11. *Establishes* a Collective Measures Committee consisting of fourteen Members, namely: Australia, Belgium, Brazil, Burma, Canada, Egypt, France, Mexico, Philippines, Turkey, the United Kingdom of

Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, Venezuela and Yugoslavia, and directs the Committee, in consultation with the Secretary-General and with such Member States as the Committee finds appropriate, to study and make a report to the Security Council and the General Assembly, not later than 1 September 1951, on methods, including those in section C of the present resolution, which might be used to maintain and strengthen international peace and security in accordance with the Purposes and Principles of the Charter, taking account of collective self-defence and regional arrangements (Articles 51 and 52 of the Charter);

12. *Recommends* to all Member States that they co-operate with the Committee and assist it in the performance of its functions;

13. *Requests* the Secretary-General to furnish the staff and facilities necessary for the effective accomplishment of the purposes set forth in sections C and D of the present resolution;

#### E

14. *Is fully conscious* that, in adopting the proposals set forth above, enduring peace will not be secured solely by collective security arrangements against breaches of international peace and acts of aggression, but that a genuine and lasting peace depends also upon the observance of all the Principles and Purposes established in the Charter of the United Nations, upon the implementation of the resolutions of the Security Council, the General Assembly and other principal organs of the United Nations intended to achieve the maintenance of international peace and security, and especially upon respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all and on the establishment and maintenance of conditions of economic and social well-being in all countries; and accordingly

15. *Urges* Member States to respect fully, and to intensify, joint action, in co-operation with the United Nations, to develop and stimulate universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms, and to intensify individual and collective efforts to achieve conditions of economic stability and social progress, particularly through the development of under-developed countries and areas.

#### ANNEX

The rules of procedure of the General Assembly are amended in the following respects:

1. The present text of rule 8 shall become paragraph (a) of that rule, and a new paragraph (b) shall be added to read as follows:

"Emergency special sessions pursuant to resolution 377 A (V) shall be convened within twenty-four hours of the receipt by the Secretary-General of a request for such a session from the Security Council, on the vote of any seven members thereof, or of a request from a majority of the Members of the United Nations expressed by vote in the Interim Committee or otherwise, or of the concurrence of a majority of Members as provided in rule 9."

2. The present text of rule 9 shall become paragraph (a) of that rule and a new paragraph (b) shall be added to read as follows:

"This rule shall apply also to a request by any Member for an emergency special session pursuant to resolution 377 A (V). In such a case the Secretary-General shall communicate with other Members by the most expeditious means of communication available."

3. Rule 10 is amended by adding at the end thereof the following:

"... In the case of an emergency special session convened pursuant to rule 8 (b), the Secretary-General shall notify the Members of the United Nations at least twelve hours in advance of the opening of the session."

4. Rule 16 is amended by adding at the end thereof the following:

"... The provisional agenda of an emergency special session shall be communicated to the Members of the United Nations simultaneously with the communication summoning the session."

5. Rule 19 is amended by adding at the end thereof the following:

"... During an emergency special session additional items concerning the matters dealt with in resolution 377 A (V) may be added to the agenda by a two-thirds majority of the Members present and voting."

6. There is added a new rule to precede rule 65 to read as follows:

"Notwithstanding the provisions of any other rule and unless the General Assembly decides otherwise, the Assembly, in case of an emergency special session, shall convene in plenary session only and proceed directly to consider the item proposed for consideration in the request for the holding of the session, without previous reference to the General Committee or to any other Committee; the President and Vice-Presidents for such emergency special sessions shall be, respectively, the Chairman of those delegations from which were elected the President and Vice-Presidents of the previous session."

302nd plenary meeting,  
3 November 1950.

### B

For the purpose of maintaining international peace and security, in accordance with the Charter of the United Nations, and, in particular, with Chapters V, VI and VII of the Charter,

*The General Assembly*

*Recommends* to the Security Council:

That it should take the necessary steps to ensure that the action provided for under the Charter is taken with respect to threats to the peace, breaches of the peace or acts of aggression and with respect to the peaceful settlement of disputes or situations likely to endanger the maintenance of international peace and security;

That it should devise measures for the earliest application of Articles 43, 45, 46 and 47 of the Charter of the United Nations regarding the placing of armed forces at the disposal of the Security Council by the States Members of the United Nations and the effective functioning of the Military Staff Committee;

The above dispositions should in no manner prevent the General Assembly from fulfilling its functions under resolution 377 A (V).

302nd plenary meeting,  
3 November 1950.

### C

*The General Assembly,*

*Recognizing* that the primary function of the United Nations Organization is to maintain and promote peace, security and justice among all nations,

*Recognizing* the responsibility of all Member States to promote the cause of international peace in accordance with their obligations as provided in the Charter,

*Recognizing* that the Charter charges the Security Council with the primary responsibility for maintaining international peace and security,

*Reaffirming* the importance of unanimity among the permanent members of the Security Council on all problems which are likely to threaten world peace,

*Recalling* General Assembly resolution 190 (III) entitled "Appeal to the Great Powers to renew their efforts to compose their differences and establish a lasting peace",

*Recommends* to the permanent members of the Security Council that:

(a) They meet and discuss, collectively or otherwise, and, if necessary, with other States concerned, all problems which are likely to threaten international peace and hamper the activities of the United Nations, with a view to their resolving fundamental differences and reaching agreement in accordance with the spirit and letter of the Charter;

(b) They advise the General Assembly and, when it is not in session, the Members of the United Nations, as soon as appropriate, of the results of their consultations.

302nd plenary meeting,  
3 November 1950.

### 378 (V). Duties of States in the event of the outbreak of hostilities

#### A

*The General Assembly,*

*Reaffirming* the Principles embodied in the Charter, which require that the force of arms shall not be resorted to except in the common interest, and shall not be used against the territorial integrity or political independence of any State,

*Desiring* to create a further obstacle to the outbreak of war, even after hostilities have started, and to facilitate the cessation of the hostilities by the action of the parties themselves, thus contributing to the peaceful settlement of disputes,

1. *Recommends:*

(a) That if a State becomes engaged in armed conflict with another State or States, it take all steps

## Annex 23



# Security Council

Fifty-eighth year

*Provisional*

## 4836<sup>th</sup> meeting

Sunday, 5 October 2003, 4.45 p.m.  
New York

---

<i>President:</i>	Mr. Negroponte . . . . .	(United States of America)
<i>Members:</i>	Angola . . . . .	Mr. Gaspar Martins
	Bulgaria . . . . .	Mr. Tafrov
	Cameroon . . . . .	Mr. Belinga-Eboutou
	Chile . . . . .	Mr. Muñoz
	China . . . . .	Mr. Wang Guangya
	France . . . . .	Mr. De La Sablière
	Germany . . . . .	Mr. Pleuger
	Guinea . . . . .	Mr. Sow
	Mexico . . . . .	Mr. Aguilar Zinser
	Pakistan . . . . .	Mr. Akram
	Russian Federation . . . . .	Mr. Gatilov
	Spain . . . . .	Mr. Arias
	Syrian Arab Republic . . . . .	Mr. Mekdad
	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland . . . . .	Sir Emyr Jones Parry

### Agenda

Letter dated 5 October 2003 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/939)

Letter dated 5 October 2003 from the Permanent Representative of Lebanon to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/943)

---

This record contains the text of speeches delivered in English and of the interpretation of speeches delivered in the other languages. The final text will be printed in the *Official Records of the Security Council*. Corrections should be submitted to the original languages only. They should be incorporated in a copy of the record and sent under the signature of a member of the delegation concerned to the Chief of the Verbatim Reporting Service, room C-154A.

*The meeting was called to order at 4.45 p.m.*

**Expression of thanks to the retiring President**

**The President:** As this is the first meeting of the Security Council for the month of October, I should like to take the opportunity to pay tribute, on behalf of the Council, to His Excellency Sir Emyr Jones Parry, Permanent Representative of the United Kingdom to the United Nations, for his service as President of the Security Council for the month of September 2003. I am sure I speak for all members of the Council in expressing deep appreciation to Sir Emyr Jones Parry for the great diplomatic skill with which he conducted the Council's business last month.

**Adoption of the agenda**

*The agenda was adopted.*

**Letter dated 5 October 2003 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/939)**

**Letter dated 5 October 2003 from the Permanent Representative of Lebanon to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/943)**

**The President:** I should like to inform the Council that I have received a letter from the representative of Israel in which he requests to be invited to participate in the discussion of the item on the Council's agenda. In conformity with the usual practice, I propose, with the consent of the Council, to invite that representative to participate in the discussion, without the right to vote, in accordance with the relevant provisions of the Charter and rule 37 of the Council's provisional rules of procedure.

There being no objection, it is so decided.

*At the invitation of the President, Mr. Gillerman (Israel) took a seat at the Council table.*

**The President:** I should also like to inform the Council that I have received a letter dated 5 October 2003 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations, which reads as follows:

"On behalf of the members of the League of Arab States, I have the honour to request that the Security Council extend an invitation to His Excellency Mr. Yahya Mahmassani, Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations, to address the Council under rule 39 of its provisional rules of procedure in the course of the Council's consideration of the item entitled 'Letter dated 5 October 2003 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the President of the Security Council'."

That letter will be published as a document of the Security Council under the symbol S/2003/941.

If I hear no objection, I shall take it that the Council agrees to extend an invitation under rule 39 to Mr. Yahya Mahmassani.

There being no objection, it is so decided.

The Security Council will now continue its consideration of the item on its agenda. The Security Council is meeting in response to the request contained in a letter dated 5 October from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic addressed to the President of the Security Council.

I now give the floor to the representative of the Syrian Arab Republic.

**Mr. Mekdad** (Syrian Arab Republic) (*spoke in Arabic*): Allow me at the outset to express to you, Sir, our thanks for immediately convening this meeting at the request of the Syrian Arab Republic, Lebanon and the Group of Arab States.

As this is the first open meeting of the month, we congratulate you on your assumption of the presidency and wish you every success in your stewardship.

We also thank Ambassador Sir Emyr Jones Parry, Permanent Representative of the United Kingdom, and the members of his delegation for their leadership of the Council last month.

Allow me to begin by reading out the text of the letter addressed by the Minister for Foreign Affairs of the Syrian Arab Republic to the Secretary-General of the United Nations and the President of the Security Council. The letter has not yet been officially translated. Following my reading of the letter, I shall make my official statement on the item on the agenda.

"I wish to advise you that the Israeli air force, on the morning of Sunday, 5 October, violated the Lebanese and Syrian airspaces and committed an act of aggression by launching guided missiles inside the territory of the Syrian Arab Republic. The target was a civilian site in the village of Ein Saheb, north-west of the capital, Damascus. That act of aggression caused physical damage.

"The Government of the Syrian Arab Republic informs the Council of this flagrant violation of Lebanese and Syrian air space and of this aggression against the territory of the Syrian Arab Republic in open defiance of the United Nations Charter and the norms of international law, and constituting a serious new escalation; it requests an immediate meeting of the Security Council to consider this Israeli aggression against Syrian territory and to consider the measures that the Council must take to deter the Government of Israel from pursuing its provocative policy of aggression against Syria.

"By its persistent aggression against the Palestinians and by deliberately provoking the broadening of the scope of that aggression to include Syria and Lebanon, the present Government of Israel is underscoring that it is a Government of war, not a Government of peace.

"Syria is not incapable of establishing a balance of resistance and deterrence that would force Israel to reconsider its calculations. Syria has exercised maximum self-restraint, because it realizes that on many fronts Israel is provoking pretexts to export its current domestic crisis to the rest of the region, which would thus be exposed to further escalation and volatility.

"Syria, which is at present a member of the Security Council, believes that the Council is the most appropriate forum to address, condemn and halt this dangerous development, with a view to preventing a repetition of such acts; this development poses a threat to international peace and security and exposes the already deteriorating situation in the region to dire consequences that could spiral out of control."

That letter was signed by the Minister for Foreign Affairs of the Syrian Arab Republic.

I shall now make my statement on the item on the Council's agenda. Permit me, Mr. President, to thank you for convening this emergency meeting of the Security Council, in response to the request of the Government of the Syrian Arab Republic, to discuss the flagrant Israeli military aggression within the territory of the Syrian Arab Republic, targeting a civilian site in the village of Ein Saheb north-west of Damascus and causing physical damage.

Let me also express our satisfaction at the statement issued by Secretary-General Kofi Annan, strongly deploring this act of aggression and expressing concern at the potential escalation of an already tense and difficult situation in the region.

This unwarranted aggression — in flagrant violation of the Charter of the United Nations, of international law and of the 1974 Disengagement Agreement between Syria and Israel — is a clear manifestation of an Israeli policy based on aggression and lack of respect for agreements. This Israeli aggression targeting a Syrian village is a true and precise embodiment of Israeli terrorism, while Israel falsely claims to be fighting terrorism and standing against it. Moreover, this terrorist act of aggression provides further proof that the massacres committed by Israel on the pretext of fighting so-called terrorism reflect a big lie and an irrational, foolish claim, all used in an attempt to justify the policy of colonialism and settlement-building in violation of all the principles of peace and security on which the United Nations was founded, and running counter to the peace process that began at Madrid in 1991.

The act of aggression that Israel committed against Syria this morning is part of a strategic policy adopted by the Israeli Government in order to escalate tension in the Middle East, at a time when the international community is pursuing efforts towards a comprehensive, just peace in the Middle East that would ensure peace and stability for all the peoples of the region.

It has become abundantly clear to the entire world that it is beyond belief that Syria — which has respected and complied with the mission of the United Nations Disengagement Observer Force since 1974, as all the sponsors of the peace process and other world leaders can attest — or the powerless Palestinians — who lack weapons and who are languishing under Israeli occupation and harsh oppression — could take

any action posing a threat to anyone, especially as it is common knowledge that the Palestinian people lack an army and a military arsenal anything like those possessed by Israel.

For us, the question that comes immediately to mind is how Israel can persuade the entire world that it is a victim at a time when it forcibly occupies the territory of others, lays siege to them, demolishes their homes, uproots their crops and murders their children rather than joining them at the negotiating table to ensure the implementation of the legitimate rights of all sides, in conformity with the Charter of the United Nations and the norms of international law.

This flagrant Israeli aggression is no isolated incident. In fact, it was preceded by another Israeli violation, committed — without justification or provocation — on 2 January 2003 in the demilitarized zone, which resulted in the death of a Syrian soldier. The UNDOF report on this incident, following an extensive investigation, found that there was no justification for the crime and that Syria had exercised maximum restraint, which averted an escalation of the situation at that point.

It is strange that Israel should continue to violate international agreements and to flout the Charter of the United Nations, to the point where Arabs and many other people around the world have come to believe that Israel sees itself as above international law and as acting beyond the jurisdiction of the resolutions adopted by the Security Council.

It is very strange indeed that the Israeli Government, after several decades of occupation, bloodshed and the flouting of international law, does not recognize that the path to peace lies in Israel's implementation of relevant Security Council resolutions on the Arab-Israeli conflict. All those resolutions remain unimplemented and unrespected by Israel.

Nonetheless, it is important to place on record that Israel's past performance with regard to its respect for international law and the resolutions of the United Nations is not in the least honourable. Israel has defied the United Nations and its resolutions from 1948 to today. General Assembly resolution 181 (II) on the Palestinian State has been dead letter since its adoption. Resolution 194 (III) on the return of Palestinian refugees has not been implemented except insofar as Israel has challenged and denied it.

Resolutions 242 (1967) and 338 (1973), which seek to achieve a just and comprehensive peace in the Middle East, are contested, misinterpreted and distorted by Israel.

On this basis, it is only logical that all Member States, with the exception of Israel — which has become a symbol of defiance of the United Nations and its resolutions — should debate international legality and the implementation of Security Council resolutions. The current Government of Israel, through its continued aggression against the Palestinians and its broadening of the scope of that aggression to include Syria and Lebanon, confirms de facto that it is a Government of war and not a Government of peace.

I wish to stress and reiterate here in the Security Council the contents of the letter addressed by the Minister for Foreign Affairs of Syria to this Council, in which he emphasized that Syria is not incapable of establishing a balance of resistance and deterrence that would force Israel to revise its calculations. Syria has exercised maximum self-restraint because it recognizes that Israel is creating opportune pretexts with a view to exporting its current domestic crisis to the entire region, thus exposing it to further escalation and volatility.

Syria has come to the very heart of the house of legality, right here in the Security Council — which represents the hopes and aspirations of millions of Syrians and Arabs and the concerns of many millions more throughout the world who uphold the principles of international law — in order to condemn this act of aggression, which has no justification whatsoever, and to demonstrate once again to the entire world and from this forum our adherence to the United Nations system and its resolutions. In this regard, Syria has officially submitted the text of a draft resolution that responds to the challenges before us, in accordance with the principles of the United Nations Charter. I would stress that the draft resolution on the table reflects the positions usually adopted by the Security Council in the face of similar acts of aggression and threats.

We are fully confident that all members of the Council will respond forthwith and stand up to this Israeli challenge in the context of their ongoing efforts to address any threat to international peace and security. Will the Council meet this new challenge? We are very hopeful that it will.

**The President:** I give the floor to the representative of Israel.

**Mr. Gillerman (Israel):** First, let me congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency of the Security Council. Let me also express to you my regret that your first meeting should be of this nature and take place on this day.

I wish also to express to Sir Emyr Jones Parry my great appreciation for his able and fair stewardship of the Security Council last month.

This meeting of the Security Council is being convened within hours of Yom Kippur, the Day of Atonement, which is the holiest day of the Jewish calendar. I deeply regret that the Council could not meet after this most important religious day so as to allow Israel to participate fully in the debate. I will, unfortunately, have to leave this meeting after I make my statement in order to observe this holy day.

Yesterday, a Palestinian suicide bomber entered a crowded beachfront restaurant in the port city of Haifa, murdering 19 innocent civilians and wounding at least 60 others. The restaurant — a symbol of Arab-Israeli coexistence, as is the city of Haifa — was frequented by Jewish and Arab citizens of Israel alike, and among the victims were four Israeli Arabs, three children and a little baby girl. Five victims were members of the same family and three were members of another family. Whole families were wiped out by that horrendous act, taking place on the Jewish sabbath on a quiet, peaceful beachfront in the city of Haifa.

Islamic Jihad, a terrorist organization that operates freely from Palestinian Authority territory and has headquarters in Damascus, Syria, proudly claimed responsibility for this massacre. Islamic Jihad is an organization committed to the destruction of Israel through holy war and which engages in the deliberate and widespread murder of innocents to that end. It opposes moderate Arab Governments and actively supports terrorist attacks against Western targets. There could not be a more obvious example of a terrorist organization.

The massacre in Haifa is the latest of over 40 terrorist atrocities committed by Islamic Jihad in the past few years. Among the attacks perpetrated by that organization were the massacre of 21 teenagers at a discotheque in Tel Aviv on 2 June 2001; the bombing of 5 June 2002 at the Meggido Junction, which killed

18 Israelis; the bombing of a commuter bus on 21 October 2002, which killed 14 Israelis; the attack on a shopping mall in the Israeli town of Afula on 19 May 2003, in which three civilians were killed and over 70 wounded; and the attack on 30 March 2003, in which a suicide bomber detonated his explosives at a café in Netanya, wounding 58 civilians.

The encouragement, safe harbour, training facilities, funding and logistical support offered by Syria to a variety of notorious terrorist organizations is a matter of public knowledge. Among the many terrorists group that operate and benefit from the auspices of the Syrian dictatorship are Islamic Jihad, Hamas, Hizbollah, and the Popular Front for the Liberation of Palestine. It is well known that the Secretary General of Islamic Jihad, Ramadan Abdallah Shallah, is one of several terrorist leaders who operate freely in Damascus and receive immunity and support from the Assad regime.

Allow me to briefly detail, for the benefit of Council, the extent of support that Syria, as well as the regime in Iran, afford to terrorist organizations such as Islamic Jihad, which are engaged in the deliberate massacre of innocent civilians.

Safe harbour and training facilities are provided throughout Syria for terrorist organizations such as Islamic Jihad, Hamas and Hizbollah, both in separate facilities and in Syrian army bases. The Ein Saheb base, which was targeted in Israel's measured defensive operation today, is just one of those facilities sponsored by Syria and Iran. Recruits at camps such as Ein Saheb come from Islamic Jihad, Hamas and other terrorist groups. They are taught how to assemble bombs, conduct kidnapping, prepare suicide belts, gather intelligence and establish terrorist cells. Some have also received aviation instruction. Recruits training at those camps are slated to return to Palestinian Authority territory and other areas to set up cells and conduct terrorist operations.

Syria has itself facilitated and directed acts of terrorism by coordination and briefings via phone and Internet and by calling activists to Damascus for consultations and briefings. Three such operatives — Tarek Az Aldin, Ali Saffuri and Taabat Mardawi — have been identified under investigation as specifically designated liaisons for relaying instructions between officials in Damascus and terrorist cells in the West Bank and Gaza. Mr. Mardawi himself has admitted

involvement in many attacks, including a bus bombing in Haifa in May 2001, a suicide attack at a restaurant in Kiryat Motzkin in August of that year and an attack on a bus near Nazareth in March 2002.

Another example comes from an intelligence report provided by the Head of the Palestinian Preventative Security Apparatus on 31 October 2001, which asserts that Hamas, Islamic Jihad and Hizbollah were meeting in Damascus "in order to increase their joint activity ... with the aid of Iranian money". Instructions are also given to halt terrorist activity when it suits Syrian or Iranian interests to avoid the spotlight, such as following the terrorist attacks of 11 September in the United States. It is very strange that Syria decided to be in the spotlight today and actually put itself in the dock on this very day, after these actions.

Iran, through the use of the Syrian and Palestinian banking systems, sustains a systematic money transfer system, and large sums of money have been transferred to Islamic Jihad as well as other terrorists organizations through Damascus for the planning and perpetration of attacks. Mr. Shallah himself, the Secretary-General of Islamic Jihad, is known to have transferred funds in the hundreds of thousands of dollars from Damascus to the individual accounts of Islamic Jihad operatives such as Bassani ak-Saadi, who is responsible for Islamic Jihad financing in Jenin.

Syria uses its State-run media and official institutions to glorify and encourage suicide bombings against civilians in restaurants, schools, commuter buses and shopping malls. To mention but a few examples, Radio Damascus — far from being a free radio — in a broadcast on 9 May 2002 lauded "the wonderful and special suicide attacks which were executed by some of the sons of the Palestinian nation". In another State-run announcement on 1 January 2002, Damascus Radio declared "The entire world knows that Syria, its political leadership and its Arab people...have turned Syrian Arab soil into a training camp, a safe haven and an arms depot for the Palestinian revolutionaries." And on 13 May 2002, President Bashar Assad himself announced in reference to so-called acts of resistance "If I was not President of Syria I wouldn't hesitate to participate in them." This was not said by Osama bin Laden or by Saddam Hussain, but by a President of a State that is a member of this Council. Syria has also played host to a number

of conferences in which senior terrorist operatives from Hamas, Islamic Jihad and other organizations meet.

Syria has facilitated the transfer of arms to Palestinian terrorist organizations such as Islamic Jihad by allowing the transfer of sophisticated weapons from Iran to Hizbollah through Syrian territory. Hizbollah, itself a vicious terrorist organization, has then sought to smuggle those arms to Palestinian terrorist groups, as was evidenced in the Karine A arms shipment and similar incidents.

These are just a few examples of the extent and nature of the involvement of the Syrian regime in the deliberate murder of innocent civilians. Each and every one of these acts constitutes a grave violation of international law and Security Council resolutions, as well as a threat to international peace and security. There are few better exhibits of State sponsorship of terrorism than the one provided by the Syrian regime.

Security Council resolution 1373 (2001), adopted under Chapter VII of the Charter — which in act of the highest hypocrisy Syria itself voted for — makes absolutely clear that States must prevent acts of terrorism and refrain from any form of financing, support, safe harbour for or toleration of terrorist groups. Syrian complicity in and responsibility for suicide bombings are as blatant as they are repugnant. The membership of this arch-sponsor of terrorism in the Council is an unbearable contradiction and an embarrassment to the United Nations. For Syria to ask for a Council debate is comparable only to the Taliban calling for such a debate. It would be laughable, if it was not so sad.

And yet, members of the Council and the United Nations can hardly be surprised at this shameless act of hypocrisy by the Syrian regime. This is the same regime that speaks so often of occupation while it brutally occupies the neighbouring territory of Lebanon. It is the same regime that speaks of international law and human rights while it subjugates its people under a repressive and primitive dictatorship, violating countless international obligations. It is the same regime that supported the Saddam Hussain regime in Iraq in violation of Security Council resolutions and that to this day facilitates the infiltration of terrorists to attack civilian and military targets in Iraqi territory. And it is this same despot regime that speaks so freely of double standards at the United Nations. Syria would do well to take a hard

look at the mirror and count itself fortunate that it has not yet, for unfortunate reasons, been the subject of concerted international action as part of the global campaign against terrorism — not yet.

The Syrian delegate speaks a great deal about so-called resistance. Perhaps he can tell us precisely, without his familiar diplomatic word games and misrepresentations, how exactly the murder of children and babies in a restaurant is an act of legitimate resistance. Or perhaps he could tell us how the Syrians themselves have dealt with resistance, such as in the case of Hama, in which some 10,000 Syrian civilians were murdered by the Syrian armed forces.

Israel's measured defensive response to the horrific suicide bombings against a terrorist training facility in Syria is a clear act of self-defence in accordance with Article 51 of the Charter. Those actions come after Israel has exercised tremendous restraint despite countless acts of terrorism that have claimed hundreds of innocent lives, for which Syria bears direct and criminal responsibility. It comes after Israel and the international community as a whole have repeatedly called on Syria to end its support of terrorism and finally comply with international law. And it is designed to prevent further armed attacks against Israeli civilians in which Syria is complicit, with a view to encouraging Syria to resolve its dispute through bilateral negotiations in accordance with Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973), as it is legally required to do. This is not a hypothetical question. Many States members of the Organization and of the Council have been faced with terrorism of far less intensity and have responded with far less restraint and far less concern for human life. And yet the Security Council has not seen fit to scrutinize their conduct. Indeed, on certain occasions the Council has specifically endorsed such defensive measures.

If there is a double standard in this Organization, it is that while some States are afforded the right to protect their citizens, Israel too often is sent the message that its citizens are not worthy of protection. If there is a double standard, it is that some States are able to support terrorism with impunity, while those defending against it are called to account. If there is a double standard, it is Syria sitting at the Council table and raising one hand to vote against terror and the other to perpetrate and initiate terror around the world.

For the sake of peace and the reputation of the Council, let there be no such double standard today.

In the face of the rejectionism, aggression and terrorist sponsorship of the Syrian regime, together with Iran and the Palestinian Authority, what would the international community have us do? Like any State faced with such a critical and prolonged threat, Israel must exercise its inherent right and obligation to defend its citizens. What can we tell the Arab and Israeli mothers of children murdered in this weekend's attack in Haifa? Should we say, "We could have prevented the death of your son or daughter. We could have stopped a terrorist from walking into your town, your school, your home, your bedroom — but our hands were tied"? Israel remains committed to a peaceful solution to the Middle East conflict and is ready to make painful compromises to that end. But no peace can come while terrorism prospers. No negotiations can bring progress, while our citizens die on the streets.

Today, on the very eve of the Day of Atonement and the thirtieth anniversary of the Egyptian-Syrian aggression that initiated the Yom Kippur War, we call on members of the Council to come to the aid of the victims of terrorism, not of its sponsors. Syria deserves no support for its complicity in murder, and the Council would commit an unforgivable act of moral blindness were it to act otherwise. The time has come for the Council, which adopted resolution 1373 (2002), and which has been at the forefront of the global counter-terrorism campaign, to hold to account a brutal dictatorship that is world-renowned for adopting terrorism as its primary tool. The world is watching. And today, more than on any other day, God is watching too.

The President: I should like to inform the Council that I have received letters from the representatives of Algeria, Bahrain, Cuba, Djibouti, Egypt, the Islamic Republic of Iran, Jordan, Kuwait, Lebanon, the Libyan Arab Jamahiriya, Morocco, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Somalia, the Sudan, Tunisia, the United Arab Emirates and Yemen in which they request to be invited to participate in the discussion of the item on the Council's agenda. In conformity with the usual practice, I propose, with the consent of the Council, to invite those representatives to participate in the discussion, without the right to vote, in accordance with the relevant provisions of the Charter and rule 37 of the Council's provisional rules of procedure.

There being no objection, it is so decided.

*At the invitation of the President, Mr. Baali (Algeria), Mr. Almansoor (Bahrain), Mr. Rodriguez Parrilla (Cuba), Mr. Olhaye (Djibouti), Mr. Aboul Gheit (Egypt), Mr. Zarif (Islamic Republic of Iran), Mr. Al-Hussein (Jordan), Mr. Al-Otaibi (Kuwait), Mr. Kronfol (Lebanon), Mr. El-Treki (Libyan Arab Jamahiriya), Mr. Bennouna (Morocco), Mr. Al-Sameen (Oman), Mr. Al-Nasser (Qatar), Mr. Shobokshi (Saudi Arabia), Mr. Hashi (Somalia), Mr. Erwa (Sudan), Mr. Hachami (Tunisia), Mr. Al-Shamsi (United Arab Emirates) and Mr. Alsaidi (Yemen) took the seats reserved for them at the side of the Council Chamber.*

**The President:** I should also like to inform the Council that I have received a letter dated 5 October 2003 from the Permanent Observer of Palestine to the United Nations, which will be issued as document S/2003/942, and which reads as follows:

“I have the honour to request that, in accordance with its previous practice, the Security Council invite the Permanent Observer of Palestine to the United Nations to participate in the forthcoming meeting of the Security Council to be held today, 5 October 2003, regarding the letter dated 5 October 2003 from the Syrian Arab Republic addressed to the President of the Security Council.”

I propose, with the consent of the Council, to invite the Permanent Observer of Palestine to participate in the current debate, in accordance with the rules of procedure and previous practice in this regard.

There being no objection, it is so decided.

*At the invitation of the President, Mr. Al-Kidwa (Palestine), took the seat reserved for him at the side of the Council Chamber.*

**Mr. Akram (Pakistan):** As this is the first formal meeting of the Security Council for this month, may I take this opportunity to extend to you, Sir, the warm felicitations of the delegation of Pakistan on your assumption of the presidency of the Council for the current month. We will extend our full cooperation to you to ensure the success of your presidency.

I would also like to express my delegation's congratulations and admiration to Sir Emyr Jones

Parry, Permanent Representative of the United Kingdom, for a successful presidency last month.

The Security Council has been established to defend a world order based on the principles and purposes of the Charter. Our Charter prescribes strict rules for the use of force by Member States, and this is envisaged in two circumstances only. The first is in exercise of the right of self-defence against a direct act of aggression or use of force; the second is the collective use of force under Article 42 of the Charter, with the explicit authorization of the Security Council.

The attack perpetrated by Israel against the territory of the Syrian Arab Republic on 5 October did not meet these strict requirements set out in the Charter with regard to the use of force. This was an arbitrary attack, and in legal and political terms it is clearly a violation of the Charter. It is also a violation of the several resolutions that the Security Council has adopted on the issue of the Middle East — resolutions 242 (1967), and 338 (1973), 350 (1974), 1397 (2002) and others.

We welcome the fact that the Government of Syria, instead of retaliating against this wanton attack on its territory, has chosen to approach the Security Council for redress. The Security Council must commend Syria's self-restraint and condemn the Israeli attack against Syria's territory.

A few weeks ago, the Secretary-General warned Member States about the danger of the misuse of the “T” word — namely, terrorism — for actions by States designed to suppress peoples and to achieve their own partisan objectives. We believe that the response of Israel in this case is one such example of the exploitation of the campaign against terrorism for other purposes. The problems that Israel faces are problems that arise from its illegal occupation of Palestinian and other Arab territories. The answer to individual acts of terrorism is not State terrorism, nor is it wanton attacks against other countries, in violation of international law and the Charter of the United Nations. State power must distinguish between acts of terrorism and the legitimate struggle of peoples under foreign occupation for self-determination and liberation.

Pakistan has officially condemned Israel's attack against Syrian territory as a violation of international law. We urge the Council to speedily adopt a decision to condemn that military aggression and to uphold the

sovereignty and territorial integrity of the Syrian Arab Republic.

**Mr. Arias** (Spain) (*spoke in Spanish*): Today's meeting is taking place due to certain events of grave concern to us. The situation in the Middle East during recent weeks has obligated us to call for prudence and restraint. Any act that will unleash a spiral of violence must be rejected. In that context, we would like firmly to condemn yesterday's attack in Haifa, which we believe was completely odious and reprehensible, regardless of the date on which it was committed. However, that cannot cause us to overlook or minimize the extreme gravity of the attack perpetrated against Syria today. That attack is clearly a patent violation of international law. Accordingly, it is something we believe to be worthy of condemnation. I should also like to appeal for moderation to be exercised in the Middle East. The parties should also understand that reprisals only lead to a dire aggravation of the situation.

**Mr. Wang Guangya** (China) (*spoke in Chinese*): First of all, please allow me to congratulate you, Mr. President, on your assumption of the presidency of the Security Council for the month of October. China will fully cooperate with you in order to carry out the Council's work this month. I would also like to thank Sir Emyr Jones Parry, the Permanent Representative of the United Kingdom, for successfully presiding over the work of the Council during September.

China is gravely concerned about the latest developments in the Middle East situation. We strongly condemn the suicide bombing of 4 October, which resulted in many innocent civilian casualties. We oppose any measures that may threaten the peace process between Israel and Palestine. We strongly urge both sides to cease acts of violence and any other acts that may exacerbate tensions. We hope that they will return to the proper track of settling disputes through negotiation as soon as possible.

We also condemn Israel's air attack against Syria. Israel's action is a violation of the norms of international law. We are deeply concerned about the negative effect of that action on the situation in the Middle East. We call on all parties to exercise maximum restraint in order to avoid any actions that may lead to further aggravating tensions in the overall situation in the Middle East.

**Sir Emyr Jones Parry** (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland): I would like to use this occasion to offer you every best wish for your presidency, Mr. President, as well as to affirm the United Kingdom's commitment to offer you every support.

This is the first meeting since the Haifa bombing, so I must begin by condemning strongly the actions that took place yesterday, and to express our condolences to the families of those killed and maimed. I note that Islamic Jihad has claimed responsibility for that action.

Let me be clear that Israel's action today is unacceptable and represents an escalation. Israel should not allow its justified anger at continuing terrorism to lead to actions that undermine both the peace process and, we believe, Israel's own interests. But we have to recognize that terrorists are continuing to attack Israel and that they are being permitted to do so. There is a heavy responsibility on all those who are in a position to act against terrorism to do so. That has been affirmed by the Security Council many times, and perhaps most clearly in resolution 1373 (2001).

Allowing impunity to those committed to using terror as a political instrument serves only to undermine peace and to prevent progress in the Middle East peace process. The United Kingdom believes that lasting security can only be assured by a successful peace process, as was stressed at the conclusion of the Quartet meeting held here in New York on 25 September. We believe that all sides should exercise restraint and now reinforce their efforts to implement the road map. In the next day, the Security Council should do all it can to help bring that about. We will all have to reflect carefully on the best message we can now send in order that we reinforce the prospects of the road map, and do so at a precarious moment in the Middle East.

**Mr. Gatilov** (Russian Federation) (*spoke in Russian*): Since this is our first statement in the Council this month, we should like to join other delegations in wishing you success, Sir, in your presidency of the Council.

We also thank the Ambassador Jones Parry of the United Kingdom for his very skilful conduct of the Council's work in September.

The course of events in the Middle East is of growing concern and alarm. Following the large-scale terrorist act in Haifa, the Israeli air force, for the first time in many years, sent missile strikes against Syrian territory near Damascus, targeting what Israel claimed to be a training camp for the extremist organization Islamic Jihad. It left open the possibility of other attacks against terrorists wherever they may be.

It is very clear that such acts lead to increased confrontation in the Middle East, are fraught with peril for other countries and could trigger even more dramatic consequences, both for the very tense situation in the region and for international security as a whole. Russia urges all parties to the conflict to show maximum restraint and to act in a balanced and responsible way so as to avert any further escalation in the spiral of violence and to prevent regional destabilization, the tragic results of which would be difficult to foresee.

The ongoing escalation of violence in the Middle East requires more energetic action on the part of the international community in order to prevent an even more dangerous aggravation of the situation. It is important now to press the parties to the conflict to halt the confrontation as soon as possible and to restore the political process, the final goal of which is a comprehensive settlement in the region. To that end, what we need above all is to unblock the way forward on the road map, to which there is no alternative in finding a solution to the Israel-Palestine conflict. The Palestinians and Israelis alike must resume their dialogue and begin to carry out their obligations under the road map.

**Mr. Pleuger** (Germany): Like other delegations, mine would like to welcome you, Sir, in the presidency of the Security Council and to assure you of its support this month.

I would also like to thank Ambassador Jones Parry for the very effective and elegant way in which he did his job as President of the Council last month.

As the German Chancellor said after a meeting with President Mubarak, the action against Syria is not acceptable. The German Government feels that a violation of the sovereignty of a neighbouring State does not facilitate peace and stability in the region and that such action makes the Middle East conflict even more complicated. We, like other delegations, also condemn the suicide bombing that occurred in Haifa

and that killed 19 people and injured many more. Our condolences go to the bereaved families of the victims. These acts of terrorism have to be stopped and whoever can exercise influence to that effect should do so.

We are very concerned about the deteriorating situation in the Middle East. We feel that we have to break the vicious circle of violence and counter-violence. De-escalation, we feel, is possible only by a return to implementing the road map as proposed by the Quartet. There is no alternative to the road map for finding a resolution to the Israeli-Palestinian conflict and for creating peace and stability in the Middle East.

**Mr. De La Sablière** (France) (*spoke in French*): Since this is the first time I am taking the floor this month, like my colleagues who have spoken before me I should like to wish you great success, Sir, in your duties.

I also thank Ambassador Jones Parry for the way in which he conducted our work last month.

We are deeply concerned by the deterioration of the situation and the serious danger of rising tension. We condemn violence from wherever it may come. It is unacceptable and politically ineffective, kills innocent people, obscures the political horizon and can only aggravate the crisis.

The Israeli operation today that targeted a site near Damascus is a grim business and an unacceptable violation of international law and the rules of sovereignty. In a Middle East situation that has already been made precarious by such crises, it is the responsibility of all, particularly of States in the region, to refrain from increasing stability and tension. Any act of terrorism is unjustifiable and should be condemned. Having said that, the fight against terrorism to which France is firmly committed must be undertaken in the context of respect for international law. That is essential.

I stress once again that the situation in the Middle East is most alarming. In such difficult circumstances, we appeal to all parties — particularly the Israelis, Palestinians and Syrians — to allow reason to prevail over the threat of escalation. There can be no lasting security without peace. Peace can prevail only through negotiation, not by the force of arms. It is essential that the opportunity for a comprehensive, just and lasting settlement be sought in accordance with the relevant Security Council resolutions. The road map, which

contains Syrian and Lebanese tracks, must be given a chance.

**Mr. Tafrov** (Bulgaria) (*spoke in French*): I should like to extend my delegation's congratulations to you, Sir, on your assumption of the presidency of the Security Council and to assure you of our full cooperation.

I should also like to thank Ambassador Jones Parry for his skilful presidency last month.

Bulgaria categorically condemns the terrorist act carried out yesterday in Haifa, as we always do on such occasions. It is important for all those who make such acts possible to do their utmost to end them by ceasing all material and moral support to them. The murder of an innocent child is particularly repugnant.

Bulgaria believes that Israel's armed action against the Syrian Arab Republic is not in accordance with the Charter of the United Nations or with international law. Like other delegations, we consider it to have been an unacceptable act. The only resolution of the Middle East crisis — which has of late grown more serious — lies in the implementation of the road map devised by the Quartet, as the Quartet itself noted in its statement following its most recent meeting in New York.

**Mr. Muñoz** (Chile) (*spoke in Spanish*): We might have preferred a different meeting of the Security Council to congratulate you, Ambassador Negro Ponte, on your assumption of the presidency, to offer you our best wishes and to assure you of our cooperation, as well as to thank Ambassador Jones Parry for his excellent work during the month of September.

Events in the Middle East in recent hours prompt Chile to make the following statement. First of all, we condemn the Israeli air force bombing on Syrian territory, which is an outrage against international law and the principles and purposes of the United Nations Charter. Such conduct is unacceptable and dangerous, because it can widen the conflict and pose additional threats to international peace and security in the Middle East.

Similarly, Chile firmly and harshly condemns the repugnant terrorist attack in Haifa, which killed 19 innocent people and injured some 50 others. Such violence against civilians can never be justified. Chile has condemned in the past and will continue to

denounce and condemn all acts of terrorism, whatever their origin. We reject any attempt to justify such acts.

Suicide attacks followed by the destruction of civilian homes, air strikes and further acts of terror constitute a vicious circle of violence that must stop. We appeal to both Syria and Israel to be prudent. We call on them to exercise all due restraint in order to avoid the taking of even graver decisions that would escalate the violence.

The international community views with alarm these developments and their impact on the peace process and the road map on which the Quartet is seeking to make progress for the benefit of the majority, who, we believe, seek peace and coexistence among Israel, Palestine, Syria and all other neighbours in the region.

**Mr. Aguilar Zinser** (Mexico) (*spoke in Spanish*): Like the Permanent Representative of Chile, I am sorry, Sir, that this should be the first Security Council meeting for the month of October, at which we express our pleasure at seeing you assume the Council presidency. Yet we express to you our confidence and support. Further, our thanks go to Ambassador Emyr Jones Parry of the United Kingdom. He had just joined the Council, but he conducted our work most effectively, wisely and prudently.

Let me begin by conveying my country's condolences to the families of those who lost their lives in the suicide bombing that took place yesterday in a seaside restaurant in Haifa. Nothing can justify such an attack against innocent civilians. It was yet another expression of extremism that contributed nothing to furthering the Palestinian cause. And yet again the Council is obliged to condemn such acts and appeal to the Palestinian Authority genuinely to work to combat and prevent such attacks.

The reprisals taken by Israel in consequence of that attack are equally reprehensible. Israel gains nothing by such reprisals; they only contribute to the spiral of violence of which Israel and its citizens are the victims. The Israeli attack on Syrian territory was a clear violation of the United Nations Charter; it was a grave act that endangers international peace and security.

In that connection, my delegation notes with optimism Syria's decision not to respond militarily to the aggression. It is our expectation that, as this matter

has been brought before the Security Council, it will follow a course permitting the easing of tension. We also appeal to Israel to channel its own legitimate indignation into the appropriate course, as set out in the Charter. The Security Council must be the forum in which to ease and resolve disputes that threaten peace. We hope that prudence, moderation, reason and international law will prevail and that this escalation will not lead to an even more serious spiral of violence. The consequences for the region and the rest of the world would be horrific.

We support the efforts of the Quartet and urge its members to redouble their efforts to secure peace in the Middle East. Once again, my country considers that it is only the establishment of a Palestinian State can lay a firm foundation for peace in the Middle East.

**Mr. Gaspar Martins** (Angola): Permit me first to congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency for the month of October. It is regrettable that this should be the first meeting of your presidency, but the matter before us is a situation of which the Council had to be seized and on which it must adopt a position. I am sure that, under your guidance, we will continue to have a very fruitful month of deliberations. I would also like to seize this opportunity to extend to Sir Emyr Jones Parry my congratulations for his very skilful stewardship of the Council during the past month.

I note with regret that the deplorable acts of war that we are examining this afternoon — which represent a very serious escalation of violence in a situation that is already dangerously affecting world peace — namely the direct strikes on Damascus and also the recent attacks in Haifa, are taking place in a context in which a relatively shaky peace already prevails. The situation we are examining demonstrates the real fragility of the situation and the need for a more comprehensive peace agreement for the entire Middle East region.

We need to see a real commitment by the parties to this conflict to put a stop to the logic of violence. Violence is not stopped with violence. We reiterate our appeal to the States in the region to create a climate conducive to progress in the implementation of the road map, which, alone, will bring a stop to the building of walls, or to the acts that took place over the weekend in Haifa and in Damascus. My delegation unequivocally condemns such acts. A clear

commitment to peace and moderation in the Middle East is long overdue.

At the heart of this situation clearly lies the unresolved Palestinian question. In the face of failure to achieve a satisfactory conclusion, with implementation of the relevant Security Council resolutions, and progress on the road map, the Council must continue to make unceasing demands that true advances be made.

I would like to end by saying that the resolution that we have been presented this afternoon clearly calls for a position to be adopted by our Council, and we shall put ours forward following consultations with my authorities in the capital.

**Mr. Sow** (Guinea) (*spoke in French*): My delegation would like to congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency of our Council and to assure you of our full cooperation. We are very grateful also to Ambassador Jones Parry for his excellent conduct of our work during September.

Allow me to express my delegation's appreciation for the wisdom you demonstrated in the prompt organization of this public meeting of our Council in the face of the escalation of tensions in the Middle East following the violation of Syria's air space by the Israel Government and the extension of extrajudicial State violence to that neighbouring Arab State.

Nothing — absolutely, nothing — can justify such an act, which is contrary to all acceptable standards of international conduct, and whose sole purpose is to extend the strategy of chaos already imposed on the people of Palestine to all the neighbouring Arab Islamic States. Such an act violates all the relevant Security Council resolutions designed to bring about a negotiated political peace settlement to the Israeli-Arab crisis.

Thirty years after the signing of the disengagement agreement of 30 May 1974 between Israel and the Syrian Arab Republic, Israel's unjustified attack on Syria is a particularly serious and alarming threat to international peace and security and is liable to jeopardize the implementation of the Quartet's road map, whose ultimate goal is to overcome the problems raised by the cycle of violence and to safeguard the peace process in the Middle East.

My country, the Republic of Guinea, firmly condemns the use of force and violence and,

particularly, terrorism as a means of political and diplomatic negotiation or of pressure to advance political views. We condemn terrorism in all its forms, including in the form of State terrorism. In that respect, we have condemned the terrorist attacks committed on the eve of Yom Kippur in Haifa, which struck innocent Israeli citizens.

Such blind violence can only damage the noble Palestinian cause, which my country has always supported. The Israeli armed reprisal is a disproportionate reaction stemming from a political will to destroy the peace efforts in the region of the international Islamic community. We firmly condemn this military attack, and we express our concern at the attempt to illegally expand the zone of conflict and destabilize the entire Middle East.

My country commends the measured and very responsible reaction of the Syrian Government. In promoting the path to dialogue and appealing to the conscience of Security Council members, Syria is setting an encouraging and laudable example.

We believe yet again that we must call on the Israeli Government to show more self-restraint and moderation and comply with the relevant Security Council resolutions. In that context, my delegation fully supports the draft resolution submitted by Syria. That draft is moderate, and could be a positive and beneficial signal to the peoples of the Middle East and the world.

**Mr. Belinga-Eboutou** (Cameroon) (*spoke in French*): First of all, I would like to congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency of the Council during October and to assure you of my delegation's full cooperation. I would also like to express our appreciation to the permanent representative of the United Kingdom, Ambassador Emyr Jones Parry, for his innovative presidency last month.

We learned with consternation of the outbreak of violence that has recurred in the Middle East over the past two days, which has been marked by the attack in Haifa and the raids into Syrian territory.

All of these acts are serious violations of the terms of the Quartet's road map, of the ceasefire agreement of 1974 between Israel and Syria and of international law. Such acts are dangerous because they jeopardize the prospects for a speedy return to peace

and security in the region — prospects that are already very weak. Cameroon has always condemned all acts of terrorism. We believe that there can be no justification for such acts and that no cause can legitimize them. Similarly, Cameroon, which is resolutely committed to combating that scourge, is convinced that our common struggle must be undertaken with full respect for fundamental human rights and international law.

Faced with this dangerous escalation, we call on all of the parties to demonstrate a great deal of restraint at this extremely difficult and delicate time. We call on them to refrain from any initiative that might exacerbate the situation. We call on them to respect their commitments — contained both in the road map and in earlier agreements. Finally, we call on them to put an end to the cycle of violence in the Middle East so as to facilitate a resumption of dialogue.

We urgently appeal to the international negotiators, in particular the Quartet, immediately to take actions aimed at the containment of the situation and to accelerate the taking of bold steps, which the Secretary-General referred to on 26 September. Such bold steps, in keeping with the road map, should deal simultaneously with the fundamental needs of the two parties, namely, security for Israel and an end to occupation for Palestine.

It goes without saying that if such measures are not taken we will run the risk, as the Secretary-General warned us, of having to pay a heavy price. Recent events make clear the urgent need for what Cameroon terms comprehensive disarmament in the Middle East — a disarmament policy aimed in particular at cultural disarmament, which would eradicate war psychosis and the violence in people's hearts and show the various parties that their survival depends, not on the results of war, but on the outcome of negotiations.

We have just received a copy of a draft resolution. Immediately after the end of this public meeting we will transmit it to our capital and await instructions.

**The President:** I shall now make a statement in my capacity as representative of the United States.

We call on all sides to avoid heightening the tension in the Middle East and to think carefully about the consequences of their actions. We were notified this morning of the Israeli action in Syria last night, after

the event. This morning, at 9 a.m., President Bush called Israeli Prime Minister Sharon and conveyed our condolences for the victims of Saturday's terrorist attack at a restaurant in Haifa, which claimed the lives of 19 Israelis, including three children and five Israeli Arabs, and wounded dozens more. The United States and the Government of Israel agreed that it is important to avoid actions that could lead to a further heightening of tension in the Middle East.

The United States believes that Syria is on the wrong side of the war on terrorism. We have been clear of the need for Syria to cease harbouring terrorist groups. Specific directions for terrorist acts continue to be issued from terrorist groups based in Syria. During his visit to Damascus this year, Secretary of State Colin Powell told the Government of Syria that this was unacceptable and intolerable. I myself made this point to Syrian Foreign Minister Al-Shara' in June 2002 in this Chamber.

We believe that it is in Syria's interest and in the broader interests of Middle East peace for Syria to stop harbouring and supporting the groups that perpetrate terrorist acts such as the one that occurred in Haifa yesterday.

I now resume my functions as President of the Council.

As a measure to optimize the use of our time and in order to allow delegations to take the floor as quickly as possible, I will not individually invite speakers to take a seat at the Council or invite them to resume their seats at the side of the Council Chamber. When a speaker is taking the floor, the Conference Officer will seat the next speaker on the list at the table.

I thank representatives for their understanding and cooperation.

I now give the floor to the Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations.

**Mr. Mahmassani** (*spoke in Arabic*): I would like at the outset to congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency of the Security Council for this month. I am convinced that you will guide the work of the Council with wisdom and skill. I would also like to thank your predecessor, Sir Emyr Jones Parry, for his work at the helm of the Council last month.

The Council of the Arab League held an emergency meeting today at the level of permanent representative to consider the consequences of the repugnant Israeli attack against Syrian territory. The League considers that this attack constitutes an escalation that threatens international peace and security, as well as representing a deterioration in the situation such that it could spin out of control and involve the entire region in a cycle of violence. It calls upon the United Nations to discharge its responsibilities to preserve international peace and security and to consider this question under Chapter VII of the Charter.

The Council of the Arab League denounces this attack and considers that it is yet another flagrant violation of the United Nations Charter and of the principles of international law. Israel is fully responsible for all consequences that may result from such aggression.

The Council reaffirms its support for and solidarity with the Syrian Arab Republic and any measures that it may adopt in self-defence against such aggression. The Council calls upon the Security Council to prevent Israel from continuing such provocative acts. We call for the cessation of State terrorism and Israeli measures against the Palestinian people, Syrian and Lebanon in order to ensure that the entire region does not become inflamed and experience even greater insecurity.

This attack reaffirms the aggressive nature of Israel and the fact that the Israeli Government rejects any peace initiative. Israeli aggression against Syria is part and parcel of Israeli policy to continue the occupation of the Syrian Golan and the other occupied Arab territories. It confirms that Israel is not devoted to a just and lasting peace throughout the Middle East. It is Israeli politics and its policy in continuing settlements and annexation of Arab territories.

This attack acerbates the situation. It will have a serious fallout that will make any peaceful settlement of the conflict impossible. I call on the Security Council to discharge its duty and see what can be done now, because Israel works beyond the range of legality as enshrined in all international resolutions. The Security Council's double standards are enabling Israel to continue to act outside international law, as if it enjoys total impunity. The Security Council has

adopted 37 resolutions that Israel has not implemented. Israel has not implemented any of those resolutions.

At the very heart of the Arab-Israeli conflict we find Israel's occupation of Arab territories. Israel is trying to distract people from this truth. Israel is presenting its acts as if they are a way to eliminate terrorism. That is naïve. Israeli occupation of Arab territories is at the very heart of this problem. It will remain unsolved until Israel abides by international legality and leaves those occupied Arab territories. Measures and punishments exacted by Israel against the Palestinian people do not bring peace to the region; they lead to violence and continuing deterioration of the situation. That situation can be solved only by sitting around the negotiating table, and Israel must implement the Security Council resolutions, the 2002 proposal from Beirut and the principle of land for peace.

**The President:** I now call on the Ambassador of Lebanon.

**Mr. Kronfol (Lebanon)**(*spoke in Arabic*): Allow me first, Mr. President, to express to you my hope that your presidency of the Council this month will be successful in achieving peace and security in the whole world, especially in our region. Let me thank your predecessor, the Permanent Representative of the United Kingdom, for his skilful presidency.

At the beginning I wish to state that my Government today addressed a letter to the President of the Security Council and to the Secretary-General of the United Nations in which it requested the convening of an immediate meeting of the Security Council to consider the violation by Israeli military planes of the Lebanese airspace in order to strike a site inside the territory of the Syrian Arab Republic. Our understanding now is that the Secretariat is in the process of translating that letter from Arabic so that it may be circulated to all members of the Council. I request that that fact be reflected in the official records of this meeting.

I will now read the text of that letter:

“His Excellency, the President of the Security Council, Ambassador John Negroponte:

“We would like to advise you, Sir, that in the morning of Sunday, 5 October 2003, Israeli military planes violated the airspace of Lebanon in order to strike a site inside the territory of the

Syrian Arab Republic. On the same date, at noon, eight other Israeli military planes violated the airspace in southern and northern Lebanon.

“It is to be noted that despite the repeated positions of the Secretary-General, and notwithstanding the announcements and warnings by his representative in Lebanon, the Israeli violations continue without any grounds or justifications.

“The most recent of those violations is the use of Lebanese airspace in order to commit an act of aggression against a sister neighbouring State. That action constitutes a serious escalation of the situation and a new development in the method of Israeli attacks.

“On this basis Lebanon requests that the Security Council meet immediately to examine these acts of aggression and to take proper measures to deter Israel. Those violations, especially the most recent, constitute blatant aggression against the Blue Line, which is sponsored by the United Nations in southern Lebanon. They also endanger stability along that line and represent Israel's intention to export its current dilemmas in the occupied territories to other places.

“As it draws the attention of this Council to this grave situation, Lebanon is fully confident in the measures the Council will take to condemn Israel and to deter it from similar acts of aggression that would lead to dire consequences that would destabilize the current situation along the Blue Line as well as seriously endanger peace and stability in the region.”

That letter, dated 5 October 2003 from Beirut, is from the Acting Minister for Foreign Affairs and Minister for Expatriate Lebanese, Mr. Michael Smaha.

Lebanon requested a meeting of the Security Council due to Israel's excessive violations of Lebanon's air space and of the Blue Line arrangements sponsored by the United Nations in southern Lebanon. Those actions led to an act aggression against a Member State of the United Nations and current member of the Security Council, in addition to being an act of aggression against a sisterly State with whom my country has the closest of relations.

The Charter of the United Nations and the norms of international law, which all of us must respect, warn against any act of aggression by any Member State against another irrespective of the reason. They also hold that a State should first resort to the Security Council to argue its case.

The Government of Israel has no right to exploit the international campaign against terrorism as a stalking horse to implement its policy against the people whose lands it occupies. Mixing up the Haifa bombing with an action against Syria or linking it with the State terrorism practised by Israel is a contravention of the norms of international law. No crime can be justified by the commission of an even more serious crime.

Israel has all along rejected all forms of international advice. It has also completely disregarded the advice and warnings of the Secretary-General and of his Representative in southern Lebanon. The danger of these violations and the disregard for the United Nations remarks constitute flagrant acts of aggression against peace and stability along the Blue Line, which is a strategic line that represents the strategic position of Lebanon, Syria and the Arab Group to reach a just, comprehensive and lasting peace in the region, as reflected in the Arab peace initiative adopted at the Beirut Arab summit.

Lebanon requests the Security Council to fully meet its responsibilities and take the proper measures to condemn Israel and deter it from committing acts of aggression, violations and the constant threats that have become a daily routine against Lebanon. Israel is doing all those things without any real grounds or reasons, except to mislead Israeli public opinion by fleeing to the front and exporting its domestic crisis outside Israel and to give world public opinion the false impression that it is a victim of aggression.

The letters that my Government has repeatedly addressed in the past to the Secretariat and to the Security Council constitute clear proof of the fact that Israel's intentions are aggressive and not defensive. Israel's violations of the relevant resolutions of the United Nations and of international agreements are the cause of pain, anguish, misery, evil and turbulence throughout the Middle East. The tactics pursued by Israel to justify its presence in neighbouring countries are known to all. But if the Government of Israel wants to send a message of terrorism and intimidation to

Lebanon and Syria, it has missed the mark. These actions by Israel will further fuel the cycle of violence in which that country will itself become trapped.

Lebanon hopes that the international community will lay bare the true nature of these Israeli practices, bring them to an end and strongly condemn them, just as it should condemn those who order them and implement them. Lebanon also hopes and expects that the Security Council will condemn Israel's aggression against another peaceful Syrian village, just as it condemned the Israeli air force's attacks against many peaceful villages and towns in Lebanon.

Given the current practices of the Israeli Government, which can only be described as reckless, and given its blind violence, the Security Council should not compromise all its peace efforts. More than ever before, the Council has a clear responsibility today to rein in Israel's wholly illegitimate acts of aggression.

**The President:** I now give the floor to the representative of Algeria.

**Mr. Baali (Algeria) (*spoke in French*):** I would first like to thank you, Mr. President, for having agreed so promptly to the request of the Arab Group to hold this open meeting to consider an event of extreme gravity that has imperiled international peace and security just a few days after many world leaders came to the United Nations to reaffirm their adherence to international law, the principles and objectives of the Charter of the United Nations and the system of collective security embodied by the Security Council. I should also like to take this opportunity to congratulate you, Mr. President, on your assumption of your duties as President of the Council for the month of October. I also wish to congratulate the representative of the United Kingdom for his outstanding performance as President of the Council last month.

An exceptionally grave Israeli act of aggression has taken place today against a sovereign State and member of the Organization, the Syrian Arab Republic. This is a prime example of a violation of the Charter of the United Nations, international law, the relevant resolutions of the Security Council and the disengagement agreement that has linked two countries since 1974. This act of aggression is particularly serious given that it is taking place in an atmosphere of extreme tension that is affecting a region made fragile

by the policy of terror and repression practised by Israel in occupied Arab territories.

This flagrant violation of the territorial integrity of the Syrian Arab Republic is a new stage in the policy of escalation and flight pursued by the Israeli regime, which is designed to end the peace process that the Quartet is working hard to relaunch and to ruin any opportunities for peace in the region.

Given that risky policy, which could send the entire region into a spiral of violence whose consequences are unpredictable, it is very important that the international community adopt a firm and vigilance attitude and condemn in the strongest terms this new Israeli challenge to the Security Council and international law. Complacency of any kind would only encourage Israel to practice its irredentist policy and to continue to trample Security Council resolutions and norms of international law.

Algeria, which today condemned through the spokesman of the Ministry for Foreign Affairs this act of military aggression wishes to reiterate its full solidarity with the fraternal Syrian people and emphasizes that only a just comprehensive settlement of the Arab-Israeli conflict, based on the principle of land for peace and the exercise of the legitimate rights of all peoples of the region, including those of the Palestinians to establish an independent State, will enable this part of the world to regain peace, stability and prosperity.

Given this aggression against a sovereign State, in violation of international law, my delegation expects that the Security Council will adopt the firmest position, condemn unreservedly this aggression and force Israel to abide by international law and to respect Security Council resolutions.

**The President:** The next speaker on my list is the representative of Morocco.

**Mr. Bennouna (Morocco) (spoke in French):** I wish to add my voice to those have already done so in expressing our full confidence in you, Sir, as President of the Council this month. I also wish to congratulate Ambassador Emyr Jones Parry for a very determined and innovative presidency last month.

Syria, a fraternal country and member of the Council, was a victim of Israel's recourse to the use of force, in violation of the Charter. Article 2, paragraph 4 of the Charter calls on all Member States to refrain

from the use of force against the territorial integrity or the political independence of any State. The Israeli attack that took place last night or this morning was a flagrant violation of Syria's sovereignty and territorial integrity. The fact is there. No one is denying it. That fact cannot be the object of the sole legal justification envisaged by the Charter — legitimate self-defence. If words still have meaning and if international law still exists, the concept of legitimate self-defence has nothing to do with the deliberate attack against Syrian territory.

Striking because a reprehensible, odious and unacceptable act was committed in Haifa recalls times of sad memories when blind, collective punishment took the place of justice. In any case, we would be far from the principles of the Charter and the fundamental standards of international law.

Therefore, if the facts are evident, it is the responsibility of the Council to take note of them and to determine if they pertain to Chapter VII of the Charter — namely aggression, a breach of the peace or a threat to peace — and then to take the measures required of the Council as the organ primarily responsible for the maintenance of international peace and security.

The Kingdom of Morocco can only express its alarm at the escalation of violence in the Middle East, an escalation that runs the risk of including all countries of the region, and beyond that endangering peace and security in the world. We sincerely hope that the Council will take the appropriate measures to stop this escalation by requiring Israel to respect the sovereignty of its neighbours and their territorial integrity, particularly of Syria, to which the Kingdom of Morocco expresses its full solidarity.

**The President:** I call on the representative of Jordan.

**Mr. Al-Husseini (Jordan) (spoke in Arabic):** At the outset, I wish to congratulate you, Mr. President, on your assumption of the presidency of the Security Council this month. We wish you every success in leading the deliberations of the Council. We also express our appreciation to His Excellency Ambassador Emyr Jones Parry for his impressive presidency of the Council last month. I also wish to thank you, Sir, for convening this emergency meeting.

The convening of this important meeting at this time to examine the situation in the Middle East is a clear manifestation of the Security Council's recognition of the grave developments that have taken place in the our region that will endanger the peace process and will lead to bloodshed.

The Government of the Hashemite Kingdom of Jordan strongly condemns the aerial attack by Israel this morning against the Syrian Arab Republic.

International law in this regard is very clear. No party can act outside of the jurisdiction of Article 2, paragraph 4 of the Charter, which prohibits the use of force except in two cases. The first case is if the use of force is used under Article 51 of the Charter, which reflects the principle of self-defence. However, the exercise of that right on the part of any State is conditioned on a prior armed attack against it. The second case is if the Security Council authorizes the use of force under Chapter VII of the Charter.

Neither case applies in this matter. The Government of the Hashemite Kingdom of Jordan calls upon Israel to cease forthwith using force and any forms of violence, comply with international law and respect the sovereignty of all States of the region.

**The President:** I call on the representative of Egypt.

**Mr. Aboul-Gheit** (Egypt) (*spoke in Arabic*): The Security Council is meeting following the attack, which means that the Council must now carry out its responsibilities, strongly condemn that act of aggression and take steps to ensure that it does not recur.

I should like to read out a statement issued today in Cairo by our Minister for Foreign Affairs. That statement reads as follows.

"The international community is endeavouring to achieve a just and peaceful settlement in the Middle East in the context of peace and security for all peoples. At present, Israel continues to escalate the situation and has even attacked Syrian territory. This inflames tension and could broaden the sphere of violence and counter-violence.

"The Arab Republic of Egypt condemns this new act of aggression, which is part and parcel of Israel's usual policies. It expresses its solidarity

with the people of Syria, who remain committed to international legality. Egypt calls upon the international community to oppose this new act of aggression and to ensure that the situation in the Middle East does not deteriorate.

"We condemn all acts of aggression perpetrated against civilians, including the attack carried out yesterday in Haifa."

Israel's continued provocative and aggressive acts against the Arab States of the region should cause the international community to use its powers in order to bring about lasting peace. The entire world understands that Israel must withdraw from all territories occupied since 1967 and that an independent Palestinian State must be established, living side by side with Israel in peace and security. Such a settlement — on which negotiations must resume immediately — would be consistent with the principles of international law and common sense, and would be in the interest of all peoples. Any delay in reaching such a settlement will cause further civilian victims on both sides and will be a loss of precious time for people who seek prosperity and development.

Today, the international community has an opportunity to reassert its engagement and to condemn the adventurists, who will bring only suffering to the peoples of the region. A firm position must be taken today for the sake of the tomorrow we wish to build together. Stern measures must be adopted today to avert further years of suffering. A strong consensus will open the way for hope, and will convince the adventurists that they are harbouring illusions that only perpetuate aggression. They will have to renounce the desire to hold on to the territory of others. Peace must reign.

Today the Israeli representative told the Council that on this day 30 years ago Egypt and Syria attacked Israel. The Minister for Foreign Affairs of Israel made a similar statement today; he spoke of unprovoked Egyptian-Syrian aggression. I cannot fail to recall that the Egyptian-Syrian military action across the Suez Canal was legitimate and had the clear-cut goal of regaining Egyptian territory in the Sinai at a time when Israel was insisting on retaining the Sinai. Egypt's action was in full conformity with the United Nations Charter and with the right of self-defence. It took place within Egyptian territory and on Egyptian territory.

**The President:** I now give the floor to the representative of Tunisia.

**Mr. Hachani** (Tunisia) (*spoke in Arabic*): I congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency for the month of October. My appreciation goes to Ambassador Emyr Jones Parry for the way in which he guided the work of the Council last month. My delegation thanks you, Mr. President, for having responded so quickly to the request to convene this meeting to discuss recent events in the Middle East.

Tunisia learned with grave concern of Israel's act of aggression against fraternal Syria. We condemn that act of aggression and stand in solidarity with Syria. We believe it threatens a serious escalation and violates international law. It poses a threat to regional security and constitutes a violation of resolution 338 (1973). It is a flagrant violation of Syria's sovereignty and territorial integrity. Furthermore, Tunisia vigorously deplores the violation of Lebanese air space in the commission of this aggression against Syria.

Tunisia believes that this unjustified act of aggression will further complicate the situation in the region and will bring further escalation, violence and destabilization. Here, Tunisia appeals to the Israeli Government to halt such acts of provocation so as to prevent the region from being caught up in a cycle of violence. We call on the international community to shoulder its responsibilities and to take urgent and forceful measures to prevent the escalation of the situation.

My delegation cannot fail to welcome the responsible position taken by the Government of Syria, rejecting the logic of violence in the face of Israeli escalation. The Council should take this into account.

**The President:** I now give the floor to the Permanent Observer of Palestine.

**Mr. Al-Kidwa** (Palestine) (*spoke in Arabic*): I wish at the outset to congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency of the Security Council for this month, and to convey our appreciation to your predecessor, Ambassador Emyr Jones Parry.

As members of the Council know, Israeli warplanes attacked a site north of Damascus, the capital of sisterly Syria. There is no doubt whatsoever that this marks new Israeli aggression against the sovereignty and territorial integrity of Syria. It is a violation of the Charter of the United Nations and the

norms of international law. In the course of this action against Syria, Israel also violated Lebanese air space — which constitutes aggression against yet another Arab country.

Today's action may be added to the long list of acts of Israeli military aggression against many Arab countries, and confirms Israel's determination to use aggression and force and to violate international law. We vigorously deplore and condemn this most recent Israeli aggression against Syria and call upon the Security Council to join in vigorously condemning it. We call upon the Council to demand that Israel cease such acts of aggression and such violations of international law, as set out in the Arab draft resolution that has been placed before the Council.

The Israeli aggression threatens to extend the cycle of confrontation to the entire Middle East, adding to the great dangers that we already face in that region. We speak today as the victims of systematized Israeli aggression and of the bloody Israeli campaign against us of the past three years, including repeated war crimes. We are victims of settler colonization, expansionist policies and the denial of our national right to an independent Palestinian State with its capital in East Jerusalem.

Despite long years of colonization, we take the position of responsibility in standing against all illegal acts undertaken from our occupied territories against civilians in Israel. On that basis, the Palestinian leadership condemned the suicide bombing that took place yesterday in the city of Haifa and called for the full and immediate cessation of such acts.

On the other side, Israel must admit that such acts are the consequences of colonization and of its policies and actions, and not vice-versa. Israel must also stop linking its dirty acts to the international community's struggle against terrorism. Israel must also cease its illegal campaigns, including its building of a wall around our country; its threatening the life of the Palestinian leader, elected by the Palestinian people; and its intimidation of Arab countries, including sisterly Syria.

**The President:** I now call on the representative of Kuwait.

**Mr. Al-Otaibi** (Kuwait) (*spoke in Arabic*): Allow me at the outset to congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency of the Council for this

month. I wish you every success in conducting our deliberations.

I would be remiss if I failed to thank your predecessor, the Permanent Representative of the United Kingdom, for his leadership of the Council last month.

We appreciate your swift response to the request of the Arab Group to convene this meeting. Such celerity is based in the Council's belief that Israel's act of aggression today against a State member of the Security Council represents a grave threat to international peace and security. Kuwait condemns Israel's violation of Lebanon's and Syria's airspaces and its attack against Syrian territory by targeting a civilian site in the village of Ein Saheb. The statement issued by our Prime Minister stressed our condemnation of that act of aggression, which violates the principles of international law and the fundamental principles of the United Nations.

We welcome the statement made by Secretary-General Kofi Annan on this grave escalation and we share his concern that the deterioration of the situation in the region could presage further threats to regional peace and security. Such provocative and unwarranted acts of aggression by Israel fall within the context of its ongoing efforts to undermine the peace process by setting up obstacles to the implementation of the road map of the Quartet. Such acts also prove the fact that the Israeli Government is not serious about achieving a permanent peace in the Middle East and will bring further violence to the region.

Israel's acts of aggression, by them in the occupied Palestinian territories or in neighbouring Arab States, will not achieve its desired sense of security. Israel should stop shirking its responsibilities and international commitments. We call on Israel to commit itself to the obligations it has already assumed, including those under Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973), as well as to the principle of land for peace. Israel should also implement the road map, with all its obligations, and withdraw from all the territories it occupied in 1967.

Kuwait stands in full solidarity with the Syrian Arab Republic in defying the act of aggression committed today. Kuwait supports the measures to be taken in defence of the territorial integrity of Syria and calls on the Security Council to assume its responsibilities in the maintenance of international

peace and security. The Council must condemn this escalation and call on Israel to refrain from such acts, which threaten regional and international security and will further exacerbate an already explosive situation in the Middle East.

**The President:** I call on the representative of Saudi Arabia.

**Mr. Shobokshi (Saudi Arabia) (spoke in Arabic):** I join with those who have congratulated you, Sir, on your assumption of the presidency of the Council for this month. We are optimistic that your wisdom and experience will help you in conducting the Council's business as we all would wish.

I also extend appreciation and thanks to your predecessor, the Ambassador of the United Kingdom, for guiding the Council's work last month.

Once again, Israel has affirmed its disregard for international law and norms. Once again, it has affirmed that it does not care about any agreement, convention or international legality. The Israeli air force has committed an unprovoked aggression against a civilian site in Syria that posed no threat or danger to anybody. Israel's violation of Lebanese and Syrian airspaces and its aggression against Syrian territory is a blatant contravention of international law and norms, confirming the aggressive, terrorist nature of the Israeli Government.

The Israeli Government is resorting to every pretext to export its internal crises, terrorizing and intimidating the countries of the region and pursuing its continued aggression against the Palestinians and repressive practices in the occupied territories. The Israeli Government is trying to confuse everybody, wrecking havoc on the region and raising tensions in a very volatile situation.

We agree with the statement made by the Secretary-General in which he denounced the Israeli aggression and warned against escalation in a region that is already extremely tense and against a rising danger that may be difficult to contain. We need to implement the road map through the Quartet's insistence on the implementation of all its provisions with due impartiality.

The Kingdom of Saudi Arabia denounces Israel's aggression against sisterly Syria. This aggression is a provocation that may undermine the peace process in the area. It threatens international and regional security

and represents a dangerous deterioration of the situation in the region.

Saudi Arabia, while affirming its solidarity with the position of Syria — which has showed great restraint in the face of this aggression — calls upon the Security Council to shoulder its responsibilities for the maintenance of international peace and security by condemning the Israeli aggression and by putting an end to this organized State terrorism, to the inhumane practices of the Israeli occupation against the Palestinian people and to its aggression against Syria and Lebanon. In order to maintain peace and security in the region, it must not repeat its act of aggression.

**The President:** I now call on the representative of Cuba.

**Mr. Rodríguez Parrilla** (Cuba) (*spoke in Spanish*): I wish to congratulate you, Sir, on your assumption of the presidency and to express my gratitude for the presidency of Ambassador Jones Parry.

The delegation of Cuba strongly condemns the military attack launched by Israel on 5 October against the Syrian Arab Republic in flagrant violation of the Charter of the United Nations, international law and the very resolutions of the Security Council. An act of aggression has been committed, in the light of which the Council must exercise its functions under the mandate of the Charter.

The Security Council has the duty to prevent a dangerous escalation in the Middle East conflict. Approximately 3,600 people — nearly 2,800 of them innocent Palestinian civilians — have died since September 2000. A wall is being built to segregate the Palestinian people. There are repeated violations of airspace and attacks against southern Lebanon. The provocations and slanderous statements against Syria are increasing.

While we reiterate our condemnation of suicide bombings against Israeli civilians — who continue to be innocent victims of the spiral of violence caused by their Government's policy — Cuba rejects the use of such individual actions to attempt to justify State terrorism against Syria and Lebanon and atrocities perpetrated by an army that possesses the most modern and lethal means for indiscriminately killing targeted persons as well as numerous other victims.

The veto of the United States — repeated 37 times — has thus far prevented Security Council resolutions from being implemented, has prevented Chapter VI of the Charter from being invoked, has prevented appropriate actions from being taken to ensure Israel's withdrawal from all the occupied territories, and has prevented peace from being restored in the Middle East.

Cuba confirms its full support for the cause of the Arab peoples against Israeli occupation and aggression, and we express our deeply felt solidarity with their resistance. A just and lasting peace cannot be achieved in the Middle East unless there is an end to Israeli occupation, unless the Palestinian people can exercise their legitimate right to establish an independent State with its capital in East Jerusalem, until there is a return of all the occupied territories, until Israel withdraws from the Gaza Strip, the West Bank and Syrian Golan back to the line held on 4 June 1967. There will not be peace until the Israeli provocations in southern Lebanon cease, until the rights of the Palestinian refugees are guaranteed and until the illegal Israeli settlements are eliminated, in conformity with Security Council resolutions.

**Mr. Zarif** (Islamic Republic of Iran): I should like to join previous speakers in expressing our felicitations to you, Sir, on having assumed the presidency of the Security Council and to congratulate your predecessor, Ambassador Emyr Jones Parry, on the excellent way he conducted the work of the Council last month. I also wish to thank you for having convened this urgent Council meeting.

The Israeli violation of Lebanese territory and airspace and the raid against civilian centres in Syria, causing destruction and casualties, is a further random act in the course of the incessant Israeli aggression against Arab countries and the Palestinian people. It clearly represents Israeli persistence in the pursuit of a policy of State terrorism, which must be vigorously condemned. No justification or pretext can be accepted for such a policy of reckless recourse to armed aggression, which represents a clear violation of the Charter of the United Nations and the most basic principles of international law.

This aggression represents a serious escalation at a time when tension is running high in the region. The raid further deteriorates the situation and threatens to broaden the scope of violence. It is in line with the

policy of escalation that the Israeli regime has pursued all along with a view to holding on to the Palestinian and Arab lands it has continued to occupy for decades. That is nothing but playing with fire in a region already scarred by decades of aggression and occupation by Israel.

My delegation rejects the baseless fabrication against my country presented in the Council today. But it is evident that no amount of slander, deception and smear campaigns by Israel can cloud the obvious: that the Sharon regime has engaged in a systematic campaign of provocation and escalation, from desecration of holy places to targeted murder of Palestinian leaders, in order to obliterate any prospect for peace.

However, this new adventure is all the more ominous, because it clearly indicates the fact that Israel, in its manoeuvring to continue its policy of occupation through escalation and provocation, is running out of options. It is attacking Arab countries in the belief that that will enable it to get out of the impasse it has created for itself. This new course of action, if unchecked, will drag the entire region into a downward spiral of violence, as it is designed to do. The Government of the Islamic Republic of Iran has already condemned this act of aggression — which is an integral part of the provocative and aggressive Israeli policy — and expressed its full solidarity with the Government and the people of Syria and the Government and the people of Lebanon.

We call on the international community, represented by this body, to impose restraints on the Israeli regime, whose actions are a threat to peace and stability in the Middle East. It is unfortunate that the Security Council, bearing primary responsibility for the maintenance of international peace and security, has thus far been prevented from shouldering its responsibility with regard to the crisis in the Middle East. There is no doubt that the impunity that Israel enjoys emboldens it to perpetrate its policy of aggression and occupation. Thus we urge the Council to take decisive action this time on this new, alarming aggression. This is especially necessary in the light of further threats by Israel to launch more attacks on Syria.

**The President:** I now call on the representative of Bahrain.

**Mr. Almansoor (Bahrain) (*spoke in Arabic*):** At the outset, I should like to sincerely congratulate you, Sir, on assuming the presidency of the Security Council for this month. I should also like to thank your predecessor, the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Ambassador Jones Parry, for his success in conducting the work of the Council last month. We thank you for promptly convening this emergency Security Council meeting to examine the dangerous situation that has arisen in the region.

The Security Council is holding this emergency meeting in the shadow of the dangerous developments threatening the peace and security in the Middle East and stemming from the current Israel's Governments policy of war, with unforeseeable consequences. The Israeli attack against sisterly Syria is a dangerous escalation of violence that threatens international and regional security. It is a violation of the United Nations Charter and international law and is in defiance of all the agreements, conventions and principles of international law. Israel's actions today offer a textbook example of the foregoing. As if it were not enough to conduct a policy of violence against the defenceless Palestinian people, the Israeli Government, through its policy of provocation, went on to launch an attack against a Member State and current non-permanent member of the Security Council.

My country condemns the Israeli raid against the Syrian Arab Republic and its violation of Lebanese and Syrian airspace. My country deplores this blatant aggression and the gross violation of international legality and the laws on the sovereignty of States. We denounce any action conducive to war.

The current Israeli Government is called on to desist from its current policy, which has dragged the region into a cycle of violence and tension. It must exercise reason and wisdom rather than engage the language of war and aggression against others. It must respect the principles of international law, including respect for the sovereignty of States in the region.

Here, I would like to pay tribute to the policy of restraint adopted by the Syrian Arab Republic in the face of aggression. Syria believes that international forums are the best recourse and far preferable to a language of war that victimizes people.

Finally, the Kingdom of Bahrain calls on the Security Council to apply the Charter against aggressor

countries. We call on the international community to take every measure to pressure Israel to stop the practices that are undermining all peace efforts and threatening stability and security in the region.

**The President:** I give the floor to the representative of the Libyan Arab Jamahiriya.

**Mr. El-Treki** (Libyan Arab Jamahiriya) (*spoke in Arabic*): I would also like to express to you, Sir, our congratulations on your assumption of the presidency of the Security Council for this month. We wish you every success in your work. We would like to extend our thanks and appreciation to your predecessor, the representative of the United Kingdom, for the efforts he made last month to make the work of the Council a success.

We meet today not for the first time – and it will not be the last – to discuss Israeli aggression against a State member of the Security Council. Israel's aggressive nature and years-long exercise of State terrorism have continued unabated without any decision taken to address the problem. Because of Security Council inaction, aggression and political assassinations have continued, as has occupation of land. Syrian land too is still occupied because of Israeli aggression.

I am not saying that this is a violation of the Charter of the United Nations, for Israel has never respected the Charter or any Security Council resolutions. Perhaps we might now have an opportunity to stop such aggression and an aggressor that has been exercising State terrorism, which, owing to the lack of constraints and measures to stop Israel from carrying out terrorist acts, has promoted the spread of international terrorism. Syria is a victim today. Palestine is another victim. No one knows who will be the next victim.

I would like to mention in particular the friends of Israel. We must speak frankly with Israel. We should not believe Israel. We should tell the Israelis that continued aggression, assassinations and occupation will not result in the achievement of a sense of security for Israel. The entire question of security for Israel, the only guarantee of security for Israel, lies in its abiding by international resolutions, recognizing the rights of the Palestinian people, withdrawing from occupied Arab territories and putting an end to the State terrorism that it exercises. Security cannot be achieved through aggression. Despite the conditions that

encourage such aggression, it must end. I believe that the Council, which is responsible for the maintenance of international peace and security, must put an end to such aggression.

We express our support for and solidarity with sisterly Syria. We stand with Syria and Lebanon to confront such aggression. No peace and no end to terrorism can be achieved so long as people continue to live under occupation and State terrorism is exercised not just for self-defence but for the sake of occupation and aggression.

We hope that the Council will rise to its responsibilities, at least for once. It must say that aggression must be stopped and condemned. The Charter must be applied to Israelis, as it is to other people. Only then can we end aggression and occupation. We are certain that the Council is capable of doing so, if it can muster the will and a sense of responsibility towards the members.

**The President:** I now give the floor to the representative of Yemen.

**Mr. Alsaidi** (Yemen) (*spoke in Arabic*): Allow me to begin by congratulating you, Sir, on your assumption of the presidency of the Security Council for the month of October. We are confident that your well-known wisdom will help the Council reach the objective for which this meeting has been convened. Allow me also to express our sincere thanks to Sir Emyr Jones Parry, the Permanent Representative of the United Kingdom, for the wise manner in which he conducted the deliberations of the Security Council last month.

Israeli forces committed an unprecedented act of aggression this morning in an attempt to drag Arab States into military confrontation and to mask the heinous crimes perpetrated by the Israeli Government against Palestinians, in the hopes that such an action would draw the region into further conflict. This is an act of aggression whose like we have not seen against the Syrian Arab Republic in 30 years. Israel has failed to suppress the Palestinian intifada, so it has tirelessly endeavoured to export its internal crisis to neighbouring States. What is truly regrettable, however, is that Israel has not yet understood that a just and comprehensive solution, the establishment of a Palestinian State with East Jerusalem as its capital and Israeli withdrawal from occupied Syrian and Lebanese territory constitute the solution that will prevent any

further bloodshed and war in the region. Israel's act of aggression against the Syrian Arab Republic is a challenge to international law and to internationally binding resolutions calling on Israel to withdraw from the occupied Arab territories. The Republic of Yemen therefore condemns that act of aggression. Yemen also expresses its solidarity with its brothers in the Syrian Arab Republic and in the Lebanese Republic.

We call upon the international community, and primarily upon the Security Council and the United Nations, to condemn this senseless act of aggression. We also call upon them to adopt resolution to deter any further premeditated escalation by Israel. In our view, such escalation would pose an ominous threat to peace and stability in the region.

**The President:** I now give the floor to the representative of Qatar.

**Mr. Al-Nasser (Qatar) (*spoke in Arabic*):** At the outset, I would like to convey our congratulations to you, Sir, on your assumption of the presidency of the Security Council for the month of October. We are confident that your wisdom will guide the Council to the attainment of all our expectations. I would also like to thank your predecessor, Sir Emyr Jones Parry, the Permanent Representative of Great Britain and Northern Ireland, for his efforts during the month of September. We further wish to thank the members of the Council for their speedy response to the request made by the Syrian Arab Republic and Lebanon to hold an emergency meeting of the Security Council to consider the dangerous escalation of aggression perpetrated by Israeli forces against sites in the Syrian Arab Republic and Israeli violation of Lebanese air space.

The Foreign Ministry of Qatar issued a statement this morning in which it condemned the raid launched by Israeli forces against sites in Syria. We consider those actions a grave threat to peace and security in the Middle East that could drag the region back to war and tension. My country reaffirms that it stands by the sisterly Syrian Arab Republic. We call on the international community to bring pressure to bear on Israel to cease its aggression and commit itself to implement internationally binding resolutions calling on it to withdraw from all occupied Arab territory.

Israel's aggression against Syria is in clear defiance of all international rules and laws. It is also a clear violation of the Disengagement Agreement

between Syrian and Israeli forces. It also affirms Israel's desire to export its internal crisis by waging wider war in the guise of combating terrorism.

My country has joined the list of sponsors of the draft resolution that has been submitted to the Council. We are confident that, given the very delicate circumstances, the Council will be able to assume its full responsibility under the Charter of the United Nations.

**The President:** I now give the floor to the representative of the Sudan.

**Mr. Erwa (Sudan) (*spoke in Arabic*):** At the outset, Sir, I would like to congratulate you, on your assumption of the presidency of the Security Council for this month. We are fully confident of your ability and wisdom. We would also like to thank Sir Emyr Jones Parry, the Permanent Representative of the United Kingdom, for the wise way in which he conducted the work of the Council last month.

We have returned to the Security Council for the second time in less than a month because of Israel's repeated violations of international law. God only knows how long and how often we will have to continue to come to the Council.

My delegation has followed with great concern Israel's violation of Syrian and Lebanese air space and its acts of aggression against the territory of both countries that targeted a civilian site north-west of Syria's capital, Damascus, and that caused material damage. My delegation considers that act of aggression to be a dangerous escalation that could threaten international peace and security and make an already bad situation vulnerable to incalculable and uncontrollable repercussions. At the same time, my delegation also condemns Israel's aggression against Lebanese and Syrian territories, which we consider yet one more in a long series of Israeli violations of international norms and law and instances of Israeli contempt for international legitimacy.

My delegation reaffirms its support for, and solidarity with, the Syrian Arab Republic. We also reaffirm its right to self-defence and to respond to this act of aggression.

My delegation further asks the Security Council to shoulder its responsibility and to intervene immediately to prevent Israel from continuing its provocative acts of aggression against Syria, against

the Palestinian people and against neighbouring Arab countries. My delegation reaffirms that it is necessary to abide by the provisions of the United Nations Charter and by international law.

The blatant aggression committed this morning is not an isolated event. It was preceded by another such act on 8 January in the demilitarized zone between Syria and Israel. Now Israel has once again returned to its previous behaviour by committing another act this morning. The Security Council is called upon to take the necessary measures to ensure that Israel does not continue its terrorist acts, and that it returns to its senses and understands that its security lies in withdrawing from the land it occupies and putting an end to its acts of aggression against the Palestinian people and its attacks against neighbouring Arab countries.

**Mr. Mekdad** (Syrian Arab Republic) (*spoke in Arabic*): I regret having to take the floor again. However, this afternoon the Council heard unfounded lies, through which the Israeli representative tried to divert our attention from the reason for which the Council met: the Israeli violation of the air space of Syria and Lebanon and the acts of aggression committed against the sovereignty and territorial integrity of a State member of the Security Council and of the United Nations. Is there an insolence that can exceed what we have already witnessed? This Israeli style of prevarication is not new to us. We know about Israel's unfounded lies, and we know about Israeli attempts to distort facts and realities. That is the pattern we have come to expect from Israel, from 1948 to this very moment.

I will not respond to the unfounded lies perpetrated and promoted by the representative of the Israeli war Government, because the statements that were included in his statement simply deserve to be thrown into the Council's wastepaper basket. The logic promoted by the Israeli representative is the logic and the reasoning of a gang, not that of a responsible party. What is even more arrogant in what we have heard today is that he came here to preach to us about Israel's history of respecting international legitimacy, despite the fact that each and every of us here knows very well that that history is not exactly honourable. We would have greatly preferred to have him tell us the reasons for the Israeli failure to implement the scores — or even more than scores — of resolutions adopted by the United Nations, including by the Security Council,

with regard to Israel ever since the State of Israel was established.

That representative chose to ignore the main reason behind the catastrophes and disasters which our region faces. He chose to ignore the blood-letting — by that I mean Israel's insistence on occupying Arab territories, its daily acts of aggression against the Palestinian civilians and its acts of aggression against Arab States, the last of which we have witnessed this morning. The Israeli continued occupation is the reason for the presence of hundreds of thousands, if not say millions of Palestinians in Syria and in other Arab lands. It is also needless to recall that the presence of those refugees was supposed to be temporary until the circumstances allowed them to go back to their country from which they were expelled by Israel and whereby they were replaced by illegitimate settlers and illegitimate settlements, things that this Council has rejected more than once.

The Palestinian field leadership is in the Palestinian territories. It is just logical to say that for tactical and geographic reasons the Palestinians who reside in Syria cannot plan for operations that take place on Palestinian territories. Therefore, accusing Syria with what the Israeli representative chose to term as giving refuge to terrorist organizations is only a desperate attempt to get out of the dead-end that Israel finds itself in and, as I say, an attempt by Israel to export its internal crises beyond its borders.

Nothing hurts international action against terrorism more than Israeli acts of aggression and the killing of Palestinians under the pretext of combating terrorism. Israel chooses to ignore the fact that it — and only it — was the first to introduce the concept of terrorism into our region through crimes committed by the Stern and the Haganah: gangs that were in fact the nucleus of the Israeli army. Some of their members are still wanted in Great Britain to this very day because of the acts of terror they committed. They became Prime Ministers and other high officials in Israel. Do members remember the assassination by those gangs of Count Bernadotte, the international mediator; do members remember the carnage and the massacres of Deir Yassin and Qana; do members remember the massacres of Sabra and Shatila; do members remember the role of General Sharon, the current Israeli Prime Minister in those massacres? We marked the anniversary of these massacres just a few days ago.

In combating terrorism, Syria stands side by side with all the other countries of the world. We frankly believe that this is what we should really do, that this is the correct course of action. Has not Syria cooperated with all with all the other countries of the world, including the United States in combating terrorism? Has not Syria saved lives, as recognized by United States Administration officials? Were we in fact on the wrong side when we cooperated in that field? We do not believe that this is the case. The responsibility of one permanent member in the Security Council and a co-sponsor of the peace process makes it incumbent on that party to adopt balanced positions that do not encourage acts of aggression and that do not accept any such acts, but that would deter the commission of such acts.

I would like to refer briefly to the comments that the representative of Israel made about democracy and respect for human rights, among other issues. The Israeli record with regard to democratic practices is very well known to all of us. Israel demonstrates its respect for the rights of the Palestinian people at checkpoints, in the building of the fence and in the demolition of the houses of civilians while their inhabitants are still inside. Such actions provide evidence of the Israeli attitude to the Universal Declaration of Human Rights and other instruments of international humanitarian law, which we are all seeking to respect.

Is that truly respect for human rights? Do States members of the Council believe in Israel's unique way of showing respect for human rights? I say to Israel that the members of the Council would not accept such notions.

In conclusion, I would like to thank those who condemned the Israeli act of aggression against my country. In doing so they expressed their support for the Charter and for international legitimacy. That is the right course of action to take in the interests of the maintenance of international peace and security.

**The President:** There are no further speakers inscribed on my list.

In accordance with the understanding reached in the Council's prior consultations, I now invite Council members to continue our discussion of the subject in informal consultations.

*The meeting rose at 7.55 p.m.*

## Annex 24



# Security Council

Fifty-eighth year

Provisional

## 4862<sup>nd</sup> meeting

Wednesday, 19 November 2003, 12.20 p.m.  
New York

---

<i>President:</i>	Mr. Gaspar Martins . . . . .	(Angola)
<i>Members:</i>	Bulgaria . . . . .	Mr. Raytchev
	Cameroon . . . . .	Mr. Tidjani
	Chile . . . . .	Mr. Muñoz
	China . . . . .	Mr. Wang Guangya
	France . . . . .	Mr. De La Sablière
	Germany . . . . .	Mr. Pleuger
	Guinea . . . . .	Mr. Sow
	Mexico . . . . .	Mr. Pujalte
	Pakistan . . . . .	Mr. Akram
	Russian Federation . . . . .	Mr. Lavrov
	Spain . . . . .	Ms. Menéndez
	Syrian Arab Republic . . . . .	Mr. Mekdad
	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland . . . . .	Sir Emyr Jones Parry
	United States of America . . . . .	Mr. Negroponte

### Agenda

The situation in the Middle East, including the Palestinian question

---

This record contains the text of speeches delivered in English and of the interpretation of speeches delivered in the other languages. The final text will be printed in the *Official Records of the Security Council*. Corrections should be submitted to the original languages only. They should be incorporated in a copy of the record and sent under the signature of a member of the delegation concerned to the Chief of the Verbatim Reporting Service, room C-154A.

03-62146 (E)

\*0362146\*

*The meeting was called to order at 12.20 p.m.*

**Adoption of the agenda**

*The agenda was adopted.*

**The situation in the Middle East, including the Palestinian question**

**The President:** I should like to inform the Council that I have received a letter from the representative of Israel, in which he requests to be invited to participate in the discussion of the item on the Council's agenda. In conformity with the usual practice, I propose, with the consent of the Council, to invite that representative to participate in the discussion, without the right to vote, in accordance with the relevant provisions of the Charter and rule 37 of the Council's provisional rules of procedure.

There being no objection, it is so decided.

*At the invitation of the President, Mr. Mekel (Israel) took a seat at the Council table.*

**The President:** I should like to inform the Council that I have received a letter dated 19 November 2003 from the Permanent Observer of Palestine to the United Nations, which will be issued as document S/2003/1102, and which reads as follows:

"I have the honour to request that, in accordance with its previous practice, the Security Council invite the Permanent Observer of Palestine to the United Nations to participate in the meeting of the Security Council to be held today, Wednesday, 19 November 2003, regarding the situation in the Middle East, including the Palestinian question."

I propose, with the consent of the Council, to invite the Permanent Observer of Palestine to participate in the meeting in accordance with the rules of procedure and the previous practice in this regard.

There being no objection, it is so decided.

*At the invitation of the President, Mr. Al-Kidwa (Palestine) took a seat at the Council table.*

**The President:** I should like to inform Council members that Bulgaria, China, Germany, Guinea, Mexico, Spain and the United Kingdom have also joined as sponsors to the draft resolution contained in document S/2003/1100.

Accordingly, members of the Council have before them document S/2003/1100, submitted by Bulgaria, Chile, China, France, Germany, Guinea, Mexico, the Russian Federation, Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

I welcome the presence of the distinguished Secretary-General at this meeting today.

It is my understanding that the Security Council is ready to proceed to the vote on the draft resolution before it. If I hear no objection, I shall now put the draft resolution to the vote.

There being no objection, it is so decided.

*A vote was taken by show of hands.*

*In favour:*

Angola, Bulgaria, Cameroon, Chile, China, France, Germany, Guinea, Mexico, Pakistan, Russian Federation, Spain, Syrian Arab Republic, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America

**The President:** The draft resolution received 15 votes in favour. The draft resolution has been adopted unanimously as resolution 1515 (2003).

The Security Council has thus concluded the present stage of its consideration of the item on its agenda.

*The meeting rose at 12.25 p.m.*

## EXPOSE ECRIT DU GOUVERNEMENT DE L'ETAT D'ISRAËL

[Traduction]

### EXPOSE LIMINAIRE

0.1. Israël vit actuellement sous une menace terroriste constante qui atteint les proportions les plus graves. Il doit faire face chaque semaine à une cinquantaine d'alertes de sécurité importantes, dont chacune représente la menace d'un attentat semblable à celui commis à l'hôtel Park, situé dans la ville côtière de Netanya, le 27 mars 2002, dans lequel trente personnes ont été tuées, la plupart des septuagénaires et des octogénaires, et cent quarante-cinq autres blessées, attentat-suicide dont l'auteur était originaire de Tulkarem. Le même mois, en mars 2002, cent trente-cinq personnes ont été tuées et plus de sept cent vingt et une blessées lors de trente-sept incidents distincts, attentats-suicide à la bombe et autres. Au cours des douze derniers mois, grâce à des mesures de sécurité renforcées, le nombre de victimes a commencé à diminuer. Pourtant, des attentats terroristes ont causé la mort de deux cent dix-huit personnes et en ont blessé environ huit cent cinquante au cours de cette période. Dans l'un des plus horribles de ces attentats, commis au restaurant Maxim's de Haïfa le 4 octobre 2003, deux familles ont perdu chacune cinq membres, de trois générations, lorsque l'auteur de l'attentat-suicide s'est fait exploser.

0.2. Le 8 décembre 2003, lors de sa dixième session extraordinaire d'urgence, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les conséquences qui découlent, en droit, de l'édification par Israël d'un «mur» dans le «Territoire palestinien occupé». La résolution dans laquelle est demandé l'avis consultatif ne dit rien des raisons pour lesquelles une telle barrière est nécessaire. Les vingt paragraphes du texte qui précède la demande d'avis ne disent rien — pas un seul mot — sur le terrorisme palestinien dirigé contre les civils israéliens et sur le caractère continu de ces attentats, qui ont causé la mort de neuf cent seize personnes et en ont blessé plus de cinq mille, souvent grièvement, au cours des quarante derniers mois marqués par la violence. Le volumineux dossier de quatre-vingt-huit documents communiqué à la Cour par le Secrétariat des Nations Unies pour l'assister dans son travail reste également silencieux sur la question. Ce dossier est censé contenir toutes les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Il est cependant remarquable que n'y figure aucune mention de la résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil a réaffirmé que les attaques terroristes, comme celles qui sont devenues le *modus operandi* palestinien contre les civils israéliens, constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales. A l'instar d'autres résolutions tant du Conseil de sécurité que de l'Assemblée générale qui ne figurent pas dans le dossier, la résolution 1373 (2001) réaffirme également le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de terrorisme, d'y aider ou d'y participer.

0.3. Israël est appelé devant la Cour par une résolution qui a été élaborée et soutenue par les soins de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). L'OLP, sous l'appellation «Palestine», a été invitée à participer à la procédure de la Cour et à attaquer Israël sur des questions de droit qui mettent en cause le droit d'Israël de défendre ses citoyens contre les attentats. C'est pourtant l'OLP, par l'intermédiaire du Fatah, des brigades des martyrs d'Al-Aqsa et de son autorité en Cisjordanie et à Gaza, qui est à l'origine d'un grand nombre des attentats les plus meurtriers dirigés contre des civils israéliens. Lors du plus récent de ces attentats, le 14 janvier 2004, une jeune femme de Gaza, invoquant la maladie et un membre artificiel, a réussi à contourner la sécurité

israélienne et à faire exploser sa bombe de manière à causer le plus grand nombre de victimes possible. Quatre Israéliens ont été tués dans l'explosion. Les brigades des martyrs d'Al-Aqsa, très proches du Fatah, le parti de Yasser Arafat, étaient impliquées dans cet attentat.

0.4. Ces actes de terrorisme violent toutes les règles établies du droit international coutumier et conventionnel. En dépit de ce fait, la responsabilité et les conséquences juridiques de ces attentats ne font pas partie de la requête d'avis présentée à la Cour. Ceux qui portent la plus grande responsabilité dans ces attentats ont, de fait, toute liberté en l'espèce. Ce déséquilibre fait de l'exercice dans lequel la Cour est présentement engagée un simulacre.

0.5. Dans son exposé écrit, Israël examine la compétence de la Cour et l'opportunité pour elle de répondre au fond de la requête. Il ne porte pas sur la licéité de la clôture, ses conséquences juridiques, ni d'autres aspects relatifs à la question de fond qui est soumise à la Cour. Israël considère que la Cour n'a pas compétence pour connaître de cette requête et que, même si elle avait compétence, elle ne devrait pas répondre à la demande d'avis.

0.6. La requête d'avis outrepassse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale aux termes même des règles en vertu desquelles cette session a été convoquée. En vertu de la résolution d'union pour le maintien de la paix, la session extraordinaire d'urgence n'est compétente pour agir que dans les circonstances où le Conseil de sécurité n'est pas intervenu dans la question en cause. Or, le Conseil de sécurité est intervenu, en adoptant, à l'unanimité, la résolution 1515 (2003) dans laquelle il a approuvé la feuille de route parrainée par le Quatuor, dix-neuf jours seulement avant que l'avis consultatif ne soit demandé. En outre, tout avis de la Cour portant sur le fond de la requête perturbera sans aucun doute l'équilibre de la feuille de route et rendra toute reprise véritable des négociations plus difficile.

0.7. La Cour est libre d'apprécier si elle doit donner l'avis qui lui est demandé. Par le passé, elle a souligné qu'elle s'abstiendrait de donner un avis lorsque cela serait incompatible avec ses fonctions judiciaires. C'est exactement le cas en l'espèce. La «Palestine» ne se présente pas devant la Cour avec des mains propres. Le processus est vicié. Il constitue un abus de la procédure d'avis consultatif. La question est tendancieuse. Le Conseil de sécurité est intervenu dans un sens différent. De surcroît, toute réponse portant sur le fond de la requête contrecarrerait immanquablement l'initiative de la feuille de route. Israël estime que la Cour doit refuser de répondre à la demande d'avis.

\*

\* \*

## TABLE DES MATIERES

	<b>page</b>
PREMIÈRE PARTIE — QUESTIONS PRELIMINAIRES.....	6
CHAPITRE I INTRODUCTION.....	6
CHAPITRE 2 QUESTIONS D'EQUITE ET DE JUSTICE NATURELLE.....	11
A. Le titre donné à la procédure .....	12
B. Fixation des délais .....	13
C. La participation de la «Palestine» à la procédure .....	14
D. L'application du paragraphe 2 de l'article 17 du Statut.....	15
E. Le rapport du Secrétaire général et le dossier du Secrétariat.....	17
CHAPITRE 3 ELEMENTS ESSENTIELS RELATIFS AUX CIRCONSTANCES.....	19
A. Pertinence des circonstances de l'affaire .....	19
B. Le conflit israélo-palestinien et les efforts de règlement.....	19
i) Initiatives prises dans le cadre des Nations Unies.....	19
ii) Le processus de Madrid .....	19
iii) Echange de lettres entre le premier ministre d'Israël et le président de l'OLP les 9 et 10 septembre 1993.....	20
iv) Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie en date du 13 septembre 1993.....	21
v) Accords et engagements entre Israël et l'OLP, 1994-1999.....	21
vi) Le rapport de la commission Mitchell .....	24
vii) La feuille de route et les événements connexes .....	24
a) <i>Toile de fond et rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies</i> .....	24
b) <i>La feuille de route et la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité</i> .....	27
c) <i>Suite des événements lors de la dixième session extraordinaire d'urgence</i> .....	31
C. Les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement selon les accords entre Israël et l'OLP et la feuille de route.....	35
D. La menace terroriste palestinienne à l'encontre d'Israël .....	37
i) Les responsables de la terreur .....	37
ii) Les méthodes et moyens de la terreur et ses victimes.....	40
iii) La menace de «méga-attentats» .....	43
iv) La responsabilité de la «Palestine» dans le terrorisme palestinien .....	44

DEUXIÈME PARTIE — EXCEPTIONS À LA COMPÉTENCE.....	48
CHAPITRE 4 LA DEMANDE D’AVIS CONSULTATIF DÉPASSE LA COMPÉTENCE DE LA DIXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE D’URGENCE ET DE L’ASSEMBLÉE GÉNÉRALE .....	48
A. Introduction.....	48
B. Historique .....	49
i) La convocation de la dixième session extraordinaire d’urgence de l’Assemblée générale .....	49
ii) La résolution de l’union pour le maintien de la paix.....	51
C. Le Conseil de sécurité s’est acquitté de sa responsabilité principale à l’égard du conflit israélo-palestinien après la convocation de la dixième session extraordinaire d’urgence .....	54
D. La demande d’avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d’urgence et de l’Assemblée générale .....	61
i) La demande d’avis consultatif dépasse la compétence de la session extraordinaire d’urgence aux termes de la résolution de l’union pour le maintien de la paix .....	61
ii) La demande d’avis consultatif aurait dépassé la compétence de l’Assemblée générale réunie en session ordinaire .....	65
CHAPITRE 5 LA REQUÊTE NE PORTE PAS SUR UNE QUESTION JURIDIQUE RELEVANT DU PARAGRAPHE 1 DE L’ARTICLE 96 DE LA CHARTE NI DU PARAGRAPHE 1 DE L’ARTICLE 65 DU STATUT.....	69
A. La requête doit porter sur une question juridique .....	69
B. La question est incertaine et il est impossible d’y répondre selon les termes dans lesquels elle est libellée.....	70
i) L’hypothèse sous-jacente d’illicéité.....	70
ii) Conséquences juridiques pour qui ?.....	72
C. Conclusions.....	73
TROISIÈME PARTIE — L’OPPORTUNITÉ ET L’EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE.....	74
CHAPITRE 6 LES PRINCIPES PERTINENTS EN MATIÈRE D’OPPORTUNITÉ ET L’EXERCICE, PAR LA COUR, DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE CONFORMEMENT AU PARAGRAPHE 1 DE L’ARTICLE 65 DU STATUT .....	74
A. En vertu de son pouvoir discrétionnaire, la Cour peut refuser de répondre à la question.....	74
i) L’obligation qu’a la Cour de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire.....	75
a) <i>Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsqu’il existe un différend juridique</i> .....	76
b) <i>Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsque la Cour ne dispose pas de preuves suffisantes pour parvenir à des conclusions de fait</i> .....	78

ii) Les autres «circonstances de l'espèce» susceptibles de conduire la Cour à refuser de répondre à la demande.....	79
iii) L'opportunité judiciaire dans les circonstances de la présente espèce.....	80
CHAPITRE 7 LA REQUETE CONCERNE UNE QUESTION LITIGIEUSE A L'EGARD DE LAQUELLE ISRAËL N'A PAS CONSENTI A LA COMPETENCE DE LA COUR.....	81
A. Les principes juridiques applicables .....	81
B. Le différend non résolu.....	81
C. Le défaut de consentement .....	83
D. Conclusions.....	86
CHAPITRE 8 POUR REpondre A LA QUESTION, LA COUR EN SERAIT REDUITE A DES CONJECTURES SUR DES FAITS ESSENTIELS ET A DES HYPOTHESES SUR LES ARGUMENTS DE DROIT .....	87
A. Pour répondre à la question, la Cour en serait réduite à des conjectures sur des faits essentiels et très complexes dont elle n'est pas saisie.....	87
B. Pour répondre à la question, la Cour devrait formuler des hypothèses sur des arguments de droit qui ne lui ont pas été présentés .....	89
C. Conclusions.....	90
CHAPITRE 9 AUTRES RAISONS DECISIVES POUR LESQUELLES LA COUR, DANS L'EXERCICE DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE, DEVRAIT REFUSER DE REpondre A LA QUESTION.....	91
A. L'équité exige que la Cour refuse de rendre un avis.....	91
B. Un avis viendrait contrecarrer le plan de la feuille de route .....	92
CHAPITRE 10 RESUME ET CONCLUSIONS .....	95

## PREMIERE PARTIE

### QUESTIONS PRELIMINAIRES

#### CHAPITRE I

##### INTRODUCTION

1.1. Le 8 décembre 2003, lors de sa dixième session extraordinaire d'urgence, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution A/RES/ES-10/14, dans laquelle elle demande à la Cour internationale de Justice «de rendre d'urgence un avis consultatif». La question soumise à la Cour est la 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 ?»

1.2. Dans le présent exposé écrit, le Gouvernement d'Israël («Israël») n'examine que les questions de compétence et d'opportunité ayant une incidence sur la suite que donnera la Cour à la demande d'avis consultatif. Israël ne traite pas, et n'a pas l'intention de traiter, la question de fond soumise à la Cour, que celle-ci, de l'avis d'Israël, n'a pas compétence pour examiner. De plus, et quoi qu'il en soit, la Cour doit exercer la liberté qui est indubitablement la sienne de refuser de rendre un avis consultatif sur une question qui l'amène à s'engager profondément dans le domaine politique.

1.3. Dans les chapitres qui suivent, Israël exposera un certain nombre d'exceptions qu'elle soulève, en droit, à l'égard de la compétence et de l'opportunité. Des précisions sur la teneur de cet exposé sont données ci-après. Ces exceptions ont en commun un certain nombre de points. Premièrement, la demande d'avis consultatif entre en conflit avec la démarche adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour résoudre l'actuel conflit israélo-palestinien. En tant que membre du Quatuor qu'elle forme avec l'Union européenne, la Fédération de Russie et les Etats-Unis d'Amérique, l'Organisation des Nations Unies est l'un des garants de la «feuille de route» (titre abrégé de la proposition intitulée *feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats*). La feuille de route a été expressément approuvée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1515 (2003) du 19 novembre 2003, moins de trois semaines avant l'adoption de la requête d'avis consultatif par la dixième session extraordinaire d'urgence. La feuille de route a été acceptée par les deux parties. Elle représente un effort concerté de la communauté internationale, approuvée par le Conseil de sécurité, en vue de revenir à des négociations effectives. L'objectif de la feuille de route est d'apporter au conflit israélo-palestinien une solution prévoyant deux Etats. Le premier pas dans cette direction — selon les termes mêmes de la feuille de route — est de mettre fin à la violence et au terrorisme.

1.4. Il est difficile, voire impossible, de comprendre comment une réponse de la Cour portant sur le fond de la requête pourrait éviter de contrecarrer le programme de la feuille de route. Des éléments pertinents pour cette appréciation sont présentés dans l'ensemble du présent exposé, mais plus particulièrement aux chapitres 3, 4 et 9. La feuille de route énumère une suite d'actions et de négociations ayant fait l'objet d'un accord. Il y est reconnu que dans une première étape, les Palestiniens doivent mettre fin aux actes de terrorisme à l'encontre d'Israël et à l'incitation à de tels actes. Israël affirme son engagement en faveur de la vision de deux Etats, un Etat palestinien souverain, indépendant et viable vivant en paix et en sécurité à côté d'Israël. Il a été convenu que des négociations sur les frontières, les colonies de peuplement, le statut de Jérusalem et les autres questions relatives au «statut définitif» se tiendront au cours de la phase III de la feuille de route, lorsque les fondations de la paix auront été établies. Que la Cour traite de telles questions — fût-ce de manière incidente — serait source de problèmes et ne ferait pas avancer la question.

1.5. La feuille de route est le fruit de soigneuses discussions entre les parrains de l'accord et les deux parties. Elle représente les meilleurs efforts de la communauté internationale en vue de relancer le dialogue entre Israéliens et Palestiniens. Un avis de la Cour sur le fond de la question dont elle a été saisie envenimerait les relations entre les deux parties plutôt que de les faciliter.

1.6. Deuxièmement, Israël estime que du point de vue du droit, la requête d'avis consultatif outrepassa la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale. La session extraordinaire d'urgence a été convoquée en avril 1997 aux termes de la résolution «L'union pour le maintien de la paix». Aux termes de cette résolution, l'Assemblée générale a compétence pour intervenir lorsque «du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales». Or, le Conseil de sécurité n'a pas manqué d'agir. Au contraire. Le Conseil a agi, dix-neuf jours à peine avant l'adoption de la requête d'avis consultatif. Il se peut que l'action du Conseil de sécurité ne corresponde pas aux objectifs des coauteurs de la requête d'avis consultatif, mais le Conseil n'a pas manqué à s'acquitter de sa responsabilité en l'espèce. Il n'appartient pas à la session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale de s'engager dans une voie qui contrecarrerait sans aucun doute l'initiative du Conseil de sécurité.

1.7. Troisièmement, les exceptions soulevées par Israël s'inscrivent dans un cadre factuel plus large d'une importance considérable. La requête d'avis consultatif néglige la moitié de la réalité du conflit israélo-palestinien. Il est frappant que, dans les vingt paragraphes du préambule de la résolution précédant la demande d'avis consultatif, aucune mention ne soit faite du terrorisme palestinien actuellement dirigé contre Israël et sa population. Ces attaques, qui prennent la forme d'attentats-suicide à la bombe et d'autres attaques aveugles contre des civils israéliens, ont causé la mort de 916 Israéliens au cours des 40 derniers mois de violence et en ont blessé et mutilé beaucoup d'autres. L'Autorité palestinienne et l'Organisation de libération de la Palestine («OLP») n'ont rien fait pour maîtriser les groupes qui perpètrent ces attentats. En fait, certains de ces groupes agissent conformément aux indications et aux commandes des cadres politiques palestiniens. Ces actes, selon les principes établis d'attribution et de responsabilité, engagent la responsabilité de la «Palestine», principal instigateur et coauteur de la requête présentée à la Cour. Pour cette raison, cette requête d'avis consultatif est un acte de dérision, qui met en cause le droit d'Israël à se défendre contre des attaques continues mais ne dit pas un mot sur les auteurs de la violence terroriste.

1.8. Israël a dit à de nombreuses reprises que la clôture est uniquement une mesure défensive temporaire et non violente destinée à le protéger contre les attentats-suicide et autres attaques dirigées contre Israël et les Israéliens. Cette clôture ne restreint pas et ne vise pas à restreindre l'issue des négociations politiques sur les frontières, Jérusalem, les colonies de peuplement ni aucune autre question. Israël prévoit que le moment venu, lorsque la menace terroriste n'existera plus, la clôture sera déplacée en fonction des accords qui auront été conclus entre les deux parties. Israël s'y engage pleinement. Il a déjà déplacé de telles clôtures auparavant — à ses frontières avec l'Égypte, la Jordanie et le Liban, dans le cadre d'accords de paix ou d'autres arrangements.

1.9. Ces questions, ainsi que d'autres, sont exposées en détail dans le présent document. Les questions de fait n'y sont abordées que dans la mesure où elles concernent les questions de compétence et d'opportunité. Le présent exposé ne traite pas de questions de détail relatives à la clôture, qu'il s'agisse de tracé, de nécessité militaire, de préoccupations liées aux conditions de vie ou d'autres éléments. Ce ne sont pas des questions qui sont soumises en bonne et due forme à la Cour ou sur lesquelles la Cour devrait donner un avis.

1.10. L'exposé se divise comme suit. Le chapitre 2 porte sur les questions d'équité et de justice naturelle pour ce qui a trait à la requête d'avis consultatif et à l'ordonnance de la Cour du 19 décembre 2003. Le chapitre 3 présente certains éléments essentiels relatifs aux circonstances pertinentes pour l'examen par la Cour des conclusions d'Israël sur la compétence et l'opportunité. Il s'agit en particulier d'éléments relatifs aux efforts de paix concernant le conflit israélo-palestinien, notamment le programme de la feuille de route, et à la nature et à l'ampleur de la menace terroriste que représentent pour Israël et les Israéliens les attentats-suicide à la bombe et autres attentats commis par des Palestiniens. Israël estime que le fait qu'il s'agisse d'attaques dont la «Palestine» porte la responsabilité est une question que la Cour doit prendre pleinement en compte lorsqu'elle exercera le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut.

1.11. Dans les chapitres 4 à 9, Israël expose ses exceptions relatives à la compétence de la Cour et à l'opportunité pour celle-ci de donner une réponse quelconque au fond de la requête, sous les rubriques suivantes :

- la requête outrepassé la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence et/ou de l'Assemblée générale (chapitre 4);
- la requête ne porte pas sur une question juridique relevant du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, car elle est incertaine et il ne peut y être répondu selon les termes dans lesquels elle est posée (chapitre 5);
- les considérations pertinentes à l'égard de l'opportunité et de l'exercice par la Cour du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut excluent que la requête soit examinée (chapitre 6);
- la requête concerne une question litigieuse à l'égard de laquelle Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour (chapitre 7);
- répondre à la question amènerait nécessairement la Cour à faire des conjectures sur des faits essentiels et à émettre sur des arguments de droit des hypothèses qu'elle n'est pas fondée à formuler dans le cadre d'une procédure consultative (chapitre 8);

— d'autres raisons décisives pour lesquelles la Cour, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, devrait refuser d'examiner la question (chapitre 9).

1.12. Ces chapitres sont suivis d'un bref résumé de l'argumentation et d'un exposé des conclusions (chapitre 10), ainsi que d'une liste d'annexes.

1.13. Avant d'aborder ces questions, il convient, dans un exposé liminaire comme celui-ci, de dresser un tableau d'ensemble à l'intention de la Cour. Plus qu'aucun autre pays au monde, Israël fait face aujourd'hui à une menace de terrorisme distincte, déclarée et continue dirigée contre toutes les parties de sa société. Selon les intentions déclarées de ses auteurs, cette menace vise l'existence même d'Israël. Elle atteint le cœur de la société israélienne. Les Israéliens vivent chaque jour dans des conditions de vie contraignantes, allant des fouilles personnelles dans les lieux publics jusqu'à la perspective du prochain attentat-suicide dans la salle communautaire, la cantine universitaire ou la discothèque fréquentée par des adolescents, attentat qui leur enlèvera leurs enfants, leurs parents ou leurs grands-parents.

1.14. Un visiteur de passage observant la société israélienne aujourd'hui a l'impression d'une société solide, normale et sûre d'elle-même. Cette fausse impression cache cependant une réalité plus profonde. Cette réalité, c'est l'état d'esprit d'un père ou d'une mère qui, n'arrivant pas à joindre sa fille sortie avec des amis, pense immédiatement au Dolphinarium de Tel-Aviv où, en juin 2001, vingt et un jeunes, pour la plupart âgés de quinze et seize ans, furent tués et cent vingt blessés par un auteur d'attentat-suicide qui fit exploser une bombe tard un vendredi soir. Ce sont des personnes âgées réunies pour célébrer le festival de la Passover, qui pensent à leurs amis de Netanya, dont trente, pour la plupart septuagénaires et octogénaires, furent tués en mars 2002 par un attentat-suicide à l'hôtel Park. C'est le fait que, lorsque l'on s'arrête pour prendre un repas léger dans un restaurant de Haïfa, l'on s'expose à une attaque comme celle qui, en mars 2002, a tué quinze personnes au restaurant Matza de cette ville. C'est le fait, également, de se demander à chaque fois que l'on monte dans un autobus si l'on reverra sa famille le soir, ce que n'ont pu faire les dix-sept passagers de l'autobus de Tel-Aviv à Tiberiade qui ont perdu la vie lors de l'attentat-suicide à la bombe perpétré en juin 2002, ni un nombre incalculable d'autres passagers de trajets semblables. La liste serait longue. Elle touche le cœur même de la société israélienne. Personne n'y échappe, quelle que soit son allégeance politique.

1.15. Les dates des attaques de Netanya et de Haïfa ont une signification particulière. En mars 2002, par suite en grande partie d'attentats-suicide à la bombe dirigés sans distinction contre des civils israéliens, cent trente-cinq Israéliens ont été tués et sept cent vingt et un blessés, dont un grand nombre grièvement. En proportion de la population, ces attaques terroristes auraient tué en un seul mois plus de vingt-cinq mille personnes en Chine, quelque cinq mille sept cents personnes aux Etats-Unis, deux mille neuf cents en Russie, ou mille deux cents en France ou au Royaume-Uni.

1.16. En réaction directe à cet assaut meurtrier, le Gouvernement d'Israël a approuvé, en avril 2002, les plans d'édification de la clôture, comme mesure non violente et temporaire de dernier recours. A l'heure de la rédaction du présent exposé, Israël doit faire face à quarante à cinquante alertes de sécurité chaque semaine, dont un grand nombre représente la menace d'un autre Dolphinarium, hôtel Park, restaurant de Haïfa ou autobus de Tel Aviv. Malgré toutes la controverse et les difficultés qu'elle suscite, la clôture contribue à cette lutte contre le terrorisme. Personne en Israël, quels que soient ses allégeances politiques et son point de vue sur la clôture, ne pense autrement.

1.17. Les considérations relatives aux conditions de vie préoccupent grandement Israël. Israël examine continuellement les questions de nécessité et d'acheminement. La Cour suprême d'Israël, appelée la Haute Cour («Haute Cour»), a été saisie de pétitions nombreuses concernant différents aspects de la clôture. Israël, qui est un Etat de droit, respecte scrupuleusement les décisions de ses tribunaux.

1.18. La requête dont est saisie la Cour revêt également une dimension plus large afférente aux questions de compétence et d'opportunité. Après cette requête, si la Cour répond sur le fond, où cela s'arrêtera-t-il ? Armés d'un avis consultatif en réponse à leur requête, la «Palestine» et les autres vont-ils convoquer de nouveau la dixième session extraordinaire d'urgence en cours pour demander encore d'autres avis ? La Cour sera-t-elle saisie du règlement du litige du Moyen-Orient au coup par coup, par le biais de requêtes d'avis consultatif expéditives envoyées tous les six mois ? Et qu'en est-il des autres conflits, la clôture de sécurité que l'Inde construit actuellement le long de la ligne de contrôle au Cachemire, l'engagement de la Russie en Géorgie ou en Tchétchénie, ou celui de la Chine au Tibet ? La voie dans laquelle la Cour est invitée à s'engager selon la présente requête est semée de risques importants.

\*

\* \*

## CHAPITRE 2

### QUESTIONS D'EQUITE ET DE JUSTICE NATURELLE

2.1. Le présent chapitre expose un certain nombre d'aspects du traitement que la Cour a déjà accordé à la requête qui soulèvent de graves questions quant au caractère équitable de la démarche adoptée par la Cour et à la conformité de cette démarche avec les exigences de la justice naturelle. Il porte également sur des questions relatives au rapport du Secrétaire général annexé à la requête et au dossier soumis à la Cour par le Secrétariat dans la présente affaire.

2.2. La résolution A/RES/ES-10/14 a été communiquée au président de la Cour par le Secrétaire général dans une lettre qui lui a été adressée le jour de l'adoption de la résolution, le 8 décembre 2003. Le 11 décembre 2003, Israël, par le truchement de son ambassadeur à La Haye, a écrit au greffier de la Cour. Une copie de cette lettre est jointe au présent exposé<sup>1</sup>. Dans cette lettre, Israël réservait sa position à l'égard de l'instance, mais soulevait un certain nombre de questions qu'il invitait la Cour à examiner dès le début. Israël y énonçait sa position selon laquelle la Cour ne devait pas accueillir la requête d'avis consultatif pour des motifs de compétence et de recevabilité. Israël notait également qu'il faudrait accorder un délai suffisant pour permettre la préparation et la communication d'exposés écrits ainsi que d'observations à leur sujet. Compte tenu de la gravité des questions soulevées par la requête, Israël faisait observer que la phase écrite de la procédure «ne saurait être accomplie de manière adéquate, ou juste, en quelques semaines, mais qu'il faudrait allouer plusieurs mois au moins».

2.3. Dans ces conditions, conscient de l'effet potentiellement préjudiciable que pourrait avoir une procédure imminente sur les efforts visant à relancer le processus de négociation politique, Israël a proposé que la Cour scinde la procédure de façon à ce qu'une réponse soit apportée rapidement à la question de savoir si la Cour devait connaître de la requête d'avis consultatif. Israël a également appelé l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut et sur l'article 34 du Règlement de la Cour, qui prévoient les circonstances dans lesquelles les membres de la Cour qui ont eu un lien quelconque avec une question à l'examen doivent se retirer de la procédure.

2.4. Il ne fut pas tenu compte de la demande d'Israël. Le 19 décembre 2003, la Cour a publié une ordonnance concernant la présente procédure. On peut relever quatre aspects de cette ordonnance. Premièrement, la Cour a donné à la procédure le titre de *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*. Ce faisant, elle a adopté les termes utilisés dans la question, moyennant certes quelques modifications. Deuxièmement, la Cour a fixé un délai exceptionnellement court de six semaines pour le dépôt d'exposés écrits et a fixé au 23 février 2004 la date d'ouverture des audiences. Troisièmement, la Cour, «compte tenu du fait que l'Assemblée générale a accordé à la Palestine un statut spécial d'observateur et que celle-ci est coauteur du projet de résolution demandant l'avis consultatif», a autorisé la «Palestine» à présenter un exposé écrit et à participer à la procédure orale. Quatrièmement, la décision de la Cour a été adoptée par la Cour plénière après délibéré de tous ses membres.

---

<sup>1</sup> Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 11 décembre 2003, annexe 1.

2.5. En réponse à l'ordonnance de la Cour, Israël a adressé une lettre au greffier de la Cour le 31 décembre 2003. Une copie de cette lettre est annexée au présent exposé<sup>2</sup>. Dans cette lettre, et compte tenu expressément de l'ordonnance de la Cour, Israël a de nouveau réservé sa position. L'objet de la lettre était qu'il soit pris acte de l'inquiétude d'Israël au sujet des quatre éléments de l'ordonnance mentionnés dans le paragraphe précédent. Les motifs de cette inquiétude sont exposés ci-après.

### **A. Le titre donné à la procédure**

2.6. Dans la question, la Cour est invitée à examiner les conséquences qui découlent, en droit, de l'édification, par Israël, du «mur». Dans le rapport qu'il a présenté comme suite à la résolution ES-10/13 de l'Assemblée générale dont référence est faite dans la résolution contenant la demande, le Secrétaire général parle de la décision d'Israël «de construire un système de clôtures, de murs, de fossés et de barrières en Cisjordanie («la barrière»)». Une note de bas de page se rapportant à ce paragraphe précise que «ce système est fréquemment appelé «mur de séparation» par les Palestiniens et les Israéliens emploient le terme «clôture de sécurité». Le terme plus général «barrière» a été retenu aux fins du présent rapport»<sup>3</sup>.

2.7. Ce n'est pas par hasard ni par inadvertance que le terme «mur» est employé dans la résolution contenant la demande d'avis. L'emploi de ce terme correspond à une campagne médiatique calculée pour évoquer dans l'esprit de la Cour les connotations péjoratives liées aux grands ouvrages de séparation construits en béton, comme le mur de Berlin, visant à empêcher les personnes de fuir la tyrannie. La réalité, cependant, est tout autre. Sur les 180 kilomètres de la clôture construits à ce jour, 8,8 kilomètres, soit moins de 5%, sont constitués d'une barrière de béton, généralement située dans des lieux où les agglomérations palestiniennes sont contiguës à Israël<sup>4</sup>. Cette barrière, constituée essentiellement d'un système de clôtures de fil de fer, entrecoupées de portes d'accès et de points d'entrée et de sortie, vise à assurer la sécurité d'Israël tout en essayant de faciliter le plus possible l'accès. Ni l'un ni l'autre de ces objectifs n'est garanti, comme les récents attentats-suicide perpétrés en Israël en font la triste démonstration.

2.8. Etant donné l'emploi volontairement péjoratif du terme «mur» et le fait qu'il aurait été facile de recourir au terme neutre «barrière» utilisé par le Secrétaire général dans son rapport, Israël s'est élevé, dans sa lettre du 31 décembre 2003, à l'adoption par la Cour du terme «mur» dans le titre de l'affaire. Dans son exposé, Israël emploiera le terme «clôture» pour décrire la barrière de façon générale et les termes «clôture» ou «mur», selon le cas, pour décrire des éléments particuliers de la barrière.

2.9. Une autre question de terminologie soulève des préoccupations analogues. La question posée à la Cour parle du «Territoire palestinien occupé». L'emploi de cette expression semble présumer que la «Ligne verte» ou ligne de démarcation de l'armistice est présumée constituer la frontière immuable d'un Etat palestinien putatif. C'est là, cependant, préjuger de l'issue d'un règlement entre les parties d'une manière qui n'a jamais été acceptée auparavant, ni par les Nations Unies, ni par les parties elles-mêmes, ni encore par les parrains de la feuille de route<sup>5</sup>. Les auteurs de la requête cherchent à obtenir l'approbation de la Cour du seul fait que celle-ci accepte

---

<sup>2</sup> Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 31 décembre 2003, annexe 2.

<sup>3</sup> Rapport du Secrétaire général établi en application de la résolution ES-10/13 de l'Assemblée générale, A/ES-10/248, 24 novembre 2003, par. 2, pièce n° 52 du dossier.

<sup>4</sup> Voir le rapport du Secrétaire général, par. 11, pièce n° 52 du dossier.

<sup>5</sup> Cette question est examinée plus avant au chapitre 3.

la validité de la question elle-même. Celle-ci ne correspond pas à la formulation de la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité. Elle ne correspond pas à la formulation de la déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie signée en 1993 par Israël et l'OLP, qui renvoie les discussions sur les frontières aux négociations sur le statut définitif<sup>6</sup>. Mais ce qui est peut-être le plus important aux fins de la présente affaire, cela ne correspond pas à la formulation de la feuille de route, que l'Organisation des Nations Unies a coparrainée<sup>7</sup> et qui a été approuvée par le Conseil de sécurité dans la résolution 1515 (2003)<sup>8</sup>, qui envisage également des négociations sur les frontières dans le cadre de la phase III du plan. Que la Cour adopte maintenant, volontairement ou par défaut, un libellé semblable à celui de la demande d'avis consultatif est incompatible avec les formulations soigneusement élaborées dans le but de faciliter la recherche de la paix au cours de plus de trois décennies et demie de conflit. C'est élever en outre une résolution hautement litigieuse et politisée d'une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale au-dessus d'un plan que les Nations Unies ont coparrainé et que le Conseil de sécurité a approuvé en vue de régler un litige dont continue d'être saisi le Conseil de sécurité, dans l'exercice de la responsabilité principale qui lui incombe en vertu de l'article 24 de la Charte.

## B. Fixation des délais

2.10. La Cour a fixé des délais d'une telle brièveté qu'il en est considérablement plus difficile pour Israël de faire valoir son point de vue. Des délais aussi courts que ceux qui ont été fixés en l'espèce sont l'exception plutôt que la règle, même dans les procédures relatives à des demandes d'avis consultatif prioritaires. Par exemple, dans la procédure consultative concernant le *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, la Cour a accordé huit semaines et demie pour le premier tour d'exposés écrits et trente jours supplémentaires pour un second tour d'observations écrites sur ces exposés<sup>9</sup>. La suite de la procédure avait été réservée pour décision ultérieure, lorsque seraient connus le nombre et le volume des exposés écrits.

2.11. Dans d'autres affaires prioritaires, comme la procédure consultative concernant la *Namibie*, les délais étaient sensiblement plus longs que ceux qui ont été fixés en l'espèce<sup>10</sup>. Pourtant, si la Cour décide de connaître de la présente affaire, elle examinera des questions qui sont beaucoup plus complexes que la plupart, sinon la totalité, des procédures consultatives engagées devant elle. Les questions sous-jacentes ont trait aux intérêts essentiels de sécurité et de défense d'Israël. De plus, dans la lettre qu'il a adressée à la Cour avant que celle-ci ne délibère sur les questions de procédure, Israël a explicitement noté que vu la gravité des problèmes soulevés par la question, il faudrait qu'un délai plus long soit fixé pour la préparation des exposés écrits initiaux.

---

<sup>6</sup> Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie en date du 13 septembre 1993, art. V.3, pièce n° 65 du dossier.

<sup>7</sup> Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats, S/2003/529, 7 mai 2003, pièce n° 70 du dossier.

<sup>8</sup> S/RES/1515 du 19 novembre 2003, paragraphe 1 du dispositif, pièce n° 36 du dossier.

<sup>9</sup> *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, ordonnance du 10 août 1998, C.I.J. Recueil 1998, p. 423.

<sup>10</sup> *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, ordonnances des 5 et 28 août 1970*, C.I.J. Recueil 1970, p. 359 et 362.

2.12. Les contraintes de temps péremptoires dans lesquelles la Cour a exigé que soient préparés les exposés écrits suscitent de graves préoccupations au sujet du caractère équitable des procédures suivies en l'instance. Même si Israël avait jugé approprié de traiter les questions de fond, la procédure adoptée par la Cour ne lui aurait pas permis de le faire comme il se doit. La même chose est vraie en ce qui concerne :

- a) l'exclusion d'une phase de répliques écrites et la fixation d'une date d'ouverture de la procédure orale ne tenant pas compte du nombre ou du volume d'exposés écrits présentés par d'autres;
- b) la possibilité offerte aux Etats membres, à la «Palestine» et aux organisations internationales de présenter des exposés et des observations oraux lors des audiences, qu'ils aient ou non déposé des exposés écrits. Cette procédure ne laisse à Israël qu'une possibilité limitée, voire nulle, de répondre à ces exposés et observations oraux sans aucun préavis.

2.13. Dans la présente affaire, la Cour est priée, parce que l'ont demandé avec insistance un grand nombre de membres de l'Assemblée générale qui sont prêts à nier à Israël le droit même d'exister, de rendre un avis sur des politiques israéliennes qui touchent directement les besoins de sécurité les plus fondamentaux d'Israël. Que la Cour ait fixé pour cette procédure un calendrier aussi rapide amène à se poser de graves questions sur le caractère équitable de cette procédure.

### **C. La participation de la «Palestine» à la procédure**

2.14. La présence de la «Palestine» devant la Cour montre clairement le caractère contentieux de la procédure. Israël est néanmoins contraint de faire observer que la décision par laquelle la Cour a invité la «Palestine» à participer à la procédure n'a aucun fondement ni dans la Charte, ni dans le Statut ou le Règlement de la Cour. Au contraire, le paragraphe 1 de l'article 35 du Statut stipule que la Cour est ouverte «aux Etats parties au présent Statut». Le reste de l'article précise les conditions auxquelles la Cour est ouverte aux autres Etats — conditions sans objet dans le cas qui nous occupe. L'article 66 du Statut, qui concerne expressément la procédure consultative, fait référence à «tous les Etats admis à ester en justice devant la Cour» et aux organisations internationales.

2.15. Quel que soit le statut de la «Palestine», elle n'est ni un Etat admis à ester devant la Cour, ni une organisation internationale. De surcroît, il ressort très clairement des résolutions par lesquelles l'Assemblée générale a, selon les termes de l'ordonnance de la Cour, «accordé à la Palestine un statut spécial d'observateur», que ces résolutions ne sauraient en aucun cas servir de fondement à la participation directe de la «Palestine» à la procédure. Bien au contraire :

- a) dans sa résolution 3237 (XXIX) du 22 novembre 1974, l'Assemblée générale a invité «l'Organisation de libération de la Palestine à participer aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale en qualité d'observateur»<sup>11</sup>;
- b) la résolution 43/160 A du 9 décembre 1988 a réglé certaines questions de détail administratives concernant la participation de l'OLP en qualité d'observateur aux travaux de l'Assemblée générale<sup>12</sup>;

---

<sup>11</sup> A/RES/3237 (XXIX) du 22 novembre 1974, par. 1 du dispositif, annexe 3; les italiques sont de nous.

<sup>12</sup> A/RES/43/160 A du 9 décembre 1988, annexe 4.

c) dans sa résolution 43/177 du 15 décembre 1988, l'Assemblée générale a décidé que

«la désignation de «Palestine» devrait être employée au sein du système des Nations Unies au lieu de la désignation «Organisation de libération de la Palestine», sans préjudice du statut et des fonctions d'observateur de l'Organisation de libération de la Palestine au sein du système des Nations Unies, conformément aux résolutions et à la pratique pertinentes de l'Organisation des Nations Unies»<sup>13</sup>;

d) enfin, dans sa résolution 52/250 du 7 juillet 1998, l'Assemblée générale a décidé «de conférer à la Palestine, en sa qualité d'observateur et comme indiqué dans l'annexe de la présente résolution, des droits et privilèges supplémentaires»<sup>14</sup>. On ne trouve cependant, dans l'annexe de la résolution, aucune indication que les droits et privilèges de la Palestine aient été étendus à l'égard de la Cour internationale de Justice, ce en quoi de toute manière l'Assemblée générale n'avait pas compétence.

2.16. Israël ne cherche pas à nier au peuple palestinien la possibilité de faire entendre sa voix. Il s'inquiète cependant de constater que dans une question aussi délicate que le conflit israélo-palestinien, la Cour, en passant et sans discussion, par une ordonnance de procédure, ait jugé approprié de prendre une décision qui accorde à la «Palestine» un statut qui fait l'objet d'une vive controverse parmi les Membres des Nations Unies depuis de nombreuses années. L'ordonnance de la Cour sur ce point accentue l'inquiétude plus générale d'Israël en ce qui concerne le caractère équitable du processus dans lequel la Cour est engagée et cette ordonnance elle-même est déjà considérée comme un facteur supplémentaire substantiel dans le débat politique concernant le statut d'Etat de la Palestine.

#### **D. L'application du paragraphe 2 de l'article 17 du Statut**

2.17. Dans sa lettre du 11 décembre 2003, Israël a appelé l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut de la Cour et sur l'article 34 de son Règlement concernant la participation aux décisions de la Cour dans la présente affaire de membres de la Cour qui ont antérieurement pris part au litige qui la sous-tend. L'ordonnance de la Cour en date du 19 décembre 2003 a été néanmoins adoptée par une décision de l'ensemble de la Cour après délibération de tous ses membres.

2.18. Israël s'est, avec réticence, senti obligé de faire valoir plus avant sa position en ce qui concerne la participation à la procédure d'un membre de la Cour dont l'intervention antérieure soulève manifestement des questions relatives à l'application du paragraphe 2 de l'article 17 du Statut. Dans sa lettre du 31 décembre 2003, Israël a fait observer qu'il était peu approprié qu'un membre de la Cour participe aux décisions de la Cour dans la présente espèce alors qu'il avait eu à jouer antérieurement un rôle de premier plan dans cette même session extraordinaire d'urgence dont émane la demande d'avis consultatif et qu'il avait également défendu, dans un rôle officiel, une cause qui se trouve en litige en l'espèce. Israël a ensuite adressé au président de la Cour une correspondance officielle sur cette question, en vertu du paragraphe 2 de l'article 34 du Règlement, pour contester la participation du juge Elaraby à la procédure.

2.19. La jurisprudence motivée de la Cour sur l'application de l'article 17 du Statut et de l'article 34 du Règlement est peu abondante. Par le passé, dans les affaires comme celle relative à la *Namibie*, la Cour s'est montrée réticente à reconnaître que le rôle politique joué antérieurement

---

<sup>13</sup> A/RES/43/177 du 15 décembre 1988, par. 3 du dispositif, annexe 5.

<sup>14</sup> A/RES/52/250 du 7 juillet 1998, par. 1 du dispositif, annexe 6.

par un membre de la Cour dans une affaire dont celle-ci était ensuite saisie constituait une raison qui puisse exiger le désistement de ce membre. Plus récemment, cependant, dans un certain nombre d'affaires, des membres de la Cour ont choisi de leur propre initiative, conformément au paragraphe 1 de l'article 24 du Statut, de ne pas siéger lorsqu'ils avaient antérieurement joué un rôle à l'égard de l'affaire en instance.

2.20. A défaut de pouvoir se reporter à des prononcés de la Cour faisant autorité en la matière, Israël est d'avis que le critère approprié doit être recherché dans la pratique et la jurisprudence d'autres cours et tribunaux, y compris de tribunaux internes, ayant eu à traiter de questions analogues. A l'examen, cette pratique et cette jurisprudence se révèlent remarquablement constantes.

2.21. Par exemple, après avoir examiné les décisions tant internationales que nationales sur cette question, la chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, formée en l'affaire *Le procureur contre Anto Furundzija*, a exprimé comme suit les principes généraux du droit applicable dans ce domaine :

«189. ... la Chambre d'appel conclut à l'existence de la règle générale suivante : d'un point de vue subjectif, le juge doit être dépourvu de préjugé, mais, de plus, d'un point de vue objectif, rien dans les circonstances ne doit créer une apparence de partialité. Sur cette base, la Chambre d'appel considère devoir s'inspirer des principes suivants pour interpréter et appliquer l'obligation d'impartialité énoncée dans le Statut :

A. Un juge n'est pas impartial si l'existence d'un parti pris réel est démontrée.

B. Il existe une apparence de partialité inacceptable :

- i) si un juge est partie à l'affaire, s'il a un intérêt financier ou patrimonial dans son issue ou si sa décision peut promouvoir une cause dans laquelle il est engagé aux côtés de l'une des parties. Dans ces circonstances, le juge est automatiquement récusé de l'affaire;
- ii) si les circonstances suscitent chez un observateur raisonnable et dûment informé une crainte légitime de partialité.»<sup>15</sup>

2.22. Ce principe trouve un écho dans un grand nombre d'autres affaires sur les plans national et international<sup>16</sup>.

2.23. Tant dans l'exercice de ses fonctions antérieures que dans des déclarations privées, le juge Elaraby a pris activement position contre Israël sur des questions qui touchent directement des aspects de la question dont est actuellement saisie la Cour. Israël soutient que la participation à

---

<sup>15</sup> *Le procureur contre Anto Furundzija*, IT-95-17/1-T, jugement du 21 juillet 2000, par. 189. Voir également les par. 164-215.

<sup>16</sup> Voir par exemple *In re Pinochet* (House of Lords), jugement du 15 janvier 1999, [2000] 1 AC 119; *In re Murchison* et al. (Cour suprême des Etats-Unis), 349 U.S. 133 (1955); *Liteky v. United States* (Cour suprême des Etats-Unis), 510 U.S. 540 (1994); *Miglin c. Miglin* (Cour suprême du Canada), 2003 SCC 24; *Webb v. R* (Haute Cour d'Australie), 122 A.L.R. 41 (1994). La jurisprudence internationale sur cette question, qui est de plus en plus abondante, est examinée dans Brown, C, «The Evolution and Application of Rules Concerning Independence of the «International Judiciary», in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2003, vol 2, p. 63-96.

l'affaire du juge Elaraby soulève une apparence de partialité inacceptable et, en toute déférence, que le juge ne devrait par conséquent pas prendre part à quelque aspect que ce soit de la présente procédure.

### **E. Le rapport du Secrétaire général et le dossier du Secrétariat**

2.24. Israël se voit également obligé de faire état de sa préoccupation face tant au rapport du Secrétaire général annexé à la requête d'avis consultatif transmise à la Cour qu'au dossier préparé par le Secrétariat conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut. En ce qui concerne le rapport du Secrétaire général, Israël note que l'annexe 1 de ce rapport, présentée comme un «résumé de la position légale du Gouvernement israélien», pêche à la fois par des inexactitudes importantes et par le fait qu'elle ne tient pas compte de renseignements expressément fournis à l'envoyé du Secrétaire général dans la région. Ce document ne reflète pas la position d'Israël. En outre, son libellé, si on le compare à l'annexe 2 qui représente la position palestinienne, soulève des questions d'équilibre qui nuisent à la position d'Israël.

2.25. S'agissant du corps du rapport, Israël estime que le texte où il est reconnu, en passant, et non sans y apporter immédiatement une réserve, qu'Israël a le droit de protéger sa population<sup>17</sup>, n'accorde pas un poids suffisant à l'appréciation maintenant acceptée qui est au cœur de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité et d'autres résolutions connexes en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Cette résolution réaffirme que les attaques terroristes du genre de celles auxquelles fait face Israël «constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales». Elle réaffirme «le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective» dans de telles circonstances. Elle réaffirme «la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme». La manière dont ces questions sont traitées dans le rapport manque tout à fait d'objectivité.

2.26. Le rapport est également fondamentalement tendancieux sur la question de la feuille de route. La position d'Israël y est condamnée sans que soit rappelée la principale exigence de la feuille de route, à savoir que «les Palestiniens entreprennent immédiatement de mettre fin à la violence sans condition», qui en constitue la phrase liminaire. Les «Observations» du rapport n'ont simplement aucune crédibilité au vu d'omissions aussi flagrantes.

2.27. En ce qui concerne le dossier du Secrétariat, Israël a adressé au Secrétaire général, le 26 janvier 2004, une lettre à ce sujet. Je cite intégralement les paragraphes de cette lettre énonçant notre position :

«Israël tient à faire part de sa consternation et de ses préoccupations à la lecture du dossier soumis par le Secrétariat à la Cour internationale de Justice, dans le cadre de la requête pour avis consultatif sur sa clôture de sécurité. Le dossier abonde en erreurs que nous espérons d'inadvertance, et on ne saurait nullement affirmer qu'il représente de façon équilibrée les documents pertinents des Nations Unies les plus importants en l'espèce.

Les circonstances dans lesquelles la clôture de sécurité a été édifée — à savoir l'exercice par Israël de son droit de légitime défense, conformément aux principes du droit international et à la Charte des Nations Unies — ont été entièrement passées sous silence. En fait, les résolutions des Nations Unies qui font état non seulement d'un

---

<sup>17</sup> Rapport du Secrétaire général, par. 30, pièce n° 52 du dossier.

droit, mais plutôt d'une obligation, de combattre le terrorisme ne figurent pas dans le dossier. Les plus pertinentes d'entre elles sont sans aucun doute les résolutions 1269 et 1373 du Conseil de sécurité.

Par ailleurs, le dossier comporte divers documents dont la pertinence est pour le moins douteuse. Par exemple, l'inclusion de la résolution 194 de l'Assemblée générale et du statut de Rome portant création de la CPI ne peut être considérée comme «pertinente» que dans le cadre d'une campagne politique d'envergure menée contre Israël. L'absence d'équilibre du dossier confine parfois à l'absurdité. J'ai le plus grand mal à comprendre le bien-fondé de l'inclusion de rapports du rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation dans les territoires, alors qu'il n'est fait aucune mention des réponses circonstanciées d'Israël, qui ont elles-mêmes été diffusées en tant que documents des Nations Unies.

Je tiens à protester contre ces omissions dans les termes les plus catégoriques. L'inclusion de documents dénués de pertinence et l'exclusion de documents importants peuvent avoir une incidence sur les travaux de la Cour. Je demande donc qu'il soit remédié de toute urgence à ces omissions.»<sup>18</sup>

2.28. Israël ne considère pas que le rôle joué par le Secrétariat dans cette affaire jusqu'à ce jour est conforme aux meilleures traditions d'équité et d'impartialité. Il ne fait qu'ajouter aux préoccupations que suscite la conduite de la présente procédure du point de vue de la régularité et de la justice naturelle.

\*

\* \*

---

<sup>18</sup> Lettre en date du 26 janvier 2004 adressée au Secrétaire général des Nations Unies par l'ambassadeur Arye Mekel, chargé d'affaires par intérim d'Israël auprès des Nations Unies, annexe 7.

## CHAPITRE 3

### ELEMENTS ESSENTIELS RELATIFS AUX CIRCONSTANCES

#### A. Pertinence des circonstances de l'affaire

3.1. Il est indispensable de présenter un certain nombre de faits pour permettre à la Cour d'apprécier dans leur sens véritable les exceptions qu'Israël élève quant à la compétence et à l'opportunité de répondre à la question sur le fond. Ces faits ont trait en particulier aux efforts en cours pour trouver un règlement au conflit israélo-palestinien, notamment dans le cadre des Nations Unies, ainsi qu'à la réalité que représente la menace terroriste palestinienne à l'encontre d'Israël et des Israéliens. Ces questions ont une pertinence directe pour des questions préliminaires comme la force exécutoire de la requête d'avis consultatif, la nature controversée de la question soumise à la Cour par cette requête, les questions de fait et de droit dont n'est pas saisie la Cour mais qui seraient essentielles pour dûment apprécier le fond de la requête et l'exercice par la Cour de la faculté d'appréciation qui est la sienne en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut. Des éléments essentiels de ce contexte factuel sont examinés dans les différentes sections du présent chapitre.

#### B. Le conflit israélo-palestinien et les efforts de règlement

##### i) Initiatives prises dans le cadre des Nations Unies

3.2. La résolution dans laquelle est demandé l'avis consultatif situe clairement la requête dans le cadre général du différend arabo-israélien/israélo-palestinien. Il y est, par exemple, fait référence aux résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité, qui furent respectivement adoptées après les guerres de 1967 et de 1973 au Moyen-Orient. Ces résolutions, qui ont formé depuis lors la pierre angulaire de la recherche d'une paix au Moyen-Orient et qui ont été acceptées par les deux parties, appellent à un règlement négocié du conflit dans lequel les deux parties auront le «droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force»<sup>19</sup>. Il y est également fait référence à la résolution 1397 (2002) du Conseil de sécurité du 12 mars 2002 qui, dans son préambule, affirme l'attachement «à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres». Dans le premier paragraphe de son dispositif, cette même résolution exige «la cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions»<sup>20</sup>. La résolution 1397 (2002) est particulièrement importante, car elle établit l'ordre du jour de l'initiative du Quatuor qui a abouti à la feuille de route, que le Conseil de sécurité a approuvée dans sa résolution 1515 (2003).

##### ii) Le processus de Madrid

3.3. Une initiative concertée en vue de trouver un règlement global au conflit du Moyen-Orient fut lancée en octobre 1991 à la conférence de Madrid, coprésidée par les Etats-Unis et l'ancienne Union soviétique. Le but de la conférence était d'établir un cadre pour la reprise des négociations au Moyen-Orient, qui avaient relativement peu progressé depuis les accords de Camp David de 1978 et le traité de paix entre l'Egypte et Israël de 1979. Les accords conclus à

---

<sup>19</sup> S/RES/242 (1967) du 22 novembre 1967, alinéa ii) du paragraphe 1 du dispositif, pièce n° 24 du dossier.

<sup>20</sup> S/RES/1397 (2002) du 12 mars 2002, pièce n° 35 du dossier.

Madrid prévoyaient des arrangements favorisant des négociations bilatérales distinctes entre Israël et chacun de ses voisins. Le traité de paix israélo-jordanien du 26 octobre 1994 est le fruit du volet israélo-jordanien des négociations de Madrid.

3.4. Dans le sillage immédiat de la conférence de Madrid, les négociations entre Israël et les Palestiniens se déroulèrent dans le cadre de négociations entre Israël et une commission mixte palestino-jordanienne. Ces entretiens furent remplacés ultérieurement par les négociations directes et secrètes tenues en Norvège entre Israël et des représentants de l'OLP. Ces négociations conduisirent à leur tour à une série d'accords entre Israël et l'OLP en tant que représentant reconnu du peuple palestinien. Ces accords sont habituellement désignés par l'appellation «accords d'Oslo».

### **iii) Echange de lettres entre le premier ministre d'Israël et le président de l'OLP les 9 et 10 septembre 1993**

3.5 Une étape préliminaire importante des accords entre Israël et l'OLP fut l'échange de lettres entre Yasser Arafat, président de l'OLP, et Yitzhak Rabin, premier ministre d'Israël, les 9 et 10 septembre 1993. Le corps de la lettre du président Arafat mérite d'être cité intégralement :

«La signature de la déclaration de principes marque le début d'une nouvelle ère dans l'histoire du Moyen-Orient. Exprimant ma ferme conviction à cet égard, je tiens à confirmer les engagements suivants de l'OLP :

L'OLP reconnaît le droit de l'Etat d'Israël à vivre dans la paix et la sécurité.

L'OLP accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'OLP s'engage à œuvrer en faveur du processus de paix au Moyen-Orient et du règlement pacifique du conflit entre les deux parties, et *déclare que toutes les questions pendantes concernant le statut permanent seront résolues par la voie de la négociation.*

L'OLP considère que la signature de la déclaration de principes constitue un événement historique et inaugure une nouvelle période de coexistence pacifique, affranchie de toute violence et de tout autre acte de nature à compromettre la paix et la stabilité. Par conséquent, *l'OLP renonce à avoir recours au terrorisme ou à d'autres actes de violence, s'engage à veiller à ce que tous les membres et le personnel de l'OLP placés sous sa responsabilité respectent la déclaration, ainsi qu'à empêcher les violations et à prendre des sanctions contre ceux qui en commettraient.*<sup>21</sup>

3.6 Aux fins qui nous occupent, les points saillants de cette lettre sont la renonciation par l'OLP au terrorisme et aux autres actes de violence, son engagement à assumer la responsabilité à l'égard de tous les éléments et personnels de l'OLP en vue de garantir le respect par eux de cet engagement, de prévenir les violations et d'en punir les auteurs, et l'engagement de l'OLP de résoudre toutes les questions en suspens relatives au statut définitif par la voie des négociations. Ces engagements étaient et demeurent fondamentaux dans tout dialogue entre Israël et la direction palestinienne. Ce sont des engagements que l'OLP et les autorités palestiniennes n'ont honorés de façon systématique et constante qu'en les violant.

---

<sup>21</sup> Lettre en date du 9 septembre 1993 adressée par Yasser Arafat, président de l'Organisation de libération de la Palestine, à Yitzhak Rabin, premier ministre d'Israël; les italiques sont de nous, annexe 8.

#### **iv) Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie en date du 13 septembre 1993**

3.7 L'échange de lettres fut suivi quelques jours plus tard par la *déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie*, signée à la Maison-Blanche à Washington le 13 septembre 1993 par les deux parties et signée comme témoins par les Etats-Unis et la Fédération de Russie en tant que coparrains du processus de Madrid. La déclaration prévoyait la création d'une autorité palestinienne de gouvernement autonome intérimaire pour la Cisjordanie et la bande de Gaza devant aboutir à un règlement permanent fondé sur les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité.

3.8 Aux termes de l'article V de la déclaration de principes, des «négociations sur le statut permanent» devaient commencer le plus tôt possible. Ces négociations, selon le paragraphe 3 de l'article V, devaient porter «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>22</sup>.

#### **v) Accords et engagements entre Israël et l'OLP, 1994-1999**

3.9 Après la déclaration de principes, entre mai 1994 et septembre 1999, Israël et l'OLP conclurent une série d'accords et d'engagements visant à faciliter et à réaliser effectivement un accord sur le statut définitif. Les éléments principaux de ces textes ont une incidence sur les questions de compétence et d'opportunité que la Cour doit maintenant examiner.

3.10 Les principaux accords issus des négociations israélo-palestiniennes pendant cette période sont les suivants :

- a) accord relatif à la bande de Gaza et à la région de Jéricho du 4 mai 1994. Cet accord provisoire prévoyait «un retrait accéléré, selon un calendrier préétabli, des forces militaires israéliennes implantées dans la bande de Gaza et dans la région de Jéricho» conformément à des dispositions détaillées figurant à l'annexe 1 de cet accord<sup>23</sup>. L'article IX et l'annexe I de l'accord portaient sur des questions de sécurité;
- b) accord sur le transfert préparatoire des pouvoirs et responsabilités du 29 août 1994<sup>24</sup>;
- c) protocole relatif à la continuation du transfert des pouvoirs et responsabilités du 27 août 1995<sup>25</sup>;
- d) accord intérimaire israélo-palestinien sur la rive occidentale et la bande de Gaza en date du 28 septembre 1995 («l'Accord intérimaire»)<sup>26</sup>. Cet accord remplaçait l'accord Gaza-Jéricho du 4 mai 1994 et les accords antérieurs relatifs au transfert des pouvoirs. D'ici la conclusion d'un accord sur le statut définitif, l'accord intérimaire constitue l'accord principal qui régit les

---

<sup>22</sup> Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, 13 septembre 1993, pièce n° 65 du dossier.

<sup>23</sup> Accord relatif à la bande de Gaza et à la région de Jéricho du 4 mai 1994, art. II, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q20>.

<sup>24</sup> Accord sur le transfert préparatoire des pouvoirs et responsabilités du 29 août 1994, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q90>.

<sup>25</sup> Protocole relatif à la continuation du transfert des pouvoirs et responsabilités du 27 août 1995, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00ru0>.

<sup>26</sup> Accord intérimaire israélo-palestinien sur la rive occidentale et la bande de Gaza en date du 28 septembre 1995, pièce n° 68 du dossier.

relations entre les deux parties. L'accord intérimaire traite de différentes questions allant du redéploiement des forces israéliennes et du transfert des pouvoirs à des engagements détaillés de la part de l'OLP sur la sécurité, l'incitation à la violence et des questions connexes;

e) protocole d'accord sur le redéploiement dans la ville de Hébron du 17 janvier 1997<sup>27</sup>.

3.11. Ainsi que tous les participants du processus en sont profondément conscients, l'engagement par l'OLP, ou par toute autre partie agissant au nom des Palestiniens, de prendre des mesures efficaces de contrôle pour enrayer la violence est, a toujours été et continuera d'être une condition *sine qua non* de tout accord sur le statut définitif entre Israël et les Palestiniens.

3.12. Face à la persistance de la violence — dont des attentats-suicide horribles dans des autobus à Tel-Aviv et à Jérusalem — les Etats-Unis se sont efforcés de rapprocher les deux parties à différents moments du processus, afin de maintenir l'élan des négociations. Ces rencontres ont conduit à un certain nombre d'autres engagements et documents bilatéraux, notamment :

a) note pour mémoire du 15 janvier 1997<sup>28</sup>. Au vu de la poursuite des attaques terroristes, la partie palestinienne a réaffirmé expressément ses engagements non encore remplis de :

«2. Combattre le terrorisme et éviter la violence

- a) renforcer la coopération en matière de sécurité;
- b) empêcher la provocation et la propagande hostile...;
- c) combattre systématiquement et efficacement les organisations terroristes et leurs infrastructures;
- d) arrêter, poursuivre et punir les terroristes;
- e) .....;
- f) confiscation des armes à feu illégales.»;

b) mémorandum de Wye River du 23 octobre 1998<sup>29</sup>. Ce document mettait l'accent sur les moyens à prendre pour, notamment, répondre aux préoccupations continues d'Israël face au non-respect par les Palestiniens des engagements de sécurité acceptés par eux dans les accords antérieurs. Par ce mémorandum, la partie palestinienne s'engageait à «rendr[e] publique sa tolérance zéro à l'égard du terrorisme et de la violence» et à prendre des mesures efficaces «pour garantir une lutte systématique et efficace contre les organisations terroristes et leurs infrastructures»<sup>30</sup>;

---

<sup>27</sup> Protocole d'accord sur le redéploiement dans la ville de Hébron du 17 janvier 1997, [http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q10\\_](http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00q10_)

<sup>28</sup> Note pour mémoire du 15 janvier 1997, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00qm0>.

<sup>29</sup> Mémorandum de Wye River du 23 octobre 1998, pièce n° 69 du dossier.

<sup>30</sup> *Ibid.*, sect. II.A.1, pièce n° 69 du dossier.

- c) mémorandum de Sharm El-Sheikh du 4 septembre 1999<sup>31</sup>. Face à l'inquiétude que continuait de susciter le non-respect par la partie palestinienne de ses engagements en matière de sécurité, celle-ci s'engageait une fois de plus, dans le mémorandum de Sharm El-Sheikh, «à assumer ses responsabilités en matière de sécurité, de coopération à la sécurité, et ses obligations courantes ainsi que d'autres questions découlant des accords antérieurs»<sup>32</sup>.

3.13. Nonobstant la poursuite de la violence et la réticence de l'autorité palestinienne à agir de façon décisive pour contrer les attaques, les deux parties s'engagèrent dans de vastes et sérieuses négociations en vue de régler les questions centrales du conflit et de parvenir à un accord sur le statut définitif. Ces efforts menèrent aux entretiens de Camp David, en juillet 2000, auxquels Israël participa en étant animé du désir sincère de conclure un accord sur le statut définitif, fût-ce au prix de concessions douloureuses. La partie palestinienne, toutefois, s'y présenta avec une attitude différente. Lorsqu'il devint apparent que le processus de négociation avait peu de chances d'aboutir à la réalisation de tous les objectifs politiques palestiniens, les entretiens s'enlisèrent. La violence s'ensuivit, dès la fin de septembre 2000. Au milieu de cette violence, des efforts furent néanmoins faits pour relancer l'initiative de paix à la fin de 2000 et au début de 2001. Ces efforts furent vains. D'autres tentatives pour reprendre le chemin du processus de paix furent faites par la communauté internationale, emmenée par les Etats-Unis. C'est ainsi que fut mise sur pied la commission d'établissement des faits issue de Sharm El-Sheikh, présidée par l'ancien sénateur des Etats-Unis George Mitchell. La commission présenta son rapport le 30 avril 2001<sup>33</sup>. D'autres efforts furent déployés par la suite pour parvenir à un cessez-le-feu, notamment le plan de cessez-le-feu Tenet du 10 juin 2001 négocié par le directeur de la CIA George Tenet<sup>34</sup>.

3.14. Avant d'en venir à ces initiatives, il convient de rappeler les principaux éléments des accords conclus par Israël et l'OLP entre 1993 et 1999.

*Premièrement*, la cessation du terrorisme par l'OLP et, à travers elle, par les groupes palestiniens associés, était la pierre angulaire des accords et une condition *sine qua non* de la participation d'Israël à ces accords.

Deuxièmement, par accord exprès des deux parties, les questions concernant les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement, entre autres, devaient être réglées uniquement dans le cadre des négociations relatives au statut définitif.

Troisièmement, les deux parties se sont expressément engagées à résoudre toutes les questions en suspens entre elles par la voie des négociations. C'est la démarche qui a été constamment adoptée dans les accords entre Israël et l'OLP et dans la feuille de route.

Quatrièmement, l'une des raisons essentielles de la rupture des accords conclus par les deux parties pendant cette période a été le non-respect par la partie palestinienne des engagements qu'elle avait souscrits de prendre des mesures efficaces pour prévenir et contrer la violence terroriste des groupes palestiniens à l'encontre d'Israël et des Israéliens. C'est en cela que consistait le marché. La direction

---

<sup>31</sup> Mémorandum de Sharm El-Sheikh du 4 septembre 1999, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0fo30>.

<sup>32</sup> *Ibid.*, par. 8 b).

<sup>33</sup> Rapport de la commission d'établissement des faits de Sharm El-Sheikh, 30 avril 2001, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jz50>

<sup>34</sup> Plan de cessez-le-feu Tenet, 10 juin 2001, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAJ0khz0>

palestinienne, cependant, a maintenant recours à la violence comme outil stratégique dans le processus de paix. Elle est coupable de violations des engagements qu'elle a pris dans les accords antérieurs.

#### **vi) Le rapport de la commission Mitchell**

3.15. Le 17 octobre 2000, après trois semaines de violence croissante, le président des Etats-Unis, M. Clinton, parlant au nom des participants du sommet de Sharm El-Sheikh — Israël, l'Autorité palestinienne, l'Egypte, la Jordanie, les Etats-Unis, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne — annonçait la mise sur pied d'une «commission d'établissement des faits relatifs aux événements des dernières semaines et à la manière d'empêcher leur répétition»<sup>35</sup>. La commission, présidée par l'ancien sénateur des Etats-Unis, George J. Mitchell, était composée comme suit : Suleyman Demirel, ancien président de la République de Turquie, Thorbjørn Jagland, ministre des affaires étrangères de la Norvège, Warren B. Rudman, ancien sénateur des Etats-Unis et Javier Solana, Haut Représentant pour la politique extérieure et la sécurité commune de l'Union européenne.

3.16. Après avoir reçu des mémoires détaillés des deux parties, la commission déposa son rapport le 30 avril 2001. En tête de ses recommandations figurait la nécessité de mettre fin à la violence. Sous la rubrique «reconstruire la confiance», le comité recommandait ce qui suit :

«l'Autorité palestinienne a une responsabilité pour aider à reconstruire la confiance en précisant aux deux communautés que le terrorisme est répréhensible et inacceptable et en prenant toutes les mesures pour empêcher les opérations terroristes et punir les criminels. Cet effort doit inclure des mesures immédiates pour appréhender et incarcérer les terroristes fonctionnant sous la juridiction de l'Autorité palestinienne.»<sup>36</sup>

3.17. Les deux parties ont accepté le rapport de la commission Mitchell. Israël n'a constaté aucun effort de la part de la partie palestinienne pour mettre en œuvre la recommandation précitée sur la violence terroriste. Au contraire, les attentats terroristes contre Israël et des civils israéliens se sont dramatiquement intensifiés dans la période qui s'est écoulée depuis le rapport de la commission Mitchell. C'est parce que la partie palestinienne n'a pris — ni même essayé de prendre — aucune mesure véritable pour arrêter ces attentats qu'Israël a recherché des moyens efficaces pour protéger sa population. La clôture en cause aujourd'hui est un moyen temporaire et non violent de parvenir à cette fin. Quoi que soutiennent ses détracteurs, elle a été efficace à cet égard. Quoi qu'en disent ses détracteurs, elle n'a pas pour objet, ni pour effet, de préjuger de l'issue des négociations sur le statut définitif en ce qui concerne des questions comme les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement, pas plus que de restreindre cette issue.

#### **vii) La feuille de route et les événements connexes**

##### **a) Toile de fond et rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies**

3.18. Face à l'escalade de la violence qui a suivi le rapport de la commission Mitchell et le plan de cessez-le-feu Tenet, le Conseil de sécurité est intervenu activement dans les efforts pour reprendre la route des négociations. Par sa résolution 1397 (2002) du 12 mars 2002, le Conseil de

---

<sup>35</sup> Déclaration du président américain Clinton au sommet de Sharm El-Sheikh, le 17 octobre 2000, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/mid022.htm>.

<sup>36</sup> Rapport de la commission d'établissement des faits de Sharm El-Sheikh, 30 avril 2001. Traduction non officielle figurant sur le site : <http://www.desinfos.com> et <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAHOjz50>.

sécurité affirmait son attachement «à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres»<sup>37</sup>. Dans la suite du préambule, le Conseil de sécurité se félicitait «des efforts diplomatiques déployés par les envoyés spéciaux des Etats-Unis d'Amérique, 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 encourag[eait]»<sup>38</sup>.

3.19. Dans le premier paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil de sécurité exigeait la «cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions». Dans le deuxième paragraphe, le Conseil demandait aux «parties israélienne et palestinienne ainsi qu'à leurs dirigeants de coopérer à la mise en œuvre du plan de travail Tenet et des recommandations du rapport Mitchell visant la reprise des négociations en vue d'un règlement politique».

3.20. La résolution 1397 (2002) fut suivie, dix-huit jours plus tard, par la résolution 1402 (2002) du 30 mars 2002, adoptée à la fin d'un mois marqué par les attentats terroristes palestiniens les plus meurtriers contre des civils israéliens. Dans le deuxième paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil de sécurité exigeait à nouveau «comme il l'avait fait dans sa résolution 1397 (2002) du 12 mars 2002, la cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions». Dans le troisième paragraphe du dispositif, le Conseil de sécurité exprimait son «soutien à l'action menée par le Secrétaire général de l'ONU et les envoyés spéciaux au Moyen-Orient pour aider les parties à mettre un terme à la violence et à reprendre le processus de paix». Dans le quatrième paragraphe du dispositif, le Conseil de sécurité décidait de rester saisi de la question.

3.21. Quelques jours plus tard, la résolution 1402 (2002) fut suivie par la résolution 1403 (2002) du 4 avril 2002, dans laquelle le Conseil de sécurité demandait que soit mise en œuvre sans retard la résolution 1402 (2002) et accueillait favorablement «la mission du secrétaire d'Etat des Etats-Unis dans la région, ainsi que les efforts déployés par d'autres personnalités, en particulier les envoyés spéciaux des Etats-Unis, de la Fédération de Russie et de l'Union européenne, et le Coordonnateur spécial des Nations Unies». Le Conseil restait saisi de la question.

3.22. Le 10 avril 2002, cette résolution fut suivie d'une déclaration du président du Conseil de sécurité, faisant état de l'appui du Conseil à la déclaration conjointe faite le même jour à Madrid par le Secrétaire général des Nations Unies, le ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis, le ministre des affaires étrangères de l'Espagne et le haut représentant pour la politique extérieure et la sécurité commune de l'Union européenne<sup>39</sup>. La déclaration conjointe, annexée à la déclaration du président du Conseil de sécurité, se lit en partie comme suit :

«Nous demandons au président Arafat, en sa qualité de dirigeant reconnu et élu du peuple palestinien, d'entreprendre immédiatement les plus grands efforts possibles pour mettre fin aux attentats terroristes commis contre des Israéliens innocents. Nous demandons à l'Autorité palestinienne d'agir de manière décisive et de prendre toutes les mesures possibles dont elle est capable pour démanteler l'infrastructure terroriste, y compris le financement des terroristes, et de mettre fin aux incitations à la violence.

---

<sup>37</sup> S/RES/1397 (2002) du 12 mars 2002, deuxième considérant, pièce n° 35 du dossier.

<sup>38</sup> *Ibid.*, sixième considérant.

<sup>39</sup> S/PRST/2002/9 du 10 avril 2002, annexe 9.

Nous demandons au président Arafat d'utiliser tout le poids de son autorité politique pour persuader le peuple palestinien que tous les attentats terroristes commis contre les Israéliens devraient arrêter immédiatement, et d'autoriser ces représentants à reprendre immédiatement la coordination de la sécurité avec Israël.

Le terrorisme, y compris les attentats-suicide à la bombe, est illégal et immoral, a gravement nui aux aspirations légitimes du peuple palestinien et doit être condamné, comme il est demandé dans la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Nous demandons à Israël et à l'Autorité palestinienne de s'entendre sans autre délai sur la proposition de cessez-le-feu avancée par le général Zinni. Nous nous félicitons des efforts faits jusqu'ici par le général Zinni afin d'atteindre cet objectif.

Le Quatuor est prêt à aider les parties à appliquer leurs accords, en particulier le plan de travail Tenet sur la sécurité et les recommandations Mitchell, y compris par l'entremise de tiers, comme en sont convenues les parties.»<sup>40</sup>

3.23. Le 24 juin 2002, le président américain George W. Bush énonça la politique des Etats-Unis en faveur d'une solution au conflit israélo-palestinien prévoyant deux Etats. Le 16 juillet 2002, le Quatuor — l'ONU, la Fédération de Russie, l'Union européenne et les Etats-Unis — publia une déclaration conjointe dans laquelle il appuyait cette vision d'une solution à deux Etats. Il exposait sa position comme suit :

«Le Quartet déplore profondément la mort tragique, ce jour, de civils israéliens et réitère sa condamnation ferme et sans équivoque du terrorisme, y compris des attentats-suicide à la bombe, qui sont moralement répugnants et ont causé un dommage considérable aux aspirations légitimes du peuple palestinien à un avenir meilleur. Il ne faut pas permettre aux terroristes de tuer l'espoir de toute une région et de la communauté internationale unie, de voir s'instaurer une paix authentique et la sécurité aussi bien pour les Palestiniens que pour les Israéliens. Le Quartet affirme une fois de plus qu'il déplore profondément la mort d'Israéliens et de Palestiniens innocents et exprime sa sympathie à tous ceux qui ont perdu l'un des leurs. Les membres du Quartet sont de plus en plus préoccupés par l'aggravation de la crise humanitaire dans les zones palestiniennes et sont déterminés à répondre aux besoins urgents des Palestiniens.

Conformément à la déclaration faite le 24 juin par le président Bush, les Nations Unies, l'Union européenne et la Russie expriment leur appui vigoureux à l'objectif d'un règlement définitif israélo-palestinien qui, moyennant un effort intensif en matière de sécurité et des réformes entreprises par tous, devrait pouvoir être atteint dans un délai de trois ans. L'ONU, l'Union européenne et la Russie se félicitent de l'attachement du président Bush à un rôle actif des Etats-Unis dans la poursuite de cet objectif. Le Quartet reste attaché à la mise en œuvre de la vision de deux Etats, Israël et une Palestine indépendante, viable et démocratique, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité comme l'affirme la résolution 1397 du Conseil de sécurité.»<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Déclaration conjointe du Quatuor, 10 avril 2002, annexée au document S/PRST/2002/9 du 10 avril 2002, annexe 9.

<sup>41</sup> Déclaration conjointe du Quatuor du 16 juillet 2002, annexe 10.

3.24. Cette déclaration conjointe du Quatuor fut suivie le 18 juillet 2002 par une déclaration du président du Conseil de sécurité, faisant état de l'appui du Conseil à la déclaration du Quatuor<sup>42</sup>. Le 24 septembre 2002, le Conseil de sécurité adopta la résolution 1435 (2002). Dans le premier paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil exigeait à nouveau la «cessation complète de tous les actes de violence, y compris de tous les actes de terreur, de provocation, d'incitation à la violence et de destruction». Dans le quatrième paragraphe du dispositif, le Conseil demandait «à l'Autorité palestinienne d'honorer l'engagement qu'elle a pris et de faire traduire en justice les auteurs d'actes terroristes». Dans le cinquième paragraphe du dispositif, le Conseil de sécurité indiquait qu'il «appu[yait] sans réserve les efforts déployés par le Quatuor». Le Conseil demeurait saisi de la question.

3.25. Le 20 décembre 2002, le Quatuor publiait une déclaration conjointe dans laquelle il indiquait notamment ce qui suit :

«Réaffirmant leurs déclarations antérieures, les membres du Quatuor ont examiné la tournure des événements depuis leur dernière réunion du 17 septembre 2002. Ils ont condamné les attaques terroristes sanglantes menées par des organisations extrémistes palestiniennes depuis lors, qui visent à diminuer les chances d'un règlement pacifique et qui ne font que nuire aux aspirations légitimes des Palestiniens à la création d'un Etat palestinien.<sup>43</sup>

.....

Surtout, le Quatuor exige un cessez-le-feu immédiat et complet. *Tous les Palestiniens, individus et groupes, doivent faire cesser les actes de terrorisme contre des Israéliens, quel que soit l'endroit.*»

3.26. Cette déclaration fut suivie, le 20 février 2003, d'une autre déclaration dans laquelle le Quatuor se disait, notamment, «gravement préoccup[é] par la poursuite des actes de violence et de terreur organisés et dirigés contre les Israéliens»<sup>44</sup>.

#### **b) La feuille de route et la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité**

3.27. La feuille de route fut présentée au Gouvernement d'Israël et à l'Autorité palestinienne le 30 avril 2003. Dans une lettre datée du 7 mai 2003 adressée au président du Conseil de sécurité, le Secrétaire général des Nations Unies transmet la feuille de route au Conseil<sup>45</sup>.

3.28. Comme son nom l'indique, la feuille de route est une initiative axée sur les résultats visant à trouver au conflit israélo-palestinien une solution permanente prévoyant deux Etats. Son objectif est un règlement définitif et complet du conflit israélo-palestinien dans un délai de trois ans.

---

<sup>42</sup> S/PRST/2002/20 du 18 juillet 2002, annexe 11.

<sup>43</sup> Déclaration conjointe du Quatuor du 20 décembre 2002, annexe 12; les italiques sont de nous.

<sup>44</sup> Déclaration conjointe du Quatuor du 20 février 2003, annexe 13.

<sup>45</sup> S/2003/529, 7 mai 2003, pièce n° 70 du dossier.

3.29. Le point de départ de la résolution du conflit selon la feuille de route est la cessation de la violence et du terrorisme. C'est ce qui ressort clairement des paragraphes liminaires de la feuille de route, où l'on peut lire ce qui suit :

«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...»<sup>46</sup>

3.30. Après cet exposé de principes liminaire, le document indique les trois phases qui devront être réalisées pour atteindre l'objectif. La phase I est intitulée «Fin du terrorisme et de la violence, normalisation de la vie des Palestiniens et mise en place des institutions palestiniennes». La phase II est appelée «Transition», et la phase III, «Accord sur le statut définitif et fin du conflit israélo-palestinien». Le texte concernant la phase I commence par les mots suivants : «Pendant la phase I, les Palestiniens entreprennent immédiatement de mettre fin à la violence sans condition, conformément aux mesures indiquées ci-dessous; cette action doit s'accompagner de mesures de soutien de la part d'Israël.»

3.31. Dans la section «Sécurité» de la phase I, le premier point se lit comme suit :

«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 groupes qui préparent ou commettent des attentats contre des Israéliens où que ce soit et pour les désorganiser et les empêcher d'agir.»

3.32. On lit encore dans cette même section que «[l]es Etats arabes cessent tout financement public et privé et toutes autres formes de soutien à des groupes qui encouragent ou commettent des actes de violence ou de terrorisme».

3.33. La phase II, «La transition», est centrée «sur l'objectif consistant à créer ... un Etat palestinien indépendant, doté de frontières provisoires et des attributs de la souveraineté». Les «principaux objectifs» de la phase II sont notamment «le maintien de résultats constants sur le plan de la sécurité globale [et] le maintien d'une coopération efficace en matière de sécurité». Parmi les éléments prévus dans cette phase figure la

«[c]réation d'un Etat palestinien indépendant doté de frontières provisoires grâce à un processus de négociations israélo-palestinien qui sera lancé par la conférence internationale. Dans le cadre de ce processus, les accords antérieurs visant à maximiser la continuité territoriale seront mis en œuvre, avec notamment l'adoption de nouvelles mesures concernant les colonies, en rapport avec la création d'un Etat palestinien doté de frontières provisoires.»

3.34. La phase III de la feuille de route est axée sur un accord sur le statut définitif. Elle vise à lancer «un processus qui, avec le soutien actif, soutenu et opérationnel du Quatuor, débouchera, en 2005, sur un règlement final de la question du statut définitif, y compris les frontières, Jérusalem, les réfugiés, les colonies».

---

<sup>46</sup> Pièce n° 70 du dossier.

3.35. Quatre éléments de la feuille de route méritent d'être soulignés :

*Premièrement*, dans l'immédiat, le document exige qu'il soit mis fin aux attentats terroristes palestiniens commis contre Israël et les Israéliens, où qu'ils se trouvent. En contrepartie, Israël mettrait fin à son action militaire destinée à répondre à ces attentats.

*Deuxièmement*, la feuille de route prévoit un processus en plusieurs phases dont le progrès dépend de la réalisation effective des objectifs de chacune des phases. Ainsi, pour passer de la phase I, axée sur la sécurité et sur la fin de la terreur, à la phase II, visant à créer un Etat palestinien indépendant doté de frontières provisoires, il faudra que des résultats et une coopération véritables et complets en matière de sécurité soient obtenus.

*Troisièmement*, la résolution des principaux problèmes — notamment les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement — constituera l'élément essentiel de la phase III de la feuille de route.

*Quatrièmement*, les membres du Quatuor qui ont coparrainé la feuille de route prévoient un processus de négociations entre les deux parties qui se déroulera «avec le soutien actif, soutenu et opérationnel du Quatuor».

3.36. Après avoir présenté la feuille de route et alors que la violence se poursuivait sur le terrain, le Quatuor se réunit de nouveau en juin 2003. Sa déclaration conjointe du 22 juin 2003 se lit en partie comme suit :

«Les membres du Quatuor déplorent et condamnent les attentats meurtriers commis contre des citoyens israéliens par le Hamas, le Jihad islamique palestinien et la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa depuis la présentation de la feuille de route. Le Quatuor demande l'arrêt immédiat et complet de toutes les violences et se félicite des efforts déployés par le Gouvernement égyptien et d'autres pour faire cesser sur-le-champ toute action armée des groupes palestiniens. Tous les Palestiniens et groupes palestiniens doivent renoncer à commettre des actes de terrorisme contre toutes les cibles israéliennes, et cela partout. Le Quatuor appelle les autorités palestiniennes à tout faire pour mettre immédiatement un terme aux activités des individus et des groupes qui préparent et commettent des attentats contre les Israéliens.»<sup>47</sup>

3.37. De nouveau, le 26 septembre 2003, le Quatuor publia une autre déclaration, dont la teneur était en partie la suivante :

«[les membres du Quatuor] condamnent les brutales attaques terroristes menées en août et septembre par le Hamas, le Jihad islamique et la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa. Ils affirment une fois de plus que de telles actions sont moralement indéfendables et ne servent pas les intérêts du peuple palestinien. Ils exhortent les Palestiniens à prendre des mesures immédiates et décisives à l'encontre de ceux, individus et groupes, qui exécutent et préparent des attaques violentes. Ces mesures doivent être accompagnées par des mesures de soutien du côté israélien, y compris la reprise complète de la coopération en matière de sécurité. Ils invitent en outre tous les

---

<sup>47</sup> Déclaration conjointe du Quatuor du 22 juin 2003, annexe 14.

Etats à ne plus héberger ni soutenir, y compris par la levée de fonds et une aide financière, tous ceux — groupes et individus — qui recourent à la terreur et à la violence pour promouvoir leurs objectifs.

Les membres du Quatuor affirment que les services de sécurité de l'Autorité palestinienne doivent être renforcés sous le contrôle clair d'un premier ministre et d'un ministre de l'intérieur disposant des moyens nécessaires et que ces services doivent être la seule autorité armée en Cisjordanie et à Gaza. Relevant que le premier ministre palestinien a démissionné, ils invitent le nouveau premier ministre à former le plus rapidement possible un gouvernement et demandent que ce dernier prenne à nouveau l'engagement de respecter les obligations contractées dans la feuille de route et à Aqaba<sup>48</sup>. L'Autorité palestinienne doit veiller à ce que «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 des terroristes».

Les membres du Quatuor reconnaissent le droit légitime d'Israël à se défendre contre les attaques terroristes visant ses citoyens. Dans ce contexte, et conformément au droit humanitaire international, ils exhortent le Gouvernement israélien à s'efforcer au maximum d'éviter les pertes civiles.»<sup>49</sup>

3.38. La feuille de route, et les progrès pour la réaliser, ont fait l'objet de discussions détaillées lors de séances privées du Conseil de sécurité. Le 19 novembre 2003, à l'issue de délibérations privées, le Conseil de sécurité se réunit en session publique pour voter sur un projet de résolution présenté conjointement par l'Allemagne, la Bulgarie, le Chili, la Chine, l'Espagne, la Fédération de Russie, la France, la Guinée, le Mexique et le Royaume-Uni. Le projet de résolution fut adopté à l'unanimité par tous les Membres du Conseil, pour devenir la résolution 1515 (2003). Cette résolution, qui est brève, mérite d'être rappelée intégralement :

*«Le Conseil de sécurité,*

*Rappelant* toutes ses résolutions antérieures pertinentes, notamment les résolutions 242 (1967), 338 (1973) et 1397 (2002), ainsi que les principes de Madrid,

*Profondément préoccupé* par la poursuite des événements tragiques et violents au Moyen-Orient,

*Exigeant* de nouveau la cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terrorisme et toutes provocations, incitations et destructions,

*Se déclarant de nouveau* attaché à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières sûres et reconnues,

*Soulignant* la nécessité de parvenir à une paix complète, juste et durable au Moyen-Orient, y compris sur les volets israélo-syrien et israélo-libanais,

*Se félicitant* des efforts diplomatiques déployés par le Quatuor international et par d'autres, et les encourageant,

---

<sup>48</sup> Les déclarations des deux parties au sommet pour la paix au Moyen-Orient d'Aqaba tenu le 4 juin 2003 sont citées plus loin.

<sup>49</sup> Déclaration conjointe du Quatuor du 26 septembre 2003, annexe 15.

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);
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;
3. *Décide* de rester saisi de la question.»

**c) Suite des événements lors de la dixième session extraordinaire d'urgence**

3.39. Dix-neuf jours après que le Conseil de sécurité eut approuvé la feuille de route par cette résolution, l'Assemblée générale, au cours de sa dixième session extraordinaire d'urgence, convoquée pour la première fois en avril 1997 aux termes de la résolution «l'union pour le maintien de la paix» pour examiner une question tout à fait différente, a adopté la résolution A/RES/ES-10/14 dans laquelle elle demandait à la Cour un avis consultatif. Cette résolution, bien qu'elle ait été adoptée par la majorité de voix requise, n'a pas obtenu l'appui d'une majorité des Membres des Nations Unies, puisqu'elle a été adoptée par quatre-vingt-dix votes pour, huit contre et soixante-quatorze abstentions. Il est frappant que les membres du Quatuor — l'Organisation des Nations Unies mise à part — y compris tous les membres de l'Union européenne, soit ont voté contre la résolution soit se sont abstenus.

3.40. La Cour examinera sans aucun doute de près le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la requête d'avis consultatif a été adoptée. Il n'en est pas moins utile d'extraire de ce procès-verbal quatre déclarations — deux faites avant le vote et deux explications de vote — afin de donner une idée du sentiment d'au moins une partie importante de l'Assemblée. Ces déclarations sont celles de l'Ouganda et des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de Singapour. Elles sont reproduites intégralement.

**Ouganda (s'est abstenu de voter)**

«Notre délégation a pris note du rapport du Secrétaire général publié sous la cote A/ES-10/248. L'Ouganda demeure un fervent sympathisant de la cause palestinienne et les mesures que nous proposons devraient être considérées sous cet angle. Nous recherchons des moyens de ramener les deux parties à la table des négociations.

L'Ouganda adhère au principe de deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte et dans la paix, à l'intérieur de frontières sûres et internationalement reconnues. C'est dans cette optique qu'il faut s'employer à résoudre le conflit au Moyen-Orient. Pour que l'on puisse avancer dans cette direction, *il faut continuer de soutenir l'initiative de paix lancée par le Quatuor avec la feuille de route. Le 19 novembre 2003, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1515 (2003) qui entérine la feuille de route. Donnons-lui une chance.*

La communauté internationale, en particulier l'ONU, devrait participer à la recherche d'une solution de paix au Moyen-Orient et être considérée comme une partie de la solution, non pas du problème. L'adoption de résolutions ne condamnant que l'une des parties contribue uniquement à durcir les positions, comme en

témoignent largement les déclarations faites ce matin par les principaux protagonistes. L'ONU devrait s'employer à ramener à la table des négociations les deux parties, Palestiniens et Israéliens, afin d'arriver à une solution à l'amiable.

Par ailleurs, les résolutions ne devraient pas être considérées comme des solutions en tant que telles, mais comme des moyens viables d'arriver à une solution. Sans vouloir minimiser l'importance des résolutions comme moyen de rallier un soutien international à une cause donnée, l'Ouganda considère que, dès lors que les résolutions adoptées n'ont pas produit les résultats escomptés à ce jour, il convient de recourir à un autre moyen. *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. Nous devons éviter de politiser la Cour, afin de ne pas entacher son impartialité et sa crédibilité. De plus, s'en remettre à la Cour internationale de Justice reviendrait à rechercher le forum le plus favorable, alors qu'il existe déjà un mécanisme dans le cadre de la feuille de route, conduite par le Quatuor, pour traiter cette question.*

L'Ouganda continuera d'appuyer tous les efforts internationaux visant à parvenir à un règlement juste et équitable du conflit et nous pensons que l'Assemblée générale, la plus représentative et la plus universelle de toutes les instances, peut jouer un rôle déterminant pour ramener les parties à la table de négociation. Nous appelons toutes les nations à appuyer ce processus.»<sup>50</sup>

#### **Etats-Unis d'Amérique (ont voté contre la résolution)**

«Cette session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale, qui se poursuit depuis 1997, ne contribue pas à l'objectif commun de mise en oeuvre de la feuille de route. La voie de la paix est la feuille de route, document axé sur les résultats, qui préconise la solution permanente de deux Etats au conflit israélo-palestinien. La feuille de route, entérinée par la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité, fixe très clairement les obligations et les responsabilités des parties pour parvenir à la solution conçue par le président Bush de deux Etats, la Palestine et Israël, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.

*La communauté internationale est depuis longtemps consciente que le règlement du conflit 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 oeuvre 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.*

La politique des Etats-Unis face à la construction de la clôture par Israël est claire et cohérente. Nous nous opposons aux activités des deux parties qui préjugent des négociations sur le statut définitif. Le président Bush a dit, le 19 novembre 2003, qu'«Israël devrait geler la construction des colonies de peuplement, démanteler les

---

<sup>50</sup> Déclaration de M. Wagaba, représentant de l'Ouganda aux Nations Unies, au cours de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 20, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

implantations avancées non autorisées, mettre un terme à l'humiliation quotidienne de la population palestinienne et ne pas préjuger des négociations finales en érigeant des murs et des clôtures».

Mais la séance d'aujourd'hui et le présent projet de résolution freinent plus qu'ils n'encouragent les négociations directes entre les parties afin de résoudre leurs différends. Ce n'est ni la manière ni le moment d'agir sur cette question. De plus, le projet de résolution lui-même est partial et très loin de maintenir l'équilibre. Le texte n'est pas conçu pour promouvoir un processus de paix. Il ne mentionne même pas le mot «terrorisme». Nous voterons donc contre cette résolution peu judicieuse et nous demandons instamment aux membres de l'Assemblée de ne pas l'appuyer.»<sup>51</sup>

**Royaume-Uni** (*s'est abstenu de voter*)

«Le Royaume-Uni demeure préoccupé par le tracé envisagé de la barrière en Cisjordanie occupée. Nous regrettons qu'Israël ne se soit pas conformé à l'exigence de l'Assemblée générale, exprimée dans la résolution ES-10/13, qu'il arrête la construction du mur dans le territoire palestinien occupé et revienne sur ce projet. Le Royaume-Uni a cependant choisi de s'abstenir de voter sur ce projet de résolution demandant un avis consultatif à la Cour internationale de Justice quant aux conséquences en droit de ce mur. Nous considérons que le fait de demander un avis consultatif à la Cour sans l'assentiment des deux parties est inapproprié. Il est en outre improbable que cet avis soit susceptible de régler le problème sur le terrain. *L'Assemblée générale n'a pas véritablement besoin d'un avis consultatif dans ce cas pour s'acquitter de ses fonctions. Elle a déjà déclaré que ce mur était illégal. Le Royaume-Uni a d'ailleurs voté en faveur de cette résolution. La question du mur ne pourra être réglée que par le biais de négociations directes entre les deux parties ainsi que de l'adoption de mesures constructives sur le terrain, dans le cadre d'un règlement global. 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 oeuvre de la feuille de route devrait constituer une priorité.*»<sup>52</sup>

**Singapour** (*s'est abstenu de voter*)

«Singapour vote régulièrement en faveur de la position palestinienne à l'Assemblée générale. Pendant la cinquante-septième session, nous avons voté en faveur des dix-sept résolutions portant sur cette question. Nous avons également appuyé jusqu'à présent la position palestinienne sur toutes les résolutions pertinentes de la cinquante-huitième session de l'Assemblée générale et au cours des réunions récentes de la session extraordinaire d'urgence, notamment sur la résolution A/ES-10/13 qui concerne le mur.

Nous n'appuyons pas les mesures prises par Israël dans l'édification de ce mur. Nous avons cependant quelques réserves à propos de l'idée de demander un avis consultatif de la Cour internationale de Justice en ce qui concerne le mur israélien car cela risque d'avoir des répercussions qui nous préoccupent. En tant que petit Etat,

---

<sup>51</sup> Déclaration de M. Cunningham, représentant des Etats-Unis d'Amérique aux Nations Unies, lors de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 21, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

<sup>52</sup> Déclaration de sir Emyr Jones Parry, ambassadeur du Royaume-Uni aux Nations Unies, lors de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 24, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

nous nous en remettons à l'intégrité du droit international, dont la Cour internationale de Justice est l'un des piliers les plus importants. *Nous n'estimons pas qu'il soit approprié d'associer ainsi la Cour internationale de Justice au différend. Ce dernier porte sur des délimitations territoriales. Il doit être réglé par la voie de négociations entre les parties concernées ou à la suite d'une décision contraignante prise par un tribunal international approprié, comme la Cour internationale de Justice. Un avis consultatif n'aurait aucun effet contraignant sur les parties à ce différend ou sur l'Assemblée générale.*

Si l'on cherche à obtenir un avis consultatif de la Cour internationale de Justice, cela doit être pour faciliter les travaux de l'Assemblée générale. Au premier paragraphe du dispositif de la résolution A/ES-10/13, l'Assemblée générale a déjà elle-même établi que la construction du mur par Israël «s'écarte de la ligne d'armistice de 1949» et «est contraire aux dispositions pertinentes du droit international».

Cette évaluation a forcément été faite sur examen des obligations incombant à Israël. L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice n'est pas officiellement contraignant pour l'une ou l'autre partie, étant donné que cet avis est rendu en vertu de la compétence consultative de la Cour. Cela ne permettrait pas à l'Assemblée générale de prendre des mesures plus contraignantes que cela n'a déjà été le cas avec la résolution A/ES-10/13. Au contraire, le fait de poser une telle question est susceptible de créer l'impression que l'Assemblée générale n'est pas très sûre de la justesse de sa décision antérieure, dans la résolution A/ES-10/13, relative à la légalité des mesures prises par Israël. Nous nous sommes abstenus sur ce projet de résolution pour les raisons susmentionnées.»<sup>53</sup>

3.41. Israël reconnaît, ainsi qu'il ressort clairement du procès-verbal de cette séance et d'autres déclarations faites au Conseil de sécurité, par le Quatuor et à d'autres occasions, que la clôture qui est maintenant en cause a soulevé des préoccupations particulières. La plupart du temps, ceux qui expriment ces préoccupations méconnaissent les faits et les principes de droit pertinents et applicables. Les faits pertinents pour juger véritablement de ces questions n'ont pas été soumis à la Cour. Les questions relatives au tracé de la clôture et à ses conséquences sur les conditions de vie préoccupent vivement Israël. Les observateurs d'Israël et ceux qui lisent la presse israélienne ne sont pas sans savoir que des décisions ont été prises au cours des derniers mois pour modifier le tracé de la clôture et apporter d'autres modifications importantes pour tenir compte des conditions de vie, lorsque cela était compatible avec les exigences de la sécurité. De nombreuses phases de la construction, y compris celles d'entre elles qui ont suscité le plus de commentaires, n'ont pas encore commencé ou n'ont pas encore été autorisées. Israël est en train de réexaminer ces questions. La Haute Cour est actuellement saisie d'un certain nombre de pétitions concernant la clôture. Israël, qui est une société fondée avant tout sur la règle de droit, respectera soigneusement les décisions de ses tribunaux<sup>54</sup>.

3.42 La question qui se pose maintenant, toutefois, est de savoir s'il convient que la Cour réponde à une requête d'avis consultatif émanant de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale qui vient se mettre en travers d'une initiative expressément entérinée par le Conseil de sécurité et risquerait de la déstabiliser, et s'il est de la compétence de la Cour d'y

---

<sup>53</sup> Déclaration de M. Tan, représentant de Singapour aux Nations Unies, lors de la dixième session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, p. 25, pièce n° 42 du dossier; les italiques sont de nous.

<sup>54</sup> Voir plus loin à ce sujet la déclaration du premier ministre Sharon, au paragraphe 3.79.

répondre. De l'avis d'Israël, la Cour n'a pas compétence en l'espèce et même si elle l'avait, elle devrait, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui octroie le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, choisir de ne pas répondre au fond de la question qui lui a été soumise.

3.43 Résolutions, accords et déclarations indiquent tous que les deux parties, le Quatuor, le Conseil de sécurité et la communauté internationale conviennent d'un point fondamental, à savoir que le mécanisme approprié pour résoudre les différends entre les deux parties est la négociation dans le cadre de la feuille de route. Les initiatives unilatérales qui s'écartent de ce processus et visent à isoler une question pour qu'elle soit examinée au moyen d'un autre mécanisme contredisent directement ce principe essentiel et portent le risque de l'effritement du cadre qui pourrait permettre un règlement complet.

### **C. Les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement selon les accords entre Israël et l'OLP et la feuille de route**

3.44 La question renvoyée à la Cour amènera celle-ci à examiner le tracé de la clôture. Elle postule que la Cour devrait utiliser à cette fin comme ligne de référence la ligne d'armistice de 1949. Il faut se demander s'il s'agit là d'une démarche acceptable, en particulier si l'on tient compte de ce qui est envisagé dans la feuille de route. Israël n'entre pas ici dans le fond du débat sur ces questions. Il est cependant nécessaire de faire quelques observations qui sont essentielles pour situer les conclusions d'Israël en matière de compétence et d'opportunité.

3.45 Le terme «Ligne verte» est celui qui est habituellement utilisé pour décrire la ligne de démarcation de l'armistice qui est décrite dans la convention d'armistice général signée par Israël et la Jordanie le 3 avril 1949. L'appellation «Ligne verte» est entrée dans le lexique courant des commentateurs non spécialistes du conflit israélo-palestinien pour désigner la frontière présumée et immuable entre Israël et un éventuel Etat palestinien. Ce point de vue est cependant problématique sur le fond et n'a aucun fondement en droit. Cet aspect est lié à l'un des risques importants que comporte la présente requête d'avis consultatif, à savoir le risque que la Cour, en intervenant à grands traits dans le paysage du conflit israélo-palestinien, ne complique les initiatives visant à parvenir à un règlement de paix durable entre les deux parties.

3.46 Le 16 novembre 1948, le Conseil de sécurité adopta la résolution 62 (1948). Dans le premier paragraphe du dispositif de cette résolution, le Conseil de sécurité décida «qu'afin d'éliminer la menace contre la paix en Palestine et de faciliter le passage de la trêve actuelle à une paix permanente en Palestine, il sera conclu un armistice dans tous les secteurs de la Palestine». Au paragraphe 2 du dispositif, le Conseil invitait les parties directement impliquées dans le conflit à rechercher immédiatement, en tant que nouvelle mesure provisoire, aux termes de l'article 40 de la Charte, un armistice stipulant le tracé des lignes de démarcation que les forces armées des parties en présence ne devraient pas franchir pendant la période de transition qui devait mener à une paix permanente<sup>55</sup>.

3.47 Le 3 avril 1949, Israël et la Jordanie signèrent une convention d'armistice général, dont le préambule faisait référence à la résolution 62 (1948) et à l'article 40 de la Charte<sup>56</sup>. L'article II de la convention d'armistice stipule qu'aucune des clauses de la convention ne préjugera en aucune manière les droits, revendications et positions de l'une ou l'autre des parties lors du règlement pacifique définitif de la question palestinienne, les clauses de la convention étant exclusivement

---

<sup>55</sup> S/RES/62 du 16 novembre 1948, paragraphe 2 du dispositif, annexe 16.

<sup>56</sup> Convention d'armistice général entre le Royaume hachémite de Jordanie et Israël, 3 avril 1949, annexe 17.

dictées par des considérations d'ordre militaire<sup>57</sup>. Le paragraphe 9 de l'article VI précise expressément que la ligne de démarcation de l'armistice «est acceptée sans préjudice de règlements territoriaux ultérieurs, du tracé des frontières ou des revendications de chacune des parties à ce sujet». La ligne de démarcation de l'armistice, qui était indiquée sur la carte en vert, était désignée par l'appellation «Ligne verte».

3.48 Aucun tracé de la ligne d'armistice qui fit autorité ne fut jamais établi. En outre, pendant la période qui suivit la convention d'armistice général et conformément aux termes de cette convention, un nombre considérable de modifications furent apportées au tracé de la ligne décrit dans la convention. Ces modifications furent apportées conjointement par les chefs des forces militaires des deux parties, conformément aux articles IX et XII de la convention. Les ajustements furent portés sur les cartes à grande échelle de chacune des parties, qui furent signées et habituellement soumises ensuite à la commission mixte d'armistice pour approbation.

3.49 Un autre aspect que la question posée à la Cour pourrait concerner est le statut des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie. C'est là une question dont les deux parties ont expressément convenu d'ajourner la résolution jusqu'aux négociations sur le statut définitif. C'est ce que prévoit la feuille de route. La question est de savoir si Israël a le droit de prendre des mesures pour protéger la vie des résidents de ces colonies face aux attaques constantes des terroristes palestiniens.

3.50. Les détracteurs d'Israël disent souvent, pour justifier les attentats-suicide et autres perpétrés par les Palestiniens, en particulier contre des résidents des colonies de peuplement israéliennes de Cisjordanie et de la bande de Gaza, que ces colonies sont illégales et qu'en conséquence les attentats sont légitimes et d'une certaine manière moralement acceptables. Le même raisonnement est à la base de commentaires semblables qui sont faits à propos des attentats commis à l'est de ce qu'il est convenu d'appeler la Ligne verte ou dans des parties de Jérusalem que de tels commentateurs rattachent à la «Palestine».

3.51. Ainsi que les extraits de déclarations du Quatuor et d'autres déclarations présentées ci-dessus l'indiquent, un grand nombre de ceux qui connaissent de près le conflit reconnaissent que le terrorisme palestinien contre Israël et les Israéliens est illégal, où qu'il frappe. Cela vaut pour le terrorisme visant les colonies israéliennes et leurs résidents en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, ou d'autres colonies situées à l'est de la Ligne verte, à Jérusalem ou ailleurs. Même les critiques les plus acerbes d'Israël ont été contraints de reconnaître que de telles attaques constituent une violation des normes du droit humanitaire international et du droit international général et ne sauraient être justifiées.

3.52. Comme il a déjà été dit, la question des colonies de peuplement doit être examinée dans le cadre des négociations sur le statut définitif. C'est ce que prévoit la feuille de route. Ce serait une source de problèmes énorme que la Cour entreprenne l'examen d'une question aussi complexe dans le cadre de la requête d'avis consultatif dont elle est saisie. De plus, il existe un risque important que toute décision de la Cour sur cette question puisse être considérée comme légitimant de telles attaques, et que cela entraîne une nouvelle vague d'attentats. La Cour doit, encore plus qu'à l'ordinaire, faire preuve de circonspection avant de s'engager dans cette voie.

---

<sup>57</sup> Convention d'armistice général, art. II.

Tout avis exprimé sur ces questions aurait presque inévitablement pour conséquence de déstabiliser encore davantage les relations entre les deux parties et de porter atteinte à l'initiative de la feuille de route.

#### **D. La menace terroriste palestinienne à l'encontre d'Israël**

3.53. La demande d'avis ne porte pas sur les conséquences juridiques des attentats terroristes illicites dirigés contre le droit naturel à la vie des citoyens israéliens, attentats qui sont si souvent commis par des terroristes palestiniens avec le soutien, actif ou passif, des autorités de la «Palestine». La question aurait dû porter sur cet aspect. Israël peut prouver qu'il est dans son droit, et n'hésiterait pas, dans d'autres circonstances, à le faire. La question n'invite pas non plus la Cour à se prononcer sur les conséquences de la violation des lois et coutumes de la guerre, et de principes coutumiers plus généraux du droit international relatifs aux droits de l'homme, par les terroristes palestiniens et l'Autorité palestinienne. Sur ce point également, Israël peut faire valoir des arguments convaincants. Ainsi que nous le montrerons au chapitre 8, la Cour ne saurait se prononcer valablement sur la question dont elle est saisie sans examiner ces aspects. La demande d'avis manque d'équilibre. La procédure adoptée par la Cour n'est pas propice à un examen réfléchi de ces questions. Israël ne reconnaît pas que la Cour soit compétente pour examiner ces questions ni qu'il convienne que la Cour procède à un tel examen dans le cadre de sa procédure consultative.

3.54. L'exposé de certains éléments de fait relatifs à la nature et à l'ampleur de la menace terroriste palestinienne dirigée contre Israël aidera la Cour à exercer en connaissance de cause le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut et à décider si elle doit ou non répondre à la question qui lui est posée. C'est pourquoi nous présentons dans les paragraphes ci-après quelques éléments de base relatifs à ces questions aux fins uniquement d'étayer les conclusions d'Israël en matière de compétence et d'opportunité.

##### **i) Les responsables de la terreur**

3.55. Quatre principales organisations terroristes palestiniennes sont responsables de la grande majorité des attentats dirigés contre Israël et les Israéliens. Ce sont :

- a) les Brigades des martyres d'Al-Aqsa, aussi appelées «Tanzim», qui font partie de l'organisation du Fatah. Elles comptent parmi leurs rangs des membres des différentes forces de sécurité de l'Autorité palestinienne;
- b) le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP), l'une des factions d'origine de l'OLP;
- c) le Hamas, acronyme arabe d'Harakat al-Muqawamah al-Islamiya, mouvement islamique de résistance;
- d) le Jihad islamique de Palestine.

3.56. Ensemble, ces organisations sont responsables de quelque vingt mille incidents distincts visant Israël et les Israéliens depuis le début de la période de violence actuelle en octobre 2000. Comme il a déjà été noté, ces attentats ont causé la mort de neuf cent seize Israéliens et en ont blessé cinq mille, souvent grièvement.

3.57 Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa sont nées de la période récente de violence. Leurs bases principales se trouvent dans les villes et communautés de Cisjordanie et elles font partie intégrante de la faction de l'OLP que constitue le Fatah de Yasser Arafat. Elles trouvent un soutien considérable parmi les quatre-vingt mille membres des forces de sécurité de l'Autorité palestinienne. Leurs instances dirigeantes appartenant au Fatah, les brigades sont très proches de Yasser Arafat personnellement. Dans un entretien accordé à *USA Today* en mars 2002, l'un des dirigeants des brigades, Maslama Thabet, a déclaré : «Nous recevons nos instructions du Fatah. Notre commandant est Yasser Arafat lui-même»<sup>58</sup>. Des responsables de l'Autorité palestinienne ont reconnu qu'un grand nombre des membres des brigades sont payés à même les fonds de l'Autorité en tant que membres de ses différentes forces de sécurité.

3.58. Les brigades sont à l'origine — et ont, de fait, revendiqué la responsabilité — d'un grand nombre d'attaques contre les Israéliens, y compris quelques-uns des attentats-suicide à la bombe les plus meurtriers. Elles ont fourni une assistance au Hamas lors du dernier attentat-suicide du 14 janvier 2004, dans lequel quatre Israéliens furent tués au point d'entrée d'Erez entre Israël et la bande de Gaza. La liste des attentats dont elles sont responsables comprend :

- le double attentat-suicide du 5 janvier 2003 à proximité de la vieille gare centrale d'autobus de Tel-Aviv, qui a causé la mort de vingt-trois personnes et en a blessé environ cent vingt autres (l'auteur était originaire de Naplouse);
- l'attentat-suicide à la bombe du 19 juin 2002 au carrefour de la colline française à Jérusalem, ayant fait sept morts et cinquante blessés à un arrêt d'autobus bondé (l'auteur était originaire de Naplouse);
- l'attentat-suicide à la bombe du 12 avril 2002 dans un marché en plein air de Jérusalem, qui a tué six personnes et en a blessé cent quatre (l'auteur était originaire de Beit Fajar);
- l'attentat-suicide à la bombe du 2 mars 2002 dans le centre de Jérusalem, qui a tué onze personnes et en a blessé cinquante lors d'un bar-mitsvah (l'auteur était originaire de Dehaishe).

3.59. Le FPLP a été fondé en 1967 par Georges Habache, un membre fondateur de l'OLP. Le front s'oppose à toute négociation avec Israël et à l'existence même de celui-ci, sous quelque forme que ce soit. Il reçoit un soutien logistique de la Syrie, qui l'abrite. Le FPLP est responsable de l'assassinat du ministre du tourisme israélien, Rechavam Ze'evi, le 17 octobre 2001. Il est également responsable, entre autres attentats récents, de l'attentat-suicide à la bombe du 25 décembre 2003 dans la banlieue de Tel-Aviv, qui a tué quatre personnes et en a blessé vingt-quatre autres.

3.60. Le Hamas a été créé en 1987. C'est un mouvement islamiste issu des Frères musulmans. Il s'oppose à toute négociation avec Israël, qu'il cherche à détruire. Son aile militaire — Izz al-Din al-Qassam — est responsable des principaux attentats-suicide perpétrés en Israël. Il est responsable notamment :

- de l'attentat-suicide à la bombe du 9 septembre 2003 commis dans un café du quartier de la Colonie allemande de Jérusalem, dans lequel sept personnes ont été tuées et plus de cinquante blessées (l'auteur était originaire de Rantis);

---

<sup>58</sup> *USA Today*, 14 mars 2002, p. A.06, annexe 18.

- de l'attentat-suicide à la bombe commis le 19 août 2003 dans un autobus à Jérusalem et dans lequel ont été tuées vingt-trois personnes et blessées plus de cent trente (l'auteur de l'attentat venait de Hébron);
- de l'attentat-suicide à la bombe commis le 11 juin 2003 dans un autre autobus à Jérusalem, dans lequel ont été tuées dix-sept personnes et blessées plus de cent (l'auteur était originaire de Hébron);
- de l'attentat-suicide à la bombe commis dans un autobus à Haïfa le 5 mars 2003 et dans lequel ont été tuées dix-sept personnes et blessées cinquante-trois (l'auteur était originaire de Hébron);
- de l'attentat-suicide à la bombe commis le 21 novembre 2002 dans un autobus scolaire à Jérusalem, qui a tué onze personnes et en a blessé environ cinquante (l'auteur de l'attentat était originaire d'El-Khader);
- de l'explosion d'une bombe le 31 juillet 2002 dans la cantine de l'Université hébraïque de Jérusalem, qui tua neuf personnes et en blessa quatre-vingt-cinq (l'auteur de l'attentat était originaire de Silwan);
- de l'attentat-suicide à la bombe dans un jardin de Rishon LeZion, au sud de Tel-Aviv, qui tua quinze personnes et en blessa cinquante-cinq;
- de l'attentat-suicide à la bombe du 31 mars 2002 dans le restaurant Matza de Haïfa, qui tua quinze personnes et en blessa quarante (l'auteur de l'attentat était originaire de Djénine);
- de l'attentat-suicide à la bombe du 27 mars 2002 à l'hôtel Park de Netanya, qui fit trente morts, la plupart des septuagénaires et des octogénaires, et cent quarante-cinq blessés (l'auteur était originaire de Tulkarem).

3.61. Le Jihad islamique de Palestine a été créé en 1981. Il est soutenu, parrainé et hébergé par la Syrie, le Liban et l'Iran (qui figurent au nombre des coauteurs de la requête d'avis consultatif). Le but de ce mouvement islamiste est la destruction d'Israël. Bien que moins important que le Hamas, il a une idéologie plus radicale. Il est notamment responsable des attentats suivants :

- l'attentat-suicide à la bombe commis le 4 octobre 2003 au restaurant Maxim's de Haïfa, qui fit vingt et un morts, dont quatre enfants, et soixante blessés (l'auteur était originaire de Djénine);
- le double attentat-suicide à la bombe commis le 5 janvier 2003 à la vieille gare centrale d'autobus de Tel-Aviv (perpétré de concert avec les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa), qui fit vingt-trois morts et cent vingt blessés (l'auteur était originaire de Naplouse);
- l'explosion d'une bombe le 21 octobre 2002 dans un autobus en route vers Tel-Aviv à partir du nord d'Israël, qui tua quatorze personnes et en blessa une cinquantaine (l'auteur de l'attentat était originaire de Djénine);
- l'attentat-suicide à la bombe commis le 5 juin 2002 dans un autobus effectuant le trajet Tel-Aviv-Tibériade, qui fit dix-sept morts et trente-huit blessés (l'auteur était originaire de Djénine);
- l'attentat-suicide commis le 20 mars 2002 dans un autre autobus provenant de Tel-Aviv, qui fit sept morts et une trentaine de blessés (l'auteur était originaire de Djénine).

## ii) Les méthodes et moyens de la terreur et ses victimes

3.62. Les attaques terroristes prennent de nombreuses formes. Au cours des quarante derniers mois marqués par la violence, des Israéliens ont été tués à coups de couteau, sont tombés victimes de tireurs embusqués le long des routes ou à bord de véhicules et ont été victimes d'attentats-suicide ou d'autres attentats à la bombe. Proportionnellement, les attentats-suicide représentent une faible minorité des attaques mais causent la majorité des morts et des blessures chez les Israéliens. Ils posent en outre des difficultés très particulières pour les forces de défense, de police et de sécurité, qui ne peuvent compter, pour prévenir les attaques, sur le souci normal de tout combattant ou attaquant, qui est d'éviter d'être blessé. Au contraire, il arrive souvent que c'est justement au moment où l'on tente de l'appréhender qu'un attaquant fait exploser la bombe qu'il porte et tue tous ceux qui essaient de l'arrêter. Depuis le début de la présente vague de violence, soixante-dix pour cent environ de tous les attentats-suicide se sont produits à l'ouest de ce que l'on appelle la Ligne verte. Bien qu'ils ne représentent que moins de dix pour cent de toutes les attaques commises dans la région, ces attentats sont à l'origine de quatre-vingts pour cent environ des morts israéliennes qui sont causées par ces attaques. Outre ces attentats, les attaques qui causent le plus grand nombre de victimes sont les tirs, en particulier les tirs dirigés contre des véhicules par des tireurs embusqués au bord de la route.

3.63. Moins connue, mais néanmoins cruciale, est une autre forme d'attaques, désignées dans la presse sous l'appellation «méga-attentats», semblables à celui du 11 septembre 2001 à New York. Heureusement pour Israël, la plupart des tentatives de ce genre ont été déjouées, mais la menace demeure réelle et le risque de dévastation considérable. Des détails sur les principaux incidents de ce genre sont présentés dans la section iii) ci-dessous.

3.64. Pour exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, il est important que la Cour comprenne l'ampleur de l'assaut terroriste auquel Israël a dû et continue de devoir faire face. La feuille de route s'ouvre sur l'exigence que «les Palestiniens entreprennent immédiatement de mettre fin à la violence sans condition». Le fait que la direction palestinienne n'ait pas pris les mesures nécessaires à cette fin est de notoriété publique. Pour illustrer l'ampleur et les effets de l'assaut terroriste, deux périodes d'attentats terroristes peuvent être rappelées à titre d'exemple : mars 2002, le mois le plus sanglant du côté israélien, dont la violence a été telle qu'il a débouché directement sur l'opération militaire Bouclier de défense et sur la décision d'entreprendre la construction de la clôture pour contrer les attentats continus sans recourir à la force, et l'année qui s'est écoulée depuis janvier 2003 et se termine sur le dépôt du présent exposé.

3.65. Pendant les trente et un jours qu'a duré le mois de mars 2002, trente-sept attentats terroristes distincts ont fait des victimes israéliennes. Au cours de ces attentats, cent trente-cinq personnes ont été tuées et sept cent vingt et une autres ont été blessées, souvent grièvement. Au nombre des morts, on compte douze enfants et vingt-huit septuagénaires et octogénaires. La très grande majorité des morts et des blessés étaient des civils. Tous avaient été expressément visés. Ces actes n'étaient pas accomplis au hasard. Parmi les atrocités commises au cours de cette période, rappelons :

- 2 mars 2002 : onze personnes sont tuées et plus de cinquante blessées lorsqu'un auteur d'attentat-suicide se fait exploser près d'un groupe de femmes et d'enfants qui attendent pour participer à une fête de bar-mitsvah à Jérusalem. L'auteur de l'attentat est originaire de Dehaishe. Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa du mouvement Fatah de Yasser Arafat revendiquent la responsabilité de l'attentat;

- 9 mars 2002 : Avia Malka, un enfant de neuf mois originaire d’Afrique du Sud, est tué et une cinquantaine d’autres personnes sont blessées lorsque deux Palestiniens ouvrent le feu au moyen d’armes automatiques et lancent des grenades dans la zone touristique hôtelière de la ville balnéaire de Netanya. Les Brigades des martyrs d’Al-Aqsa de Yasser Arafat revendiquent la responsabilité de l’attentat;
- 9 mars 2002 : onze personnes sont tuées et cinquante-quatre blessées lors d’un attentat-suicide à la bombe commis dans un café fréquenté de Jérusalem à 22 h 30 le samedi soir. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat;
- 27 mars 2002 : trente personnes sont tuées et cent quarante-cinq blessées dans l’attentat-suicide à la bombe commis à l’hôtel Park de Netanya au cours d’un dîner de la pâque juive. L’auteur de l’attentat est originaire de Tulkarem. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat;
- 31 mars 2002 : quinze personnes sont tuées et plus de quarante blessées dans un attentat-suicide au restaurant Matza de Haïfa. Deux familles subissent des pertes nombreuses. L’auteur de l’attentat est originaire de Djénine. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat.

3.66. Dans les douze mois qui se sont écoulés entre janvier 2003 et le dépôt du présent exposé, deux cent dix-huit personnes ont été tuées dans des attentats terroristes et huit cent cinquante personnes environ ont été blessées. Ces chiffres, encore qu’ils soient inacceptables, sont sensiblement inférieurs à ceux de mars 2002. *Cette diminution du nombre de victimes israéliennes ne correspond pas à une réduction du nombre de tentatives d’attentats dirigés contre les Israéliens par des terroristes palestiniens.* Le nombre de tentatives d’attentats est demeuré à peu près le même, soit environ cinquante par semaine. La diminution du nombre de victimes est due au fait qu’un nombre croissant d’attentats sont déjoués par les forces de défense israéliennes. La clôture a été un facteur important à cet égard.

3.67. Au nombre des atrocités commises par les terroristes au cours des douze derniers mois, rappelons les attentats suivants :

- 5 janvier 2003 : vingt-trois personnes, dont huit ressortissants étrangers, sont tuées, et environ cent vingt blessées dans le double attentat-suicide commis à l’ancienne gare centrale d’autobus de Tel-Aviv. Les auteurs étaient originaires de Naplouse. Les Brigades des martyrs d’Al-Aqsa de Yasser Arafat et le Jihad islamique revendiquent conjointement la responsabilité de l’attentat;
- 5 mars 2003 : dix-sept personnes sont tuées et cinquante-trois blessées dans un attentat-suicide commis à Haïfa dans un autobus qui se dirigeait vers l’université de Haïfa. Neuf des dix-sept personnes tuées avaient moins de dix-huit ans. L’auteur de l’attentat était originaire de Hébron. Le Hamas revendique la responsabilité de l’attentat;
- 30 avril 2003 : un attentat-suicide perpétré dans un bar à la plage de Tel-Aviv fait trois morts et quelque soixante blessés. Le mouvement Fatah de Yasser Arafat et le Hamas en revendiquent conjointement la responsabilité. L’attentat a été commis par deux musulmans britanniques membres du Hamas;
- 11 juin 2003 : un attentat-suicide commis dans un autobus au centre de Jérusalem fait dix-sept morts et plus de cent blessés. L’auteur de l’attentat était originaire de Hébron. Le Hamas revendique la responsabilité;

- 19 août 2003 : vingt-trois personnes sont tuées et plus de cent trente blessées dans un autre attentat-suicide commis dans un autobus au centre de Jérusalem. L'auteur était originaire de Hébron. Le Hamas revendique la responsabilité;
- 4 octobre 2003 : vingt et une personnes sont tuées et soixante blessées dans un attentat-suicide commis par une femme terroriste originaire de Djénine au restaurant Maxim's de Haïfa. Le Jihad islamique revendique la responsabilité;
- 18 novembre 2003 : deux soldats sont tués sur une route à l'extérieur de Jérusalem lorsqu'un membre des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa de Yasser Arafat ouvre le feu avec une arme semi-automatique dissimulée dans un tapis de prière.

3.68. Pareilles statistiques — de simples chiffres sur une page — peuvent sembler lointaines aux membres de la Cour. Elles ne sont pas lointaines pour la société israélienne. Israël est un petit pays. Les victimes qui ne cessent de s'accumuler touchent chaque foyer. Le ministère israélien des affaires étrangères affiche sur son site web *in memoriam* le nom, la photo et un bref profil de chacune des victimes qui ont perdu la vie dans des attentats terroristes au cours des quarante derniers mois de violence<sup>59</sup>. Il est salutaire de rappeler brièvement l'identité de ceux qui, il y a peu, étaient encore vivants. Un tel rappel suscite la réflexion, face à la rhétorique que l'on entend trop souvent de la bouche des détracteurs d'Israël. Il vaut la peine de dire quelques mots d'Israéliens ordinaires qui ont été victimes de cinq de ces «incidents».

3.69. Le 1<sup>er</sup> juin 2001, un vendredi soir, un auteur d'attentat-suicide de Kalkilya se fait exploser dans une discothèque du Dolphinarium de Tel-Aviv. Ce soir-là les jeunes filles étaient admises gratuitement. Beaucoup d'entre elles étaient des adolescentes. Vingt et une personnes sont mortes ce soir-là lors de l'explosion, la plupart des jeunes filles de moins de dix-huit ans. L'une de ces victimes était Anya Kazachkov, une jeune fille de seize ans récemment arrivée de Russie, comme un grand nombre des autres victimes ce soir-là. Ses dessins ont été affichés sur les murs de son école. Elle est enterrée au cimetière Yarkon de Tel-Aviv.

3.70. Le 27 mars 2002, le soir de la pâque juive, deux cent cinquante invités venaient de commencer leur repas à l'hôtel Park de Netanya. L'auteur de l'attentat, dont il a été établi plus tard qu'il était un membre du Hamas originaire de Tulkarem, à 10 kilomètres plus loin, est entré dans la salle et a déclenché sa bombe. Trente personnes ont été tuées et cent quarante autres blessées, un grand nombre grièvement. La plupart des personnes tuées étaient âgées. L'une d'entre elles, Marianne Myriam Lehmann Zaoui, était âgée de soixante dix-sept ans. Originaire d'Allemagne, elle avait survécu à l'Holocauste. Après la seconde guerre mondiale, elle avait enseigné l'anglais dans des lycées en France, où elle avait passé la plus grande partie de sa vie. Elle partageait le repas de la Pessah à l'hôtel Park avec son mari et sa fille et deux de ses petits-enfants. Son mari et son petit-fils de neuf ans ont été blessés dans l'explosion. Marianne a été tuée.

3.71. Revital Ohayon avait trente-quatre ans. Elle était mère de deux petits garçons, Matan, cinq ans, et Noam, quatre ans. La famille vivait dans un kibboutz près de la ville côtière de Hadera près de la Ligne verte. Revital était institutrice. Elle était divorcée et vivait seule avec ses fils. Le soir du 10 novembre 2002, après avoir mis ses enfants au lit, elle parlait au téléphone avec son ex-mari, Avi, avec qui elle avait maintenu de bonnes relations. Elle entendit des coups de feu à l'extérieur tirés par un terroriste des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa de Yasser Arafat, qui avait pénétré dans le kibboutz. Elle abandonna le téléphone et courut vers ses fils. Tous les trois furent tués, blottis les uns contre les autres, dans le coin de la pièce. Avi Ohayon entendit les coups de

---

<sup>59</sup> <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0iky0>.

feu avant que la ligne téléphonique ne soit coupée. Revital, Matan et Noam sont enterrés au cimetière Tsur Shalom de Kiryat Bialik. Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa ont revendiqué la responsabilité de l'attentat. Le terroriste s'est échappé.

3.72. Noam Leibowitz avait sept ans. Elle vivait avec sa famille dans un village près de Haïfa. Le soir du 17 juin 2003, la famille Leibowitz rentrait à Haïfa d'un voyage à Jérusalem. Il était 23 h 30 lorsqu'un terroriste de Kalkilya, à 400 mètres de l'autoroute située de l'autre côté de la Ligne verte, fit feu avec une arme semi-automatique contre le véhicule dans lequel se trouvait la famille. Noam fut tuée. Sa petite sœur de trois ans fut gravement blessée. Leur frère et leur grand-père furent également blessés dans l'attentat. Lors des funérailles, Noam fut décrite comme «une petite fille ayant une grande âme». Elle est enterrée au cimetière Moshav Nir Etzion.

3.73. Le 4 octobre 2003, huit membres de la famille Almog, les grands-parents, les parents et les petits-enfants, allèrent déjeuner au restaurant Maxim's de Haïfa. Pendant qu'ils mangeaient, une jeune femme palestinienne de Djénine, une avocate de vingt-neuf ans appelée Henadi Jaradat, entra dans le restaurant. Elle se plaça près de la famille et fit exploser sa bombe. Ze'ev Almog, sa femme Ruth, leur fils Moshe et deux petits-fils, Tomer et Assaf, furent tués dans l'explosion. Leur fille Galit, leur bru Orly et les deux autres petits-enfants furent blessés. Le Jihad islamique a revendiqué la responsabilité de l'attentat.

3.74. Les histoires comme celles que nous venons de raconter sont nombreuses. Trop nombreuses. L'une des marques constantes des attentats terroristes dirigés contre les Israéliens au cours des quarante derniers mois est qu'ils sont invariablement dirigés contre des civils, de façon expresse et intentionnelle. Les civils ont été particulièrement vulnérables -- enfants, vieillards, dans des discothèques, des salles communautaires ou des salles à manger d'hôtels. Voilà la nature de la menace à laquelle Israël continue de devoir faire face. Voilà la raison de la clôture, mesure temporaire et non violente visant à contrer une menace meurtrière dirigée contre la plus vulnérable des cibles.

### **iii) La menace de «méga-attentats»**

3.75. Ainsi qu'il a déjà été noté, Israël vit dans la menace réelle et constante de méga-attentats terroristes — attentats dont la gravité ferait paraître insignifiants les actes des auteurs d'attentats-suicide ou d'hommes armés. L'efficacité des services de renseignement et de sécurité a permis jusqu'à présent de déjouer ce genre de tentatives. Le risque demeure cependant très grand. Un certain nombre de ces incidents sont connus, notamment :

- à la fin d'avril 2002, les forces de sécurité israéliennes appréhendent une cellule terroriste palestinienne basée à Kalkilya qui planifiait l'explosion d'une voiture piégée transportant 1000 kilogrammes d'explosifs à la base des tours jumelles d'Azrieli à Tel-Aviv;
- le 23 mai 2002, une bombe télécommandée explose à l'intérieur du dépôt de gaz et de pétrole de Pi Glilot dans la banlieue nord de Tel-Aviv. L'incendie qui en résulte est rapidement éteint, mais il aurait pu, comme cela était sans aucun doute l'intention, causer une réaction d'explosions en chaîne dans tout le dépôt, tuant des milliers de personnes dans les environs;
- en janvier 2003, la police israélienne intercepte un candidat à l'attentat-suicide qui s'appropriait à se faire exploser au stade Teddy Kollek de Jérusalem, alors que celui-ci était bondé.

#### **iv) La responsabilité de la «Palestine» dans le terrorisme palestinien**

3.76. Dans la question qui lui est soumise, la Cour n'est pas invitée à examiner la responsabilité de la «Palestine» dans ces actes de terrorisme. Elle aurait dû l'être. Il existe de nombreux éléments tendant à prouver que ces actes peuvent lui être attribués, par action et par omission. Dans une instance différente, dotée d'une procédure différente, qui serait saisie d'une question visant à un examen équitable de la réalité du conflit israélo-palestinien, Israël n'aurait aucune hésitation à faire valoir ses thèses. Ni l'instance, ni la procédure, ni encore la question ne s'y prêtent en l'espèce.

3.77. Il n'en demeure pas moins que trois arguments doivent être présentés. En premier lieu, il est universellement reconnu que la cessation du terrorisme palestinien est la question clé du conflit israélo-palestinien. Une fois que ce problème aura été réglé, tout le reste suivra. Yasser Arafat a engagé l'OLP, dans l'échange de lettres de septembre 1993, à renoncer au terrorisme et à prendre toutes les mesures possibles pour le combattre.

3.78. Le rapport de la commission Mitchell, le plan de cessez-le-feu Tenet, la feuille de route, les déclarations conjointes du Quatuor et les résolutions du Conseil de sécurité, tous placent la cessation du terrorisme palestinien en tête des préoccupations. Chaque fois qu'un attentat se produit, les condoléances fusent du monde entier. Israël en a un dossier plein. Ces condoléances sont une piètre consolation face à la poursuite de ces attaques. Seul le Gouvernement d'Israël peut protéger sa population. Il en a la responsabilité.

3.79. Israël est vivement conscient de la souffrance des Palestiniens innocents qui se trouvent de l'autre côté de ce conflit, et la déplore. Il cherche à atténuer les contraintes que leur impose dans leur vie quotidienne la clôture ou toute autre mesure prise par Israël pour protéger sa population. Cependant, dans l'examen de ces questions, la vie des citoyens israéliens pèse lourdement dans la balance.

3.80. Le premier ministre Sharon a exprimé ce dilemme récemment dans une déclaration faite le 18 janvier 2004 :

«L'expérience pratique acquise ces quelques derniers mois durant la construction de la clôture est à la fois positive et négative. Elle est excellente pour empêcher le terrorisme, mais elle n'est pas satisfaisante à tous égards en ce qui concerne ses inconvénients pour la qualité de vie des Palestiniens. Je surveille personnellement les problèmes qui découlent du fonctionnement de la clôture et je suis au courant des plaintes qu'elle suscite; il est possible qu'il faille réfléchir davantage à la possibilité de modifier le tracé, afin de réduire le nombre d'inconvénients causés par la clôture, sans sacrifier la sécurité.»<sup>60</sup>

3.81. En deuxième lieu, il ne fait pas de doute que les actes terroristes violent les lois et coutumes de la guerre, dans certains cas gravement, ainsi que d'autres principes du droit international coutumier. Ces actes violent le principe de distinction, qui exige que l'on établisse une distinction entre les civils et les combattants. Ils violent la règle qui interdit la perfidie et celle qui interdit l'usage de pièges. Ces actes constituent des crimes contre l'humanité contraires aux principes consacrés pour la première fois dans la Charte de Nuremberg. Ils violent les préceptes les

---

<sup>60</sup> Déclaration du premier ministre Sharon du 18 janvier 2004, annexe 19.

plus fondamentaux du droit international visant à protéger les droits de l'homme, y compris le plus fondamental des droits, celui à la vie. Ils violent également les principes qui sont au cœur de la Charte des Nations Unies.

3.82. En troisième lieu, la direction palestinienne connaît ses responsabilités. Elle ne cesse de réitérer son engagement de mettre fin à la violence. Elle n'a pris, pour atteindre ce but, que très peu de mesures efficaces, voire aucune. Les appels répétés que le Quatuor, dans les déclarations déjà mentionnées, a lancés afin que la direction palestinienne œuvre pour atteindre cet objectif témoignent de l'exaspération que cause cette inaction chez ceux qui, dans la communauté internationale, connaissent le mieux ces questions.

3.83. S'exprimant au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003, en présence du roi Abdullah II de Jordanie et du président George W. Bush des Etats-Unis, le premier ministre palestinien d'alors, Mahmoud Abbas, a déclaré ce qui suit :

«Nous en avons tous conscience, nous vivons un moment important. Une nouvelle occasion de paix est offerte, une occasion qui repose sur la vision du président Bush et la feuille de route du Quatuor, que nous avons acceptées sans aucune réserve.

Notre objectif est la coexistence de deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte, dans la paix et la sécurité. Le processus employé est celui des négociations directes pour mettre un terme au conflit israélo-palestinien et régler toutes les questions relatives au statut définitif, et mettre fin à l'occupation qui a commencé en 1967, sous laquelle les Palestiniens ont tant souffert.

Parallèlement, nous n'ignorons pas les souffrances que les Juifs ont endurées à travers l'histoire. Il est temps de mettre un terme à toutes ces souffrances.

Tout comme Israël doit s'acquitter de ses responsabilités, nous, Palestiniens, respecterons nos obligations pour que cette tentative soit couronnée de succès. Nous sommes prêts à jouer notre rôle.

*Je vais être très clair : il n'y a pas de solution militaire à ce conflit, nous réaffirmons donc notre renonciation, une renonciation à la terreur contre les Israéliens, où qu'ils soient. De telles méthodes sont contraires à nos traditions religieuses et morales, et constituent des obstacles dangereux à la réalisation d'un Etat indépendant et souverain que nous tentons de créer. Ces méthodes sont également contraires à la nature de l'Etat que nous souhaitons créer, qui repose sur les droits de l'homme et la primauté du droit.*

*Nous déploierons tous nos efforts, et utiliserons toutes nos ressources, pour faire cesser la militarisation de l'Intifada, et nous réussirons. L'Intifada armée doit cesser, et nous devons recourir à des moyens pacifiques dans l'action que nous menons pour mettre un terme à l'occupation et aux souffrances des Palestiniens et des Israéliens. Et pour établir l'Etat palestinien, nous soulignons que nous sommes résolus à tenir les promesses que nous avons faites pour notre peuple et pour la communauté internationale. Ces promesses concernent la primauté du droit, une autorité politique unique, des armes dans les seules mains de ceux qui sont chargés de faire respecter l'ordre public, et la diversité politique dans le cadre de la démocratie.*

*Notre objectif est clair et nous le mettrons en œuvre avec fermeté et sans compromis : nous voulons la fin totale de la violence et du terrorisme. Et nous serons de véritables partenaires dans la guerre internationale contre l'occupation et le terrorisme. Et nous demanderons à nos partenaires dans cette guerre d'empêcher toute assistance financière et militaire à ceux qui sont contre cette position. Nous agissons ainsi dans le cadre de notre engagement en faveur de l'intérêt du peuple palestinien et en tant que membre de la grande famille humaine.*

Par ailleurs, nous agissons avec détermination contre l'incitation à la violence et à la haine, quelle que soit leur forme, quel que soit leur cadre. Nous prendrons des mesures pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'incitation — de la part des institutions palestiniennes. Nous devons aussi redynamiser et renforcer le comité anti-incitation Etats-Unis-Palestine-Israël. Nous continuerons notre travail pour établir la primauté du droit et renforcer l'autorité gouvernementale au moyen d'institutions palestiniennes responsables. Nous nous efforçons de construire un Etat de nature démocratique, qui constituera un ajout qualitatif à la communauté internationale.

*Toutes les forces de sécurité de l'Autorité palestinienne contribueront à cet effort et travailleront de concert à la réalisation de ces objectifs. Notre avenir national est en jeu, et nul ne sera autorisé à le mettre en danger.»<sup>61</sup>*

3.84. Les assassinats ont recommencé le lendemain même. Depuis que ces paroles ont été prononcées, cent vingt-sept Israéliens ont été tués — par des bombes lors d'attentats-suicide, par des tireurs embusqués, à l'arme blanche. Les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa de Yasser Arafat ont revendiqué la responsabilité d'un grand nombre de ces attaques.

3.85. Répondant au premier ministre palestinien Abbas au sommet d'Aqaba, le premier ministre israélien Sharon a déclaré ce qui suit :

«La responsabilité fondamentale qui m'incombe, en tant que premier ministre d'Israël, berceau du peuple juif, est d'assurer la sécurité du peuple d'Israël et de l'Etat d'Israël. Refusant de transiger avec la terreur, Israël, avec toutes les nations libres, continuera de combattre le terrorisme jusqu'à sa défaite définitive.

En définitive, la sécurité permanente exige la paix, et la paix permanente ne peut être obtenue que par la sécurité, et il existe à présent l'espoir d'une nouvelle occasion de paix entre les Israéliens et les Palestiniens.

Israël, comme d'autres Etats, appuie vivement la vision du président Bush, exprimée 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 se félicitent de l'occasion de reprendre les négociations directes conformément aux étapes de la feuille de route, telle qu'elle a été adoptée par le Gouvernement israélien pour réaliser cette vision.

Il est dans l'intérêt d'Israël non pas de 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 la sécurité et le bien-être à long terme d'Israël en tant qu'Etat juif.

---

<sup>61</sup> Déclaration du premier ministre palestinien Abbas au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003; les italiques sont de nous, annexe 20.

Il ne peut y avoir de paix, toutefois, sans l'abandon et l'élimination du terrorisme, de la violence et de l'incitation à la violence. Nous travaillerons avec les Palestiniens et d'autres Etats pour combattre le terrorisme, la violence, et l'incitation sous toutes ses formes. A mesure que toutes les parties s'acquitteront de leurs obligations, nous nous efforcerons de rétablir la normalité dans l'existence des Palestiniens, d'améliorer la situation humanitaire, de rétablir la confiance et de favoriser la réalisation de la vision du président. Nous agirons dans le respect de la dignité et des droits de l'homme de tous les peuples.

Nous pouvons aussi assurer à nos partenaires palestiniens que nous comprenons l'importance de la continuité territoriale en Cisjordanie pour la création d'un Etat palestinien viable. La politique d'Israël dans les territoires faisant l'objet de négociations directes avec les Palestiniens traduira ce fait.

Nous acceptons le principe selon lequel aucune action unilatérale d'aucune partie ne saurait préjuger du résultat de nos négociations.

Pour ce qui concerne les avant-postes non autorisés, je tiens à réaffirmer qu'Israël est une société régie par le droit. Ainsi, nous commencerons immédiatement à supprimer ces avant-postes non autorisés.

Israël veut la paix avec tous ses voisins arabes. Israël est disposé à négocier de bonne foi chaque fois qu'il y aura des partenaires. Avec l'établissement de relations normales, je suis convaincu qu'ils trouveront en Israël un voisin et un peuple attachés à la paix et à la prospérité générales pour tous les peuples de la région.»<sup>62</sup>

\* \*

3.86. C'est à travers ce prisme qu'il faut voir les exceptions israéliennes concernant la compétence de la Cour et l'opportunité pour elle de répondre au fond de la question. En vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, la Cour a le pouvoir discrétionnaire de décider si elle doit ou non répondre à une requête d'avis consultatif. Israël prie instamment la Cour d'exercer ce pouvoir et de refuser de répondre au fond de la question. Cette question est dangereuse pour la feuille de route. Elle empiète sur l'initiative entérinée par le Conseil de sécurité. Elle est dangereuse pour l'intégrité de la Cour. Les arguments juridiques qui étayaient cette thèse sont exposés plus en détail dans les chapitres suivants du présent exposé.

\*

\* \*

---

<sup>62</sup> Déclaration du premier ministre israélien Sharon au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003, annexe 21.

## DEUXIEME PARTIE

### EXCEPTIONS A LA COMPETENCE

#### CHAPITRE 4

#### LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF DEPASSE LA COMPETENCE DE LA DIXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE D'URGENCE ET DE L'ASSEMBLEE GENERALE

##### A. Introduction

4.1. Israël affirme que la présente demande d'avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale. Cette session fut convoquée en avril 1997 en application de la résolution 377 A (V) de l'Assemblée générale en date du 3 novembre 1950, intitulée «L'union pour le maintien de la paix»<sup>63</sup>. Cette résolution prévoit, dans son dispositif, que l'Assemblée générale peut examiner une question donnée, en vue de faire les recommandations appropriées, dans le cas où «du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales». En l'espèce, cependant, il n'y a pas eu inaction de la part du Conseil de sécurité. Au contraire, celui-ci a adopté à l'unanimité la résolution 1515 (2003) exactement dix-neuf jours avant que la dixième session extraordinaire d'urgence a adopté la résolution portant demande d'avis consultatif. La résolution 1515 (2003) entérinait une initiative diplomatique soigneusement élaborée — la feuille de route — visant à ramener les parties sur la voie de la négociation. La demande d'avis consultatif va à l'encontre de la feuille de route. Elle dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence.

4.2. Cela devrait suffire à clore la question. C'est au titre de la résolution de l'union pour le maintien de la paix que la dixième session extraordinaire d'urgence fut convoquée et continuait de se réunir. C'est cette résolution qui établit sa compétence. Une violation des conditions fondamentales énoncées dans cette résolution est un motif suffisant pour contester les pouvoirs de la session extraordinaire d'urgence en ce qui concerne la demande d'avis consultatif qu'elle a soumise.

4.3. Cependant, dans un souci d'exhaustivité, Israël tient à souligner que, compte tenu de l'attention consacrée par le Conseil de sécurité au conflit israélo-palestinien, la décision de demander un avis consultatif aurait également dépassé la compétence de l'Assemblée générale même si celle-ci l'avait prise en session ordinaire. Israël ne conteste pas que l'Assemblée générale soit subsidiairement responsable et compétente en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais sa responsabilité et sa compétence dans ce domaine sont secondaires par rapport à celles du Conseil de sécurité. Dans l'esprit de la Charte, si le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale, l'Assemblée générale doit faire preuve de réserve. Le principe de spécialité évoqué par la Cour à propos des organisations internationales en général, dans son avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, s'applique également à la compétence des organes des Nations Unies et à l'équilibre entre leurs responsabilités respectives. Nous reviendrons plus en détail sur cette question, et d'autres connexes, dans les différentes sections du présent chapitre.

---

<sup>63</sup> A/RES/377 V), 3 novembre 1950, «L'union pour le maintien de la paix», annexe 22.

## B. Historique

### i) La convocation de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale

4.4. Le 7 mars 1997, le Conseil de sécurité se réunit pour examiner un projet de résolution sur les colonies israéliennes<sup>64</sup>. Ce texte n'obtint pas la majorité requise en raison du vote négatif des Etats-Unis. L'observateur permanent de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Al-Kidwa, prit la parole après le vote et déclara, entre autres, que :

«le Conseil n'a pas été en mesure de s'acquitter de ses obligations au regard du maintien de la paix et de la sécurité ou d'adopter le projet de résolution en raison de l'exercice, par un membre permanent, de son droit de veto.

.....

En conséquence, et malgré notre profonde reconnaissance pour les efforts de tous, étant donné l'impuissance du Conseil à s'acquitter de ses obligations, nous allons demander aux membres des Nations Unies d'accepter de convoquer d'urgence une séance de l'Assemblée générale pour faire face à l'évolution de cette situation, afin de prendre les mesures appropriées.»<sup>65</sup>

4.5. Deux semaines plus tard, un nouveau projet de résolution fut soumis au Conseil de sécurité, également sur la question des colonies<sup>66</sup>. Ce projet n'obtint pas non plus la majorité requise en raison du vote négatif des Etats-Unis. Après le vote, l'observateur de la Palestine, M. Al-Kidwa, releva que «pour la deuxième fois, le Conseil de sécurité n'a pas pu assumer ses responsabilités et s'acquitter de ses fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément à la Charte des Nations Unies».<sup>67</sup>

4.6. Le 31 mars 1997, dans une lettre adressée au Secrétaire général, le représentant permanent du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies demanda «que l'Assemblée générale soit convoquée en session extraordinaire d'urgence, conformément à la résolution 377 A (V), intitulée «L'union pour le maintien de la paix»». Il écrivait notamment que :

«Le Groupe des Etats membres de la Ligue des Etats arabes a examiné la situation dangereuse engendrée par les mesures illégales que les autorités israéliennes ont prises dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem, notamment la mise en train de travaux de construction d'un ensemble d'habitation à Djabal Abou Ghounaym, dans le sud de Jérusalem-Est occupée et les autres mesures se rapportant à Jérusalem et à l'implantation de colonies.

Les Etats arabes ont constaté que le Conseil de sécurité n'avait pas pu jouer son rôle, qui est de préserver la paix et la sécurité internationales, parce que l'un de ses membres permanents avait usé de son droit de veto deux fois de suite en moins de deux semaines.

---

<sup>64</sup> S/1997/199, 7 mars 1997.

<sup>65</sup> Déclaration de M. Al-Kidwa, S/PV.3747, 7 mars 1997, p. 7.

<sup>66</sup> S/1997/241, 21 mars 1997.

<sup>67</sup> Déclaration de M. Al-Kidwa, S/PV.3756, 21 mars 1997, p. 8.

Persuadés que les mesures illégales prises par Israël constituent une menace pour la paix et la sécurité internationales ainsi qu'une violation des règles du droit international et des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sur la question, et considérant qu'Israël poursuit l'application des mesures en question et *que le Conseil de sécurité se trouve dans l'incapacité de s'acquitter de la responsabilité principale qui lui incombe en vertu de la Charte*, les Etats membres de la Ligue des Etats arabes ont conclu que l'Assemblée générale devait se réunir en session extraordinaire d'urgence conformément à la résolution 377 A (V) du 3 novembre 1950, intitulée «L'union pour le maintien de la paix», afin d'examiner les «Mesures illégales prises par les autorités israéliennes à Jérusalem-Est occupée ainsi que dans le reste du Territoire palestinien occupé».

En ma qualité de Représentant permanent du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies, je demande donc que l'Assemblée générale soit convoquée en session extraordinaire d'urgence, conformément à la résolution 377 A (V), intitulée «L'union pour le maintien de la paix», afin d'examiner cette importante question.»<sup>68</sup>

4.7. Le 1<sup>er</sup> avril 1997, conformément à l'alinéa *b*) de l'article 9 du règlement intérieur de l'Assemblée générale tel que modifié par la résolution de l'union pour le maintien de la paix, le Secrétaire général des Nations Unies transmet le contenu de cette lettre aux Etats membres. Dans une note en date du 22 avril 1997, il leur fit savoir que la majorité d'entre eux avait accueilli favorablement la demande du Qatar et qu'en conséquence la dixième session extraordinaire d'urgence serait convoquée le 24 avril suivant<sup>69</sup>.

4.8. Lorsqu'il ouvrit la première séance le 24 avril 1997, le président de la dixième session extraordinaire d'urgence déclara ce qui suit :

*«La présente session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale reflète la conviction des membres qu'il y a une situation de plus en plus grave affectant la paix et la sécurité. Au cours des deux derniers mois, le Conseil a eu, à deux reprises, des discussions approfondies, à l'instar de l'Assemblée à une occasion, sur les mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupée et dans le reste des territoires palestiniens occupés. Pour la deuxième fois, la question a été soumise à l'Assemblée générale. Les débats au Conseil de sécurité se sont avérés non concluants, vu qu'il n'a pu prendre de décision en raison de l'absence d'unanimité parmi ses membres permanents.*

La convocation de la présente session, qui se tient conformément à la résolution 377 A (V) du 3 novembre 1950, intitulée «L'union pour le maintien de la paix», à la demande d'un Etat Membre et avec l'appui d'une majorité de membres, démontre clairement leur profonde inquiétude et la conscience aiguë qu'ils ont des implications de la présente situation.»<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> A/ES-10/1, 22 avril 1997; les italiques sont de nous.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Déclaration de M. l'ambassadeur Razali, représentant de la Malaisie, A/ES-10/PV.1, 24 avril 1997, p. 2; les italiques sont de nous.

4.9. Ouvrant le débat, M. Al-Kidwa énonça en ces termes la question à l'ordre du jour :

«Oui, l'union pour le maintien de la paix. L'union contre la violation du droit international et des résolutions de l'Organisation des Nations Unies. L'union pour affronter l'arrogance du pouvoir et la mentalité d'occupation. L'union pour s'opposer à l'abus du veto et aux tentatives de neutraliser le Conseil de sécurité. L'union pour sauver le processus de paix au Moyen-Orient. Oui, l'union pour une solution juste à la question de Palestine et pour l'instauration d'une paix d'ensemble, juste et durable dans la région.»<sup>71</sup>

4.10. A l'issue du débat, la session extraordinaire d'urgence adopta la résolution A/RES/ES-10/2 en date du 25 avril 1997. Dans le paragraphe 13 du dispositif de cette résolution, l'Assemblée générale décida de clore à titre provisoire sa dixième session extraordinaire d'urgence et de «repandre les séances sur la demande des Etats membres»<sup>72</sup>. Au cours de la période de six ans et demi qui s'est écoulée depuis avril 1997, la session extraordinaire d'urgence fut suspendue temporairement puis reconvoquée à onze reprises<sup>73</sup>. Ses débats et ses résolutions au cours de cette période portèrent sur des sujets très éloignés de la question des «activités de colonisation [israéliennes] dans la région de Djabal Abou Ghounaym», qui avait fait l'objet des projets de résolution rejetés en raison du veto des Etats-Unis au sein du Conseil de sécurité, rejet qui motiva à son tour la convocation de la session extraordinaire d'urgence au titre de la résolution de l'union pour le maintien de la paix.

## **ii) La résolution de l'union pour le maintien de la paix**

4.11. La résolution intitulée «L'union pour le maintien de la paix» fut adoptée par l'Assemblée générale à sa 302<sup>e</sup> séance plénière tenue le 3 novembre 1950. Aux fins de l'espèce, les passages pertinents de cette résolution sont les suivants :

---

<sup>71</sup> Déclaration de M. Al-Kidwa, A/ES-10/PV.1, 24 avril 1997, p. 3.

<sup>72</sup> A/RES/ES-10/2, 25 avril 1997, pièce n° 3 du dossier.

<sup>73</sup> La session extraordinaire d'urgence fut reconvoquée le 15 juillet 1997 sur demande présentée le 7 juillet 1997 par M. l'ambassadeur Elaraby, représentant permanent de l'Egypte auprès de l'Organisation des Nations Unies et président du Groupe arabe (A/ES-10/8, 7 juillet 1997). Elle fut ensuite suspendue temporairement en vertu du paragraphe 13 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/3 du 15 juillet 1997 (pièce n° 4 du dossier). La session fut reconvoquée le 13 novembre 1997 (A/ES-10/17, 24 octobre 1997) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 9 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/4 du 13 novembre 1997 (pièce n° 5 du dossier). Elle fut reconvoquée le 17 mars 1998 (A/ES-10/21, 11 mars 1998) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 8 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/5 du 17 mars 1998 (pièce n° 6 du dossier). La session fut reconvoquée le 5 février 1999 (A/ES-10/31, 26 janvier 1999) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 10 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/6 du 9 février 1999 (pièce n° 7 du dossier). Elle fut reconvoquée le 18 octobre 2000 (A/ES-10/36, 13 octobre 2000) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 12 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/7 du 20 octobre 2000 (pièce n° 8 du dossier). La session fut reconvoquée le 20 décembre 2001 (A/ES-10/130, 18 décembre 2001); deux résolutions furent adoptées lors de cette reprise : les résolutions A/RES/ES-10/8 du 20 décembre 2001 et A/RES/ES-10/9 du 20 décembre 2001 (pièces n° 9 et n° 10 du dossier). La session fut suspendue temporairement en vertu du paragraphe 3 du dispositif de cette deuxième résolution. Elle fut reconvoquée le 7 mai 2002 (A/ES-10/170, 3 mai 2002) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 10 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/10 du 7 mai 2002 (pièce n° 11 du dossier). La session fut reconvoquée le 5 août 2002 (A/ES-10/187, 1<sup>er</sup> août 2002) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 8 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/11 du 10 septembre 2002 (pièce n° 12 du dossier). Elle fut reconvoquée le 19 septembre 2003 (A/ES-10/237, 17 septembre 2003) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 4 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/12 du 25 septembre 2003 (pièce n° 13 du dossier). La session fut reconvoquée le 20 octobre 2003 (A/ES-10/242, 15 octobre 2003) puis suspendue temporairement en vertu du paragraphe 4 du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/13 du 27 octobre 2003 (pièce n° 14 du dossier). Enfin, la session extraordinaire d'urgence fut reconvoquée le 8 décembre 2003 (A/ES-10/249, 2 décembre 2003).

«L'Assemblée générale,

*Reconnaissant* que les deux premiers buts des Nations Unies énoncés par la Charte sont les suivants :

«Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix»;

Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde»,

*Réaffirmant* que, lorsqu'ils sont parties à un différend international, tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies demeurent tenus avant tout d'en rechercher la solution par des moyens pacifiques, en utilisant les procédures énoncées au chapitre VI de la Charte, et rappelant les succès que l'Organisation a déjà obtenus à plusieurs reprises dans ce domaine,

*Constatant* l'existence d'un état de tension internationale qui présente un caractère alarmant,

*Rappelant* sa résolution 290 (IV) intitulée «Eléments essentiels de la paix», selon laquelle c'est à la non-observation des principes de la Charte des Nations Unies qu'est due, au premier chef, la prolongation de la tension internationale, et désirant favoriser davantage encore la réalisation des objectifs énoncés dans cette résolution,

*Réaffirmant* qu'il est important que le Conseil de sécurité s'acquitte de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et qu'il est du devoir des membres permanents d'essayer de parvenir à l'unanimité et de ne recourir qu'avec modération au veto,

*Réaffirmant* que l'initiative en matière de négociation des accords relatifs aux forces armées prévue à l'article 43 de la Charte appartient au Conseil de sécurité, et désirant assurer, en attendant la conclusion de ces accords, la mise à la disposition de l'Organisation de moyens pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

*Persuadée* que, si le Conseil de sécurité manque à s'acquitter des fonctions qui lui incombent au nom de tous les Etats membres, et notamment de celles qui sont visées dans les deux paragraphes précédents, il n'en résulte pas que les Etats membres soient relevés de leurs obligations ni l'Organisation de sa responsabilité aux termes de la Charte en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales,

*Reconnaissant*, en particulier, qu'une telle carence ne prive pas l'Assemblée générale des droits, et ne la dégage pas des responsabilités, que lui a conférés la Charte en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales,

*Reconnaissant* que l'accomplissement par l'Assemblée générale de ses devoirs à cet égard demande des moyens d'observation permettant de constater les faits et démasquer les agresseurs, l'existence de forces armées susceptibles d'être employées

collectivement, et la possibilité pour l'Assemblée générale de présenter en temps opportun aux Membres des recommandations en vue d'une action collective, qui pour être efficace, doit être rapide,

A

1. *Décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Si l'Assemblée générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures qui suivront la demande présentée à cet effet. Pareille session extraordinaire d'urgence sera convoquée sur la demande soit du Conseil de sécurité par un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres, soit de la majorité des Membres de l'Organisation;*

2. *Adopte à cette fin les amendements à son règlement intérieur reproduits en annexe à la présente résolution;*

B

3. *Crée une commission d'observation pour la paix ... qui pourra observer la situation dans toute région où il existe un état de tension internationale dont la prolongation risquerait de mettre en danger la paix et la sécurité internationales; cette commission fera rapport à ce sujet. Sur l'invitation ou avec l'assentiment de l'Etat sur le territoire duquel se rendra la commission, l'Assemblée générale, ou, lorsque celle-ci ne siège pas, la commission intérimaire, pourra avoir recours à la commission, si le Conseil de sécurité n'exerce pas les fonctions qui lui sont dévolues par la Charte au sujet de l'affaire considérée. La décision d'avoir recours à la commission sera prise par un vote affirmatif des deux tiers des membres présents et votants. Le Conseil de sécurité pourra également recourir à la commission conformément au pouvoir que lui confère la Charte...»<sup>74</sup>*

4.12. Conformément au paragraphe 2 du dispositif et à l'annexe de la résolution, différents amendements furent apportés au règlement intérieur de l'Assemblée générale.

4.13. Plusieurs points importants dans la résolution de l'union pour le maintien de la paix méritent d'être soulignés. Premièrement, cette résolution reconnaît que le Conseil de sécurité a la responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le septième alinéa du préambule, par exemple, le dit explicitement. Deuxièmement, la résolution confirme que l'Assemblée générale est subsidiairement responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. C'est ce qui est dit, par exemple, au dixième alinéa du préambule. Troisièmement, la résolution établit explicitement une relation hiérarchique entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale en ce qui concerne le chevauchement de leurs compétences et responsabilités dans ce domaine. Ainsi, le neuvième alinéa du préambule prévoit le cas où le Conseil de sécurité manquerait à s'acquitter de ses fonctions. Cette éventualité est confirmée au paragraphe 1 du dispositif de la résolution, qui définit les circonstances dans lesquelles l'Assemblée générale est

---

<sup>74</sup> A/RES/377 V), 3 novembre 1950, annexe 22; les italiques sont de nous.

compétente pour examiner une question donnée. Elle est confirmée encore au paragraphe 3 du dispositif, qui prévoit que l'Assemblée générale peut avoir recours à la commission d'observation pour la paix — créée par l'Assemblée elle-même — uniquement si «le Conseil de sécurité n'exerce pas les fonctions qui lui sont dévolues par la Charte au sujet de l'affaire considérée».

4.14. Quatrièmement, et c'est là un point plus important, la résolution prévoit qu'une condition préalable doit être remplie avant que l'Assemblée générale n'examine une question en application de la résolution. Aux termes du paragraphe 1 du dispositif, l'Assemblée générale examine une question immédiatement si «du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales». La question qui doit être tranchée, dans tous les cas où une demande peut être présentée en vue de convoquer l'Assemblée générale pour examiner une question donnée, ou en vue de solliciter l'intervention de la session extraordinaire d'urgence sur une question donnée, est de savoir si le Conseil de sécurité, du fait de l'absence d'unanimité entre ses membres permanents, a manqué en l'espèce à s'acquitter de sa responsabilité principale.

4.15. Cinquièmement, la résolution énonce également les différentes règles de procédure à suivre lorsque l'Assemblée générale est convoquée au titre de la résolution pour examiner une question donnée. Le paragraphe 2 du dispositif et l'annexe jointe à la résolution modifient les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée générale relatives à la tenue des séances de l'Assemblée lorsque celle-ci est convoquée en application de la résolution. Détail non négligeable, le paragraphe 1 du dispositif de la résolution dispose que l'Assemblée générale peut, conformément à la résolution, se réunir en session extraordinaire d'urgence pour examiner une question donnée si elle ne siège pas à ce moment en session ordinaire.

4.16. La résolution de l'union pour le maintien de la paix participe des fondements mêmes des Nations Unies. Elle établit que l'Assemblée générale est compétente, en conformité avec la Charte, lorsque le Conseil de sécurité n'est pas en mesure d'agir. En même temps, cependant, elle limite cette compétence si le Conseil de sécurité est en mesure d'agir et a effectivement agi. C'est une résolution qui émane de l'Assemblée générale elle-même. Elle traduit l'équilibre qui existe entre les responsabilités et les compétences respectives du principal organe exécutif et du principal organe délibérant des Nations Unies. On ne saurait accepter que les restrictions qu'elle énonce soient inconsidérément écartées ou méconnues au gré de certains Membres des Nations Unies qui tentent habilement de parvenir à des fins politiques individuelles.

### **C. Le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale à l'égard du conflit israélo-palestinien après la convocation de la dixième session extraordinaire d'urgence**

4.17. Nous avons vu au chapitre 3 que le Conseil de sécurité, au cours des quarante derniers mois de violence, s'est employé activement à chercher un règlement au conflit israélo-palestinien. Dans sa résolution 1322 (2000) du 7 octobre 2000, adoptée quelques jours après la première vague de violence, le Conseil de sécurité a réaffirmé «qu'une solution juste et durable au conflit arabo-israélien doit se fonder sur ses résolutions 242 (1967) du 22 novembre 1967 et 338 (1973) du 22 octobre 1973 et être obtenue par un processus de négociation active»<sup>75</sup>. Dans sa résolution 1397 (2002) du 12 mars 2002, il a rappelé une fois de plus les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) et déclaré — pour la première fois en termes explicites — qu'il avait une «vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de

---

<sup>75</sup> S/RES/1322 (2000), 7 octobre 2000, préambule, al. 3; les italiques sont de nous.

frontières reconnues et sûres». Israël partage cette vision, comme l'atteste la déclaration faite par son premier ministre, M. Sharon, au sommet d'Aqaba le 4 juin 2003, que nous avons citée au chapitre 3. Cette résolution du Conseil de sécurité est au cœur des efforts déployés récemment pour tenter de ramener les parties sur la voie de la négociation.

4.18. En mars-avril 2002, de nouveau, le Conseil de sécurité s'est occupé activement de la question, adoptant les résolutions 1402 (2002), 1403 (2002) et 1405 (2002), et publiant une déclaration par laquelle son président exprimait le soutien du Conseil à l'initiative du Quatuor, qui deviendrait plus tard la feuille de route. Une autre déclaration du président appuyant l'initiative du Quatuor fut publiée le 18 juillet 2002, et la résolution 1435 (2002) fut adoptée le 24 septembre 2002. Après sa présentation officielle aux deux parties concernées, la feuille de route fut communiquée au Conseil de sécurité sous couvert d'une lettre du Secrétaire général en date du 7 mai 2003.

4.19. Début octobre 2003, le Conseil de sécurité fut de nouveau saisi de plusieurs questions liées au conflit israélo-palestinien et, plus généralement, arabo-israélien. Le samedi 4 octobre 2003, un Palestinien originaire de Djénine perpétra, au nom du Jihad islamique, un attentat-suicide qui tua dix-neuf personnes et en blessa une soixantaine d'autres, dont certaines grièvement, dans le restaurant Maxim's à Haïfa. C'est au cours de cette attaque, dont nous avons déjà parlé au chapitre 3, que furent tués cinq membres de la famille Almog. Le Jihad islamique reçoit un soutien actif de la Syrie. Par conséquent, en riposte à cette attaque, Israël prit des mesures contre les installations terroristes en Syrie. Les mesures israéliennes ne firent aucune victime.

4.20. Le 5 octobre 2003, en réaction à ces mesures, dix-sept Etats membres de la Ligue des Etats arabes soumièrent au Conseil de sécurité un projet de résolution condamnant la conduite d'Israël<sup>76</sup>. Ce projet de résolution ne faisait aucune mention du soutien actif fourni par la Syrie au groupe terroriste qui avait tué tant de personnes le jour précédent. Le Conseil de sécurité, à la veille du Yom Kippour, se réunit pour examiner le projet le jour même<sup>77</sup>. Faute de soutien, le projet de résolution ne fut pas mis au vote.

4.21. Il est intéressant de citer ici des passages des déclarations faites par certains membres du Conseil de sécurité au cours du débat. Considérées conjointement, elles révèlent l'existence d'un point de vue largement partagé au Conseil, à savoir que la feuille de route est la seule solution pour trouver un règlement au conflit israélo-palestinien.

#### **M. Wang Guangya (Chine)**

«La Chine est vivement préoccupée par l'évolution récente de la situation au Moyen-Orient. Nous condamnons fermement l'attentat suicide du 4 octobre, qui a fait un grand nombre de victimes civiles innocentes. Nous sommes opposés à toute mesure mettant en péril le processus de paix entre Israël et la Palestine. Nous demandons instamment aux deux parties de cesser les actes de violence et tout acte susceptible d'exacerber les tensions. *Nous espérons qu'elles retrouveront le droit chemin et régleront leurs différends par la voie de la négociation, le plus rapidement possible.*»<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> S/2003/340, 5 octobre 2003.

<sup>77</sup> S/PV.4836, 5 octobre 2003, annexe 23.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 10; les italiques sont de nous.

**Sir Emyr Jones Parry (Royaume-Uni)**

«Je voudrais également indiquer clairement que l'acte commis par Israël aujourd'hui est inacceptable et constitue une escalade. Israël ne devrait pas permettre que sa colère, par ailleurs justifiable, l'amène à commettre des actes qui sapent le processus de paix et vont, nous le croyons, à l'encontre de ses propres intérêts. *Toutefois, nous devons reconnaître que les terroristes continuent d'attaquer Israël et qu'on leur permet de le faire.* Tous ceux qui sont en mesure d'enrayer le terrorisme ont une responsabilité toute particulière de le faire. Le Conseil de sécurité l'a dit à maintes reprises, et peut-être le plus clairement dans la résolution 1373 (2001).

Accorder l'impunité à ceux qui sèment la terreur et en font un instrument politique ne peut que saper la paix et empêcher tout progrès du processus de paix au Moyen-Orient. Le Royaume-Uni estime qu'une paix durable ne peut être assurée que par un processus de négociation réussi, comme cela a d'ailleurs été souligné lors de la conclusion de la réunion du Quatuor, tenue ici, à New York, le 25 septembre dernier. Nous pensons que toutes les parties doivent faire preuve de retenue et redoubler, désormais, d'efforts pour mettre en œuvre la feuille de route. Dans les jours à venir, le Conseil, quant à lui, devrait tout faire pour parvenir à ce résultat. *Il nous faudra tous réfléchir attentivement au message qu'il convient d'envoyer pour renforcer les chances de la feuille de route, à un moment si précaire au Moyen-Orient.»*<sup>79</sup>

**M. Gatilov (Fédération de Russie)**

«L'escalade en cours de la violence au Moyen-Orient exige des mesures plus résolues de la part de la communauté internationale pour prévenir une aggravation encore plus dangereuse de la situation. Il est important d'exhorter les parties au conflit à mettre fin le plus vite possible à la confrontation et à reprendre le processus politique, dont l'objectif final est un règlement global dans la région. *A cette fin, il faudrait débloquer la voie de la feuille de route, à laquelle il n'y a pas d'alternative dans la recherche d'une solution au conflit israélo-palestinien. Les Palestiniens et les Israéliens doivent reprendre le dialogue et commencer à mettre en œuvre leurs obligations au titre de la feuille de route.»*<sup>80</sup>

**M. Pleuger (Allemagne)**

«Nous sommes très préoccupés par la situation qui se détériore au Moyen-Orient. Nous pensons que nous devons briser le cercle vicieux de la violence et de la contre-violence. *La fin de l'escalade ne sera possible que par la mise en œuvre de la feuille de route, telle que proposée par le Quatuor. Il n'y a pas d'alternative à la feuille de route pour trouver une solution au conflit israélo-palestinien et pour instaurer la paix et la stabilité au Moyen-Orient.»*<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 10; les italiques sont de nous.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 10-11; les italiques sont de nous.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 11; les italiques sont de nous.

**M. De La Sablière (France)**

«La situation au Proche-Orient – je le souligne à nouveau – est extrêmement préoccupante. Dans ces conditions très difficiles, nous lançons un appel à la retenue à l'ensemble des parties, en particulier les Israéliens, les Palestiniens et Syriens, afin que la raison l'emporte sur les risques d'escalade. Il ne peut y avoir de sécurité durable sans paix. La paix ne peut advenir que par la négociation, pas par la force des armes. Il est primordial de préserver les chances d'un règlement global, juste et durable, conformément aux résolutions pertinentes de notre Conseil. *Il est essentiel de préserver ses chances à la feuille de route, dont je rappelle qu'elle prend en compte également les volets syrien et libanais.*»<sup>82</sup>

**M. Tafrov (Bulgarie)**

«La Bulgarie condamne catégoriquement l'attentat terroriste perpétré hier à Haïfa, comme elle le fait toujours en pareille occasion. Il est important que tous ceux qui rendent ces actes possibles s'attèlent à y mettre fin en mettant un terme à tout soutien matériel et moral de ces actes. Le meurtre d'enfants innocents est particulièrement répugnant.

La Bulgarie trouve que l'action armée d'Israël contre la République arabe syrienne n'est pas conforme à la Charte des Nations Unies et au droit international et estime, à l'instar d'autres délégations, que c'est une action inacceptable. *L'unique solution à la crise au Moyen-Orient, qui s'avère de plus en plus grave, ces derniers temps, est la mise en œuvre de la feuille de route élaborée par le Quatuor, comme il a été dit, du reste, dans la déclaration prononcée par le Quatuor lors de sa dernière réunion à New York.*»<sup>83</sup>

**M. Muñoz (Chili)**

«La communauté internationale est alarmée de cette évolution et de ses répercussions sur le processus de paix et sur la mise en œuvre de la feuille de route, que le Quatuor s'efforce de relancer et de faire progresser dans l'intérêt de la majorité. Celle-ci, croyons-nous, n'aspire qu'à la paix et à la coexistence entre Israël, la Palestine, la Syrie et tous les pays voisins de la région.»<sup>84</sup>

**M. Gaspar Martins (Angola)**

«Les parties doivent montrer qu'elles sont véritablement déterminées à mettre un terme à la logique de la violence. La violence n'arrête pas la violence. *Nous réitérons notre appel aux Etats de la région pour qu'ils créent un climat propice aux progrès pour ce qui est de la mise en œuvre de la feuille de route. Elle seule peut mettre fin à la construction des murs et arrêter des actes tels que ceux qui ont eu lieu*

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 11; les italiques sont de nous.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 11-12; les italiques sont de nous.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 12; les italiques sont de nous.

à Haïfa et à Damas. Ma délégation condamne vigoureusement de tels actes. Il est grand temps que les parties participent activement à la paix et fassent preuve de retenue.»<sup>85</sup>

**M. Belinga-Eboutou (Cameroun)**

«Nous lançons un appel pressant aux médiateurs internationaux, notamment au Quatuor, pour qu'ils prennent des mesures conservatoires immédiates et qu'ils accélèrent la prise de ces mesures audacieuses appelées par le Secrétaire général, le 26 septembre dernier. De telles mesures audacieuses et conformes à la feuille de route devraient traiter simultanément les besoins fondamentaux des deux parties, à savoir la sécurité pour Israël et la fin de l'occupation pour la Palestine.»<sup>86</sup>

4.22. Le 9 octobre 2003, refusant de tenir compte de l'appel à la modération lancé exactement cinq jours plus tôt par des membres du Conseil de sécurité pour tenter d'amener les parties à revenir à la feuille de route, le représentant permanent de la Syrie auprès de l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité de président du Groupe arabe, adressa au président du Conseil de sécurité une lettre dans laquelle il évoquait «la décision prise par Israël de continuer à construire son mur expansionniste de la conquête dans le Territoire palestinien occupé»<sup>87</sup>. Cette lettre était accompagnée d'un projet de résolution soumis pour examen au Conseil de sécurité. Aux termes du paragraphe 1 du dispositif de ce projet de résolution, le Conseil aurait été amené à décider que le «mur dans les territoires occupés qui s'écarte de la ligne d'armistice de 1949 [était] illéga[l] au regard des dispositions pertinentes du droit international». Ce texte fut remplacé plus tard par un autre projet de résolution proposé le 14 octobre 2003 par la Syrie, la Guinée, la Malaisie et le Pakistan, qui, outre quelques alinéas supplémentaires dans le préambule, reprenait le paragraphe 1 du dispositif du projet de résolution antérieur<sup>88</sup>.

4.23. Le Conseil de sécurité se réunit pour débattre ces questions le 14 octobre 2003<sup>89</sup>. Soumis au vote, le projet de résolution n'obtint pas la majorité requise en raison du vote négatif des Etats-Unis. L'Allemagne, la Bulgarie, le Cameroun, et le Royaume-Uni s'abstinrent de soutenir le projet. Certains passages des déclarations faites au cours du débat méritent d'être citées :

**Sir Emyr Jones Parry (Royaume-Uni — s'est abstenu)**

«Le Royaume-Uni est sérieusement inquiet quant aux chances de réaliser la paix au Moyen-Orient. Il est vital que les deux parties saisissent pleinement la teneur des enjeux actuels. *Le Royaume-Uni souscrit à la feuille de route du Quatuor, qui constitue le meilleur moyen d'avancer vers la concrétisation de la vision de deux Etats vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Il est essentiel que les deux parties s'acquittent des obligations que leur confère la feuille de route.*

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 13; les italiques sont de nous.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 14; les italiques sont de nous.

<sup>87</sup> S/2003/973, 9 octobre 2003, pièce n° 73 du dossier.

<sup>88</sup> S/2003/980, 14 octobre 2003, pièce n° 84 du dossier.

<sup>89</sup> S/PV.4841, 14 octobre 2003, pièce n° 44 du dossier, et S/PV.4842, 14 octobre 2003, pièce n° 45 du dossier.

.....

C'est pourquoi le Royaume-Uni estime que la communauté internationale est directement concernée par le processus de paix. Un engagement international, continu et ferme, en faveur d'un processus de paix basé sur la feuille de route s'impose absolument. Un Quatuor fort et déterminé peut jouer un rôle essentiel, en suivant de près la mise en œuvre de la feuille de route à travers les comptes rendus de rapporteurs et en faisant un effort supplémentaire quand il détecte des problèmes ou des déficiences.

Mais, en dernière analyse, la sécurité d'Israël ne pourra être assurée qu'au moyen d'un règlement juste et durable, négocié entre les parties. Des actes de terrorisme ne créeront pas un Etat palestinien. La feuille de route offre à la région la meilleure chance de paix. Dans ce contexte, nous nous tournons vers les Israéliens et vers les Palestiniens pour qu'ils commencent la mise en œuvre de leurs obligations au titre de la première phase.»<sup>90</sup>

**M. Tafrov** (Bulgarie — s'est abstenu)

*«La Bulgarie est convaincue que seule la feuille de route est la réponse aux problèmes du Proche-Orient. Les deux parties doivent faire de leur mieux pour surmonter les différends entre elles, pour renouveler leurs contacts et pour continuer les efforts communs visant à créer deux Etats vivant dans des frontières internationalement garanties, tel que cela est prévu par les résolutions du Conseil de sécurité.*

.....

*La Bulgarie estime qu'il est nécessaire que l'ensemble de la communauté internationale, et en particulier les membres du Quatuor, parvienne à convaincre les deux parties de mettre en œuvre la feuille de route. Alors les raisons de la construction du mur de séparation disparaîtront d'elles-mêmes et l'horizon vers un règlement pacifique sera dégagé.»<sup>91</sup>*

**M. Lavrov** (Fédération de Russie — a voté pour)

«Nous estimons que si l'on n'octroie pas un caractère contraignant à la feuille de route, elle risque de rester lettre morte et la région pourrait, en fin de compte, être emportée dans une vague de violence. C'est pourquoi, lors de la réunion du Quatuor, tenue à New York, en septembre dernier, le ministre des affaires étrangères russe, M. Igor Ivanov, a proposé que le Conseil de sécurité adopte une résolution spéciale qui souscrirait à la feuille de route. Cette proposition est non seulement toujours valable, mais elle devient de plus en plus urgente.»<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> S/PV.4841, 14 octobre 2003, pièce n° 44 du dossier, p. 14-15; les italiques sont de nous.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 16; les italiques sont de nous.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 16; les italiques sont de nous.

**M. Pleuger** (Allemagne — s'est abstenu)

«Les membres du Quatuor continuent d'appuyer la feuille de route pour la paix, telle qu'acceptée par les deux parties au sommet d'Aqaba le 4 juin 2003. *Nous demandons aux Gouvernements israélien et palestinien de continuer à mettre en œuvre la feuille de route en toute bonne foi car nous ne voyons pas d'autre option que la feuille de route pour parvenir à la paix.*»<sup>93</sup>

4.24. Il est important de relever ce que ce projet de résolution ne proposait *pas*. Il ne proposait pas que le Conseil de sécurité demande un avis consultatif à la Cour sur la licéité de la clôture, ni sur ses conséquences juridiques ou quoi que ce soit d'autre.

4.25. Immédiatement après le vote du Conseil de sécurité, la Syrie, en sa qualité de présidente du Groupe arabe, demanda la reconvoque de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale<sup>94</sup>. Celle-ci fut reconvoquée le 20 octobre 2003. Deux projets de résolution lui furent soumis à cette occasion, le premier visant à demander un avis consultatif à la Cour, et le second visant à déclarer la clôture illicite. Il ressort clairement des débats que la demande d'avis consultatif suscitait une vive opposition. Le projet de résolution sur cette question ne fut donc pas mis au vote. Le 27 octobre 2003, la session extraordinaire d'urgence adopta la résolution ES-10/13<sup>95</sup>, qui exige, au paragraphe 1 de son dispositif, «qu'Israël arrête la construction du mur ... et revienne sur ce projet», ajoutant que cette construction est «contraire aux dispositions pertinentes du droit international». Le paragraphe 2 du dispositif de la résolution appelle les deux parties à «s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions pertinentes de la feuille de route».

4.26. Le 30 octobre 2003, trois jours après l'adoption de cette résolution, la Russie, faisant suite à la proposition de son ministre des affaires étrangères évoquée antérieurement lors du débat du Conseil de sécurité du 14 octobre 2003, soumit au Conseil un projet de résolution sur la feuille de route. Ce projet, qui fit l'objet de longues délibérations privées entre les membres du Conseil de sécurité, fut adopté le 19 novembre 2003, à l'unanimité, en tant que résolution 1515 (2003)<sup>96</sup>. Le même jour, le Conseil de sécurité examina également au cours d'une autre séance des questions liées au conflit israélo-palestinien<sup>97</sup>.

4.27. Dix-neuf jours après l'adoption de la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité, la dixième session extraordinaire d'urgence adopta la résolution portant demande d'avis consultatif qui nous occupe. Nous avons cité au chapitre 3 un certain nombre de déclarations faites au cours du débat sur cette résolution. Elles montrent clairement que beaucoup de membres du Conseil étaient d'avis que — pour reprendre les mots du représentant de l'Allemagne au Conseil de sécurité — «il n'y a pas d'alternative à la feuille de route pour trouver une solution au conflit israélo-palestinien et pour instaurer la paix et la stabilité au Moyen-Orient»<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 21; les italiques sont de nous.

<sup>94</sup> A/ES-10/242, 15 octobre 2003, pièce n° 74 du dossier.

<sup>95</sup> A/RES/ES-10/13, 27 octobre 2003, pièce n° 14 du dossier.

<sup>96</sup> S/PV.4862, 19 novembre 2003, annexe 24.

<sup>97</sup> S/PV.4861, 19 novembre 2003.

<sup>98</sup> Voir plus haut, par. 4.21.

**D. La demande d'avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence et de l'Assemblée générale**

4.28. Il apparaît clairement, à la lecture de ce qui précède, que le Conseil de sécurité, au cours de deux dernières années (et plus), a suivi de très près le conflit israélo-palestinien pour tenter de ramener les deux parties sur la voie de la négociation. Cet engagement s'est traduit de diverses façons, allant de l'expression d'une vision de deux Etats comme solution au conflit, dans la résolution 1397 (2002), au soutien actif fourni au Quatuor tout au long de l'élaboration de la feuille de route, et à l'approbation unanime de cette feuille de route dans la résolution 1515 (2003). Les principaux protagonistes de la feuille de route au sein du Conseil de sécurité, de même que d'autres acteurs, ont souligné à maintes reprises l'importance de cette initiative et expressément découragé — parce qu'elles risquent de compromettre les tentatives visant à rapprocher les deux parties — les démarches comme celles, précisément, qui furent soumises à la dixième session extraordinaire d'urgence lors de ses séances d'octobre et de décembre 2003.

4.29. Ainsi que nous l'avons clairement montré au chapitre 3, quasiment toute réponse apportée par la Cour sur le fond de la demande d'avis consultatif irait à l'encontre de la feuille de route et risquerait de compromettre cette initiative. Nous reviendrons plus en détail sur ce point au chapitre 9. La question qui se pose à ce stade est autre. Il s'agit de savoir si, vu que le Conseil de sécurité s'emploie activement à chercher une solution au conflit israélo-palestinien, et qu'il a unanimement approuvé une initiative en ce sens exactement dix-neuf jours avant la demande d'avis consultatif, la dixième session extraordinaire d'urgence, agissant au titre de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, pouvait ou non engager un processus différent de celui mis en œuvre par le Conseil de sécurité. Israël estime que la session extraordinaire d'urgence ne pouvait pas procéder ainsi. En outre, l'Assemblée générale réunie en session ordinaire n'aurait pas davantage eu la possibilité de le faire.

**i) La demande d'avis consultatif dépasse la compétence de la session extraordinaire d'urgence aux termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix**

4.30. Nous avons déjà vu que la dixième session extraordinaire d'urgence avait été convoquée en avril 1997 après que les Etats-Unis eurent opposé leur veto à deux projets de résolutions soumis au Conseil de sécurité sur les «activités de colonisation [israéliennes] dans la zone de Djabal Abou Ghounaym» à Jérusalem. Depuis, cette session n'a cessé d'être reprise puis suspendue tour à tour, examinant des questions très éloignées de celle qui avait motivé initialement sa convocation.

4.31. A la lumière de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, la tenue de la dixième session extraordinaire d'urgence soulève un certain nombre de questions extrêmement problématiques. Par exemple, on peut se demander si le caractère continu de cette session — qui fut convoquée ou reconvoquée à douze reprises depuis avril 1997 — est compatible avec les termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix et du règlement intérieur de l'Assemblée générale tel que modifié par cette résolution. Israël estime que tel n'est pas le cas. La résolution de l'union pour le maintien de la paix prévoit que des sessions extraordinaires d'urgence peuvent être convoquées, selon une procédure précise, pour examiner une question précise requérant une attention immédiate. Le règlement intérieur de l'Assemblée générale fut modifié à cet effet. Convoquer et reconvoquer de manière continue des sessions extraordinaires d'urgence, dans des circonstances et au sujet de questions qui ne sont pas celles initialement envisagées, va à l'encontre de l'objet même de la résolution de l'union pour le maintien de la paix et du règlement intérieur de l'Assemblée générale.

4.32. Cette pratique suscite d'ailleurs depuis nombre d'années de vives préoccupations et critiques de la part de plusieurs Etats Membres. Ainsi, lorsque la septième session extraordinaire d'urgence reprit en 1982 après avoir été suspendue temporairement pendant quelque vingt et un mois, le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, Mme Jeane Kirkpatrick, fit observer ce qui suit dans une lettre adressée au président de l'Assemblée générale :

«Il semble clair que le but de cet ajournement «temporaire» était de permettre la reprise des travaux dans le même cadre temporel si les événements le justifiaient. Nous ne pensons pas que les Etats Membres envisageaient que la session pût être maintenue indéfiniment en son état d'ajournement, avec la possibilité de «reprendre» sur demande. En fait, deux sessions ordinaires, deux sessions extraordinaires d'urgence et une session extraordinaire de l'Assemblée générale se sont tenues depuis lors.

Ce qui est proposé maintenant, à la demande d'un groupe d'Etat Membres et en dépit du fait qu'une longue période de temps s'est écoulée, c'est qu'une session extraordinaire d'urgence soit reconvoquée sans tenir compte de l'opinion de la majorité des Membres de l'ONU ni des faits nouveaux qui peuvent s'être produits. Cette procédure contestable de «reprise» a pour effet de saper les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée générale relatives à la convocation d'une session extraordinaire d'urgence.

Les Etats-Unis pensent qu'il n'est pas possible de «reprendre» l'ancienne session quelque vingt et un mois après son ajournement. Nous ne comprenons pas comment le sens du mot temporaire peut-être élargi jusqu'à couvrir un intervalle de cette durée.»<sup>99</sup>

4.33. Cet avis était partagé à l'époque par d'autres Etats membres, notamment par Israël<sup>100</sup>. La question n'est toujours pas résolue. Ainsi, lorsque la dixième session extraordinaire d'urgence fut reconvoquée en mai 2002, M. John Negroponte, représentant des Etats-Unis, exprima les doutes de son gouvernement quant à l'opportunité de cette reprise, même s'il ne contestait pas explicitement le caractère continu de la session :

«Les Etats-Unis sont pleinement attachés à un règlement du conflit au Moyen-Orient.

.....

Nous croyons que la meilleure façon de progresser est de promouvoir la stratégie globale que le «Quatuor» a réaffirmée à la suite de sa réunion de la semaine dernière.

.....

---

<sup>99</sup> A/ES-7/16, 19 avril 1982.

<sup>100</sup> Voir, par exemple, A/ES-7/18, 22 avril 1982.

Le Conseil de sécurité s'est réuni trente-deux fois sur le Moyen-Orient le mois dernier, mettant de côté toutes les autres questions. Nous avons été franchement étonnés par la décision palestinienne de recourir à une reprise de la session extraordinaire d'urgence en ce moment où le Conseil de sécurité est très actif et où de nouvelles initiatives diplomatiques sont prises.»<sup>101</sup>

4.34. Un autre point problématique est le fait que la dixième session extraordinaire d'urgence ait été convoquée pour examiner la demande d'avis consultatif alors que l'Assemblée générale siégeait en session ordinaire. De fait, l'opportunité de tenir simultanément une session extraordinaire d'urgence et une session ordinaire fut explicitement réfutée par le président de l'Assemblée générale lors de la première session extraordinaire d'urgence, en 1956 :

«[tenir] simultanément une session extraordinaire d'urgence et une session ordinaire ... serait contraire aux dispositions prévoyant des sessions extraordinaires d'urgence; ces sessions ne se justifient que si l'Assemblée générale ne siège pas en session ordinaire au moment considéré. Lorsqu'ils ont arrêté les dispositions relatives aux sessions extraordinaires, les auteurs du règlement intérieur pensaient certainement que ces sessions n'auraient pas lieu lorsque l'Assemblée générale tiendrait sa session ordinaire et serait, par conséquent, pleinement en mesure de s'occuper des questions qui lui seraient soumises.»<sup>102</sup>

4.35. La justesse de cette remarque fut officiellement confirmée dans la résolution 1003 (ES-I) adoptée le 10 novembre 1956 par la première session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale, qui dispose que les points de l'ordre du jour de cette session sont reportés sur l'ordre du jour provisoire de la onzième session ordinaire, en vue d'être examinés par cette dernière<sup>103</sup>. Le paragraphe 1 du dispositif de la résolution de l'union pour le maintien de la paix confirme lui aussi, en termes explicites, que cette interprétation est la bonne<sup>104</sup>.

4.36. L'interdiction de convoquer une session extraordinaire d'urgence si l'Assemblée générale siège en même temps en session ordinaire fut également rappelée dans un mémoire du bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies en date du 25 août 1967. Faisant écho à la remarque — citée plus haut — faite par le président de l'Assemblée générale lors de la première session extraordinaire d'urgence, ce document conclut que :

«l'argument avancé par le président de la première session extraordinaire d'urgence ... semble très judicieux : le fait de tenir des sessions simultanées serait contraire à l'objectif des sessions extraordinaires d'urgence qui est de permettre de convoquer rapidement l'Assemblée quand elle ne siège pas déjà»<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> A/ES-10/PV.16, 7 mai 2002, p. 13.

<sup>102</sup> Nations Unies, documents officiels de l'Assemblée générale, première session extraordinaire d'urgence, 572<sup>e</sup> séance plénière, par. 28.

<sup>103</sup> Résolution 1003 (ES-I), 10 novembre 1956.

<sup>104</sup> Le paragraphe 1 du dispositif prévoit, entre autres, que «[s]i l'Assemblée générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence».

<sup>105</sup> Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1967, p. 358. Un point de vue analogue est exprimé dans M. Simma (dir. de publ.), *The United Nations Charter: A Commentary*, 2001, p. 387-389.

4.37. D'autres questions encore se posent quant à l'opportunité fondamentale de la tenue de la dixième session extraordinaire d'urgence. Il n'est toutefois pas dans les intentions d'Israël, dans le cadre de la présente procédure, d'engager un débat détaillé sur chaque aspect procédural de la tenue de cette session. Ce qui constitue un motif de préoccupation plus fondamental à l'égard de cette procédure, c'est que la dixième session extraordinaire d'urgence ait été tenue au mépris manifeste de la condition qui, conformément à la résolution de l'union pour le maintien de la paix, doit être préalablement remplie pour que l'Assemblée générale puisse examiner une question donnée.

4.38. Selon le paragraphe 1 du dispositif de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, l'Assemblée générale

«*Décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre.*»<sup>106</sup>

4.39. C'est en vertu de ce texte que la dixième session extraordinaire d'urgence aurait été convoquée, et qu'elle aurait agi. Cependant, la question essentielle qui se pose est celle de savoir si, en l'espèce, le Conseil de sécurité, du fait que l'unanimité n'a pas pu être réalisée entre ses membres permanents, a effectivement manqué à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il va sans dire que si, en premier lieu, c'est à l'Assemblée générale elle-même qu'il appartient d'apprécier cette question, celle-ci requiert l'interprétation d'un pilier central de la structure de la Charte, mis en place pour clarifier et préciser les compétences et les responsabilités respectives de deux principaux organes de l'Organisation. C'est donc une question qui, dans un cas comme celui qui nous occupe, relève exactement de la compétence de la Cour.

4.40. Une remarque s'impose d'emblée. Le Conseil de sécurité n'a jamais été saisi d'un projet de résolution visant à ce qu'il demande lui-même un avis consultatif à la Cour sur les questions aujourd'hui en cause. Les coauteurs de la résolution proposée à la session extraordinaire d'urgence ont peut-être calculé que leur projet n'aurait pas recueilli un soutien suffisant au sein du Conseil pour avoir la moindre chance d'être adopté. Ce qui compte, à ce stade, c'est une constatation très simple. Il n'y a pas eu absence d'unanimité parmi les membres permanents, ni inaction du Conseil à l'égard de la question soumise à la session extraordinaire d'urgence par les coauteurs de la demande d'avis consultatif. *Le Conseil de sécurité n'a tout simplement jamais été saisi de la question.*

4.41. La pertinence de cet argument est amplement confirmée par nombre de commentateurs. Ainsi, M. Wolfrum a fait observer que «il existe une indispensable condition préalable à toute mesure de la part de l'Assemblée générale, à savoir que le Conseil de sécurité doit avoir examiné d'abord la question, car seul un tel examen peut avoir abouti à une absence d'unanimité entre ses membres»<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Les italiques sont de nous.

<sup>107</sup> Rudiger Wolfrum (dir. de publ.), *United Nations: Laws, Policies and Practice*, 1995, vol. 2, p. 1343.

4.42. De même, M. Reicher a relevé que

«le Conseil de sécurité doit avoir examiné la question avant que l'Assemblée générale ne puisse prendre la moindre mesure. On ne peut dire que le Conseil de sécurité, du fait que l'unanimité n'a pu être réalisée entre ses membres permanents, a manqué à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix que s'il a, à tout le moins, débattu la question en cause. En fait, on peut même aller plus loin et considérer que la condition préalable visée dans la partie A n'est remplie que si les délibérations du Conseil ont abouti à un vote. Sinon, comment établir l'absence d'unanimité ?»<sup>108</sup>

4.43. Les coauteurs de la demande d'avis consultatif répondront sans doute que cette absence d'unanimité entre les membres permanents du Conseil de sécurité eut lieu le 14 octobre 2003, lorsque celui-ci n'adopta pas le projet de résolution visant à déclarer la clôture illicite. Certes, mais c'est oublier un facteur essentiel. Aux termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix, l'Assemblée générale ne devient pas compétente simplement lorsque qu'il y a absence d'unanimité entre les Membres permanents du Conseil de sécurité, mais lorsque du fait de cette absence d'unanimité, le Conseil manque à sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

4.44. Les passages, cités plus haut, de déclarations faites lors de la séance du 14 octobre 2003 sur la clôture montrent à l'évidence que les Membres du Conseil de sécurité, qu'ils aient été pour ou contre la question soumise, et malgré leurs divergences de vues à ce sujet, étaient communément d'avis que la seule manière de faire progresser le règlement du conflit israélo-palestinien consistait à amener les deux parties à négocier dans le cadre de la feuille de route.

4.45. Il est significatif que cette constatation se soit traduite presque immédiatement par une initiative de la Russie visant à faire approuver la feuille de route par le Conseil de sécurité. Après d'intenses délibérations sur ce sujet, à la fin d'octobre puis en novembre 2003, le Conseil de sécurité adopta à l'unanimité la résolution 1515 (2003) le 19 novembre 2003, c'est-à-dire *avant* qu'ait même été demandée la convocation, pour la douzième fois, de la dixième session extraordinaire d'urgence. Il n'y a pas eu, en l'espèce, absence d'unanimité entre les Membres permanents du Conseil de sécurité. Le Conseil n'a pas davantage manqué à sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au contraire, les mécanismes de la Charte ont fonctionné exactement comme il est prévu qu'ils fonctionnent. Le Conseil de sécurité, à l'issue de délibérations approfondies et prolongées, a approuvé une marche à suivre dans le conflit israélo-palestinien. La résolution de l'union pour le maintien de la paix n'autorisait aucunement la dixième session extraordinaire d'urgence à engager une initiative propre. La demande d'avis consultatif dépassait donc la compétence accordée à la dixième session extraordinaire d'urgence aux termes de cette résolution.

#### **ii) La demande d'avis consultatif aurait dépassé la compétence de l'Assemblée générale réunie en session ordinaire**

4.46. Le fait que la dixième session extraordinaire d'urgence, en demandant un avis consultatif, ait dépassé la compétence qui est la sienne aux termes de la résolution de l'union pour le maintien de la paix devrait suffire à clore la question. Cependant, dans un souci d'exhaustivité,

---

<sup>108</sup> Harry Reicher, «The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage», *Columbia Journal of Transnational Law*, 1981, n° 20, p. 40.

et au cas où ses interlocuteurs avanceraient qu'il s'agit là d'une objection purement formelle, Israël tient à faire deux remarques supplémentaires. Pour commencer, on ne saurait écarter inconsidérément, en les qualifiant de formelles, les objections qu'il soulève quant aux pouvoirs de la dixième session extraordinaire d'urgence. Cette session, par des moyens extrêmement discutables, prétendait agir en application de la résolution de l'union pour le maintien de la paix. Cette résolution, qui participe des fondements mêmes de la Charte, porte sur les compétences respectives du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale à l'égard des questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que sur l'équilibre entre leurs responsabilités dans ce domaine. Même avec la plus fertile des imaginations, on ne saurait qualifier de purement formelle une violation des principes fondamentaux de cette résolution et des conditions essentielles qu'elle impose.

4.47. Plus fondamentalement, Israël affirme que, compte tenu de l'attention consacrée par le Conseil de sécurité au conflit israélo-palestinien, l'Assemblée générale siégeant en session ordinaire n'aurait pu adopter la résolution portant demande d'avis consultatif.

4.48. Dans *The Law of the United Nations*, un ouvrage de 1950 qui a fait école, M. Kelsen fait observer ce qui suit à propos de la compétence attribuée à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, en vertu du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte, pour demander des avis consultatifs:

«La compétence pour demander des avis consultatifs telle qu'établie aux termes du paragraphe 2 de l'article 96, par opposition à celle qui est établie aux termes du paragraphe 1 de l'article 96, est limitée dans la mesure où les organes autorisés à cette fin par l'Assemblée générale ne peuvent demander des avis consultatifs que sur des questions juridiques «qui se poseraient dans le cadre de leur activité». Aucune restriction de ce genre ne limite la compétence analogue dont sont investis l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité aux termes du paragraphe 1 de l'article 96. Néanmoins, ces organes n'ont eux aussi compétence pour demander des avis consultatifs sur des questions juridiques données que si ces questions se posent dans le cadre de leur activité, c'est-à-dire si elles sont de leur ressort.

La compétence d'un organe quel qu'il soit est établie selon la norme qui veut qu'il n'agira pas au-delà du cadre de son activité, telle que définie dans l'instrument juridique constitutif de l'organe en question. Il est peu probable que le paragraphe 1 de l'article 96 ait cherché à élargir le cadre de l'activité de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité telle qu'elle est déterminée par les autres articles de la Charte. L'expression «qui se poseraient dans le cadre de leur activité» au paragraphe 2 de l'article 96 est par conséquent superflue.»<sup>109</sup>

4.49. M. le juge Schwebel semble trouver cette analyse convaincante<sup>110</sup>, alors que Mme le juge Higgins fait observer qu'une demande d'avis consultatif n'implique pas un élargissement substantiel du cadre des activités de l'organe qui fait la demande<sup>111</sup>. Dans un contexte général, cette observation est probablement juste. En l'espèce, cependant, la question est de savoir si, compte tenu de la structure de la Charte et de la manière dont elle définit les compétences du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ainsi que l'équilibre entre leurs responsabilités

---

<sup>109</sup> Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, p. 546.

<sup>110</sup> S. M. Schwebel, «Authorising the Secretary-General of the United Nations to Request Advisory Opinions of the International Court of Justice», *AJIL*, 1984, vol. 78, p. 874-875.

<sup>111</sup> R. Higgins, «A comment on the health of Advisory Opinions», in Lowe et Fitzmaurice (dir. de publ.), *Fifty years of the International Court of Justice*, 1996, p. 577.

respectives, l'Assemblée générale peut demander un avis consultatif à la Cour sur une question donnée, lorsque cette question fait déjà l'objet de mesures prises par le Conseil de sécurité dans l'exercice de la responsabilité principale qui lui est dévolue par la Charte, et lorsque cela aurait pour effet d'entraver les travaux du Conseil.

4.50. Israël ne conteste pas que l'Assemblée générale, aux termes de la Charte, est également concernée par la paix et la sécurité internationales. C'est là un fait tellement bien établi — notamment dans la jurisprudence de la Cour, dans l'affaire relative à *Certaines dépenses des Nations Unies*<sup>112</sup> — qu'il n'appelle aucun commentaire. Israël affirme toutefois que l'Assemblée générale, lorsque le Conseil de sécurité agit dans l'exercice de sa responsabilité principale, doit faire preuve de retenue. C'est d'ailleurs sur cette règle tacite que se fonde la résolution de l'union pour le maintien de la paix.

4.51. Comme chacun sait, le paragraphe 1 de l'article 24 de la Charte attribue au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Chacun sait également que c'est le Conseil de sécurité, et lui seul, qui a compétence pour agir en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte. En outre, le Conseil de sécurité a une compétence quasi exclusive pour agir en matière de règlement pacifique des différends, au titre du chapitre VI de la Charte. Ainsi, même si l'article 35 de la Charte confère à l'Assemblée générale une compétence limitée pour examiner certaines questions portées à son attention, le paragraphe 3 de ce même article 35 précise explicitement que tout acte de l'Assemblée générale relatif à ces questions est soumis aux dispositions des articles 11 et 12 de la Charte ; or, dans le cas du second, celles-ci limitent la compétence de l'Assemblée générale lorsque le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la Charte.

4.52. Plus important encore, les articles 33, 34, 36, 37 et 38 du chapitre VI attribuent *uniquement* au Conseil de sécurité des responsabilités particulières en matière de règlement pacifique des différends. Ainsi, aux termes de l'article 33, c'est le Conseil de sécurité qui a compétence pour inviter les parties à un conflit à régler leur différend par des moyens pacifiques. Aux termes de l'article 34, c'est le Conseil de sécurité qui peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 36, c'est le Conseil de sécurité qui peut recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées. Qui plus est, en vertu du paragraphe 3 de cet article 36, c'est le Conseil de sécurité qui doit «tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice». On peut donc en déduire que toute demande d'avis consultatif dans ce domaine relève de la compétence du Conseil de sécurité, et non de celle de l'Assemblée générale, en particulier lorsque le Conseil de sécurité a agi dans l'exercice de la responsabilité principale dont il est investi par la Charte. Telle fut d'ailleurs l'approche suivie en l'affaire des *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*, dans laquelle l'avis avait été demandé à la Cour par le Conseil de sécurité.

4.53. Selon l'article 37, c'est encore le Conseil de sécurité qui a compétence pour recommander des termes de règlement dans un conflit. Il a également compétence au titre de l'article 38.

---

<sup>112</sup> *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962, p. 163.*

4.54. Par conséquent, si l'Assemblée générale est incontestablement responsable elle aussi du maintien de la paix et de la sécurité internationales, sa compétence en matière de règlement pacifique des différends est secondaire, et ressortit davantage aux pouvoirs généraux qui lui sont conférés en vertu du chapitre IV de la Charte qu'à un quelconque pouvoir spécial découlant du chapitre VI. Seul le Conseil de sécurité est investi de pouvoirs spéciaux pour agir dans ce domaine. La résolution de l'union pour le maintien de la paix traduit très précisément cet équilibre entre les compétences et les responsabilités respectives du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

4.55. D'autres dispositions de la Charte confirment également la compétence et la responsabilité du Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité internationales, en excluant clairement celles de l'Assemblée générale dans ce domaine. Ainsi, selon les articles 52 à 54 de la Charte, qui concernent les accords régionaux, seul le Conseil de sécurité peut jouer un rôle à l'égard de tels accords. De même, l'article 99 de la Charte dispose que le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Assemblée générale n'est pas mentionnée dans ces dispositions.

4.56. Il est incontestable que la pratique des Nations Unies à cet égard a évolué au cours des quelque soixante années d'existence de l'Organisation. Il en ressort à l'évidence que l'Assemblée générale est en mesure de jouer, à propos de questions liées à la paix et à la sécurité internationales, un rôle plus actif que celui qui lui est dévolu à strictement parler par la Charte. La structure de la Charte demeure cependant la même. C'est le Conseil de sécurité qui a une responsabilité principale en matière de paix et de sécurité, et le rôle de l'Assemblée générale lui est subordonné.

4.57. On ne peut ignorer inconsidérément les compétences de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité en vertu de la Charte, ainsi que l'équilibre entre leurs responsabilités respectives. Les questions en cause dépassent l'affaire soumise aujourd'hui à la Cour. Elles touchent aux mécanismes inhérents à l'Organisation des Nations Unies elle-même, précisément au moment où celle-ci s'efforce de se faire entendre alors que sa capacité d'action est remise en cause sur une plus grande échelle. La structure de la Charte n'est en aucun cas parfaite. Mais on ne peut faire abstraction de l'équilibre instauré par la Charte entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

4.58. Au vu de ce qui précède, Israël affirme que, puisque le Conseil de sécurité s'emploie activement à chercher un règlement au conflit israélo-palestinien dans l'exercice de sa responsabilité principale, notamment au titre du chapitre VI de la Charte, la requête d'avis consultatif qui est soumise aujourd'hui à la Cour en application de la résolution adoptée par la dixième session extraordinaire d'urgence aurait dépassé la compétence de l'Assemblée générale même si celle-ci l'avait adoptée dans le cadre d'une session ordinaire.

\*

\* \*

## CHAPITRE 5

### LA REQUÊTE NE PORTE PAS SUR UNE QUESTION JURIDIQUE RELEVANT DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 96 DE LA CHARTE NI DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 65 DU STATUT

#### A. La requête doit porter sur une question juridique

5.1. Il est bien établi que, pour que la Cour soit en mesure d'exercer sa compétence en matière d'avis consultatif, une requête doit lui avoir été transmise pour qu'elle examine une «question juridique». C'est ce qui découle du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, que la Cour a interprétés dans un grand nombre des avis consultatifs qu'elle a rendus à ce jour<sup>113</sup>.

5.2. La question posée à la Cour dans la présente espèce n'est pas une «question juridique» relevant du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut. L'exception soulevée par Israël à l'égard de la compétence ne tient pas au fait que la question est «politique», encore que les éléments exposés au chapitre 3 démontrent à l'évidence que la requête revêt un caractère très politique et partial et concerne l'un seulement des aspects d'un différend politique plus large. L'exception tient plutôt au fait que la question soumise à la Cour est libellée dans des termes incertains et qu'en conséquence elle ne se prête pas à une réponse de la Cour.

5.3. Pour qu'une question constitue une question juridique aux fins du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, elle doit être raisonnablement précise. Cette exigence découle en partie du libellé du paragraphe 2 de l'article 65 du Statut, qui stipule expressément que la requête «formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé», et en partie de principes fondamentaux. En outre, la Cour s'est inspirée de la nécessité d'asseoir ses conclusions sur des certitudes de droit<sup>114</sup>. L'idée selon laquelle les décisions doivent être prises par rapport à la sécurité juridique et dans les limites de celle-ci constitue un principe général applicable en droit international<sup>115</sup>. La question de la sécurité juridique ne doit pas être confondue avec celle qui s'est posée lors d'avis consultatifs précédents, à savoir si une question est excessivement abstraite, c'est-à-dire si le sens de la question est sûr mais, selon certains, ne concerne pas une situation de fait particulière<sup>116</sup>. Le problème en l'espèce est qu'il n'est pas possible de comprendre avec une certitude raisonnable le sens juridique de la question. Cet aspect sera examiné plus avant dans les paragraphes qui suivent.

---

<sup>113</sup> Voir, par exemple, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962*, C.I.J. Recueil 1962, p. 155 : «En conséquence, et conformément à l'article 65 du Statut, la Cour ne peut donner un avis consultatif que sur une question juridique. Si une question n'est pas juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière : elle doit refuser de donner l'avis qui lui est demandé.»

<sup>114</sup> Voir, par exemple, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 262, par. 95; *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran), arrêt*, C.I.J. Recueil 1980, p. 29, par. 58. Voir encore *Compétence en matière de pêcheries (Espagne c. Canada), opinion individuelle de M. Oda*, C.I.J. Recueil 1998, par. 9.

<sup>115</sup> Daillier et Pellet, *Droit international public*, 6<sup>e</sup> éd., p. 349. Voir également sir Hersch Lauterpacht, à propos du «postulat primordial de sécurité et de stabilité» dans le cadre de l'administration de la justice. Lauterpacht, H., *The Function of Law*, 1933, p. 253. Le principe de la sécurité juridique est également un concept important dans le droit communautaire européen : voir, par exemple, *Portelange/Smith Corona Marchant International*, affaire 10/69 (REC. 1969, p. 309).

<sup>116</sup> Voir, par exemple, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 236, par. 15.

5.4. En outre, bien qu'Israël reconnaisse que l'interprétation de la question qui lui est posée fait partie de la fonction judiciaire de la Cour, celle-ci ne doit pas, ce faisant, dépasser sa propre compétence. Ainsi que l'a déclaré la Cour permanente : «[La Cour] dépasserait sa propre compétence, en essayant d'examiner des situations litigieuses effectives ou éventuelles, au sujet desquelles son avis n'a pas été sollicité, et en s'efforçant d'indiquer comment, suivant elle, ces situations devraient être réglées.»<sup>117</sup>

5.5. La tâche de la Cour consiste à répondre à la question telle qu'elle lui a été posée, et non à la reformuler<sup>118</sup>. A défaut d'être saisie d'une question juridique raisonnablement certaine, la Cour ne saurait établir sa compétence en élargissant la question qui lui est soumise<sup>119</sup>.

## **B. La question est incertaine et il est impossible d'y répondre selon les termes dans lesquels elle est libellée**

### **i) L'hypothèse sous-jacente d'illicéité**

5.6. La question transmise à la Cour comporte trois éléments. Elle consiste à demander :

- quelles sont en droit les conséquences
- d'une situation de fait, à savoir 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.

5.7. La question porte sur les «conséquence en droit» et non sur les questions sous-jacentes de licéité. Bien que la question posée à la Cour semble reposer sur l'hypothèse selon laquelle la construction de la clôture est illicite, l'illicéité de la clôture n'a, en réalité, fait l'objet d'aucune appréciation ou détermination juridiquement contraignante<sup>120</sup>. Dès lors, de deux choses l'une :

---

<sup>117</sup> *La compétence de l'Organisation internationale du travail pour régler accessoirement le travail personnel du patron (1926)*, C.P.J.I. série B n° 13, p. 24.

<sup>118</sup> Voir, par exemple, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1999, p. 81, par. 37; voir également *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 7.

<sup>119</sup> La compétence de la Cour se limitant à répondre à la question qui lui est posée et étant en partie définie par cette question, la situation est analogue à celle qui se produit lorsqu'une disposition de règlement d'un différend, et en particulier une convention d'arbitrage, est inapplicable en raison de son caractère ambigu, parce qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude comment les parties souhaitaient régler leurs différends. Voir, par exemple, Redfern et Hunter, *Law and Practice of International Commercial Arbitration*, 3<sup>e</sup> éd., p. 172 et 173, traitant de «l'insécurité juridique», et des «clauses d'arbitrage pathologiques». On peut également comparer avec utilité la manière dont la Cour a interprété les dispositions conventionnelles au stade de la compétence, par exemple dans l'*Affaire des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, C.I.J. Recueil 1996, p. 810, par. 16. La Cour a interprété chacune des dispositions invoquées par le requérant afin d'établir si les faits allégués avaient pu entraîner une violation. La Cour ne pouvait répondre à la question de savoir si les parties avaient consenti à sa compétence en se fondant uniquement sur une interprétation «défendable» du traité. Une plus grande certitude était nécessaire pour établir la compétence de la Cour.

<sup>120</sup> Voir le premier paragraphe du dispositif de la résolution A/RES/ES-10/13 de l'Assemblée générale en date du 27 octobre 2003, pièce n° 14 du dossier.

- a) ou bien la Cour est invitée i) à constater que la construction de la clôture est illicite et ii) à rendre un avis sur les conséquences juridiques de cette illicéité;
- b) ou bien la Cour est invitée i) à présumer que la construction de la clôture est illicite et ii) à rendre un avis sur les conséquences juridiques de cette illicéité présumée.

5.8. Le premier membre de cette alternative est impraticable. Le second l'est également et amènerait aussi la Cour à donner un avis dépourvu d'objet et de but.

5.9. S'agissant de la première possibilité, la question de savoir si la construction de la clôture est illicite est une question complexe où s'entremêlent les faits et le droit. Nous reviendrons à cette question au chapitre 8. C'est également une question d'une grande sensibilité politique, ainsi qu'il a été démontré au chapitre 3, étant donné en particulier l'initiative visant à ramener les deux parties sur la voie des négociations qui a été entérinée par le Conseil de sécurité. Il est à supposer que si l'Assemblée générale avait voulu obtenir l'avis de la Cour sur cette question très complexe et délicate, elle le lui aurait demandé expressément. Dans des circonstances analogues, la Cour permanente a déclaré : «si le Conseil avait aussi désiré connaître l'avis de la Cour sur ce point ... il n'aurait pas manqué de le dire expressément. C'est pourquoi la Cour ne se considère pas comme étant saisie de cette question.»<sup>121</sup>

5.10. Nous estimons que la Cour devrait refuser de la même manière de répondre à une question reformulée portant sur la question de savoir si la construction de la clôture est, oui ou non, illicite. De plus, la question de la licéité, par sa nature même, se prête mal à une détermination par voie d'avis consultatif. En effet, il faudrait pour cela élucider les questions de fait complexes que recouvre cette question, ce qui exigerait nécessairement que la Cour examine de nombreux éléments de preuve documentaires et de témoignages, notamment d'experts. Ainsi que nous l'expliquons plus loin au chapitre 8, l'instruction des faits que requerrait l'examen de la question de la licéité ne saurait entrer dans le cadre de la présente requête d'avis consultatif.

5.11. S'agissant de la seconde possibilité, si la Cour devait faire reposer son examen sur un postulat d'illicéité, l'avis qui en résulterait ne pourrait avoir de valeur dans la pratique. Ainsi qu'il a été établi dans l'affaire du *Sahara occidental*, la fonction de la Cour est de donner un avis dès lors qu'elle a abouti à la conclusion que la question qui lui est posée est pertinente, qu'elle a un effet pratique à l'heure actuelle et qu'elle n'est pas dépourvue d'objet ou de but<sup>122</sup>. Ces conditions ne peuvent être considérées comme remplies si la question invite simplement la Cour à rendre un avis en se fondant sur un postulat, à savoir l'illicéité présumée de la construction de la clôture. L'avis ainsi rendu ne pourrait aider l'Assemblée générale à s'acquitter de ses fonctions<sup>123</sup>. En outre, cet

---

<sup>121</sup> *Echange des populations grecques et turques, 1925, C.P.J.I. série B n° 10, p. 17.*

<sup>122</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 37, par. 73. Voir également p. 20, par. 20 et p. 27, par. 39. Voir encore Cameroun septentrional, C.I.J. Recueil 1963, p. 33 : «Si la Cour devait poursuivre l'affaire et déclarer toutes les allégations du demandeur justifiées au fond, elle n'en serait pas moins dans l'impossibilité de rendre un arrêt effectivement applicable...» Il s'agissait, certes, d'une affaire contentieuse, mais dans le même arrêt la Cour a souligné que toutes les considérations relatives à l'opportunité judiciaire étaient également applicables lorsqu'elle exerçait sa compétence en matière consultative (*ibid.*, p. 30-31). Voir *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 16.* Il est possible de soutenir que la jurisprudence de la Cour est partagée en ce qui concerne l'opportunité d'examiner le but et l'objet d'une requête d'avis consultatif. Toutefois, le véritable critère est l'immédiateté d'application. Un avis concernant une question générale de droit international, comme celui qui a été rendu dans l'affaire des *Armes nucléaires*, a une application immédiate, qu'il existe ou non une situation particulière à laquelle il puisse s'appliquer. Un avis portant sur les conséquences juridiques d'un acte donné, lorsque l'illicéité de cet acte n'est pas établie, ne peut avoir d'application immédiate.*

<sup>123</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 20, par. 39.*

avis ajouterait à la confusion. Sans compter que les conséquences juridiques, s'il en est, dépendraient de la nature exacte de l'illicéité. La Cour va-t-elle alors examiner une longue série d'hypothèses différentes, et dire quelles seraient les conséquences juridiques de chacune ?

5.12. Ainsi, il est très difficile de savoir ce que l'on demande à la Cour. On ne sait laquelle des deux options mentionnées ci-dessus la Cour est censée adopter. On ne sait, dans le cas de l'option *a*), quelle serait la portée exacte de l'examen et, dans le cas de l'option *b*), quelles hypothèses pourraient ou devraient être posées.

5.13. La situation était très différente dans l'affaire de la *Namibie*, car la Cour était alors invitée à donner son avis sur les conséquences juridiques pour les Etats d'une situation dans laquelle l'illicéité de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie avait déjà été définitivement établie par le Conseil de sécurité dans sa résolution 276 (1970). C'est pourquoi le point de départ de l'examen par la Cour des conséquences juridiques pour les Etats dans cette affaire fut précisément le fait qu'«un organe compétent des Nations Unies [avait] constat[é] d'une manière obligatoire qu'une situation [était] illégale»<sup>124</sup>.

## **ii) Conséquences juridiques pour qui ?**

5.14. L'emploi de l'expression «conséquences juridiques» ouvre immédiatement un autre champ d'incertitude. La question ne précise pas si la Cour est invitée à examiner les conséquences juridiques pour :

- l'Assemblée générale ou quelque autre organe des Nations Unies;
- les Etats membres des Nations Unies;
- Israël;
- la «Palestine»;
- certaines des entités précitées, ou quelque autre entité.

5.15. Les conséquences juridiques n'existent pas dans l'abstrait. Elles doivent avoir un objet défini. L'absence d'un objet défini entraîne celle de toute sécurité juridique. Le fait que le terme «conséquences» soit accompagné de l'adjectif «juridiques» ne change rien à ce fait. De plus, il n'est d'aucun secours, pour combler cette lacune, de se reporter au procès-verbal de la séance à laquelle la requête d'avis consultatif a été adoptée. Il est frappant que le procès-verbal ne dise pas qui sont censés être les bénéficiaires de l'avis de la Cour ni, d'ailleurs, en quoi cet avis aiderait l'Assemblée générale à s'acquitter de ses fonctions.

5.16. L'incertitude qui existe à cet égard est pertinente à deux égards. Premièrement, la Cour doit savoir quelle est la portée du travail qu'il lui est demandé de faire. Il n'appartient pas à la Cour d'essayer de deviner les intentions de l'Assemblée générale. Deuxièmement, et cet aspect est tout aussi important, les Etats ou les autres parties intéressées doivent également connaître la portée de l'examen qui est demandé à la Cour. Sans cela, ils ne sont pas en mesure de préparer leur

---

<sup>124</sup> *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. 54, par. 117, et p. 54-56, par. 118-126.*

position. A cet égard, il convient peut-être de rappeler que dans l'affaire de la *Namibie*, la Cour avait été priée de donner son avis sur les conséquences juridiques *pour les Etats* de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité. La Cour n'avait pas eu à préciser elle-même la question et elle n'est pas allée au-delà de la tâche précise qui lui était indiquée par celle-ci.

### C. Conclusions

5.17. Du fait des lacunes exposées ci-dessus, la question posée à la Cour revêt un caractère incertain. Il s'ensuit que cette question ne saurait être une question juridique au sens du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut. Ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, lorsque la question sur laquelle il lui est demandé de rendre un avis n'est pas une question juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la matière. Elle doit refuser de rendre l'avis demandé.

\*

\* \*

## TROISIÈME PARTIE

### L'OPPORTUNITÉ ET L'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

#### CHAPITRE 6

##### LES PRINCIPES PERTINENTS EN MATIÈRE D'OPPORTUNITÉ ET L'EXERCICE, PAR LA COUR, DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE CONFORMEMENT AU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 65 DU STATUT

###### A. En vertu de son pouvoir discrétionnaire, la Cour peut refuser de répondre à la question

6.1. La Cour est libre de refuser de répondre à une demande d'avis consultatif. Or, Israël considère que la demande dont elle est actuellement saisie est de celles auxquelles elle ne doit pas répondre. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 65 laisse beaucoup de liberté à la Cour. Il dispose que la Cour «*peut* donner un avis consultatif» (les italiques sont de nous). La Cour a maintes fois rappelé qu'elle a de ce fait un «large pouvoir d'appréciation» pour examiner «si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis»<sup>125</sup>. Dans son avis sur le *Sahara occidental*, par exemple, la Cour a traité ce point dans les termes suivants :

«L'article 65, paragraphe 1, du Statut qui confère à la Cour le pouvoir de donner des avis consultatifs est permissif et le pouvoir qu'il lui attribue ainsi a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Cour internationale de Justice, de même que la Cour permanente de Justice internationale, a toujours suivi le principe selon lequel, en tant que corps judiciaire, elle doit rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire, même lorsqu'elle rend des avis consultatifs. S'il lui est posé une question juridique à laquelle elle a incontestablement compétence pour répondre, elle peut néanmoins refuser de le faire. Comme la Cour l'a déclaré dans des avis consultatifs antérieurs, le caractère permissif de l'article 65, paragraphe 1, lui donne le pouvoir d'apprécier si les circonstances de l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis.»<sup>126</sup>

6.2. Pareillement, dans son avis concernant *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour, rappelant l'avis consultatif rendu par la Cour permanente de Justice internationale sur le *Statut de la Carélie orientale*, a formulé les observations suivantes :

«Le pouvoir qu'a la Cour de donner un avis consultatif procède de l'article 65 du Statut. Le pouvoir ainsi attribué a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour internationale de Justice, de même que la Cour permanente de Justice internationale, a toujours suivi le principe énoncé le 23 juillet 1923 par la Cour permanente en l'affaire du *Statut de la Carélie orientale* : «La Cour, étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs» (*C.P.J.I. série B n° 5*, p. 29). En conséquence, et conformément à l'article 65 du Statut, la Cour ne peut donner un avis consultatif que sur une question juridique. Si une question n'est pas juridique, la Cour n'a pas de pouvoir discrétionnaire en la

---

<sup>125</sup> *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950*, p. 71-72.

<sup>126</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 12, par. 23.

matière : elle doit refuser de donner l'avis qui lui est demandé. Mais, même s'il s'agit d'une question juridique, à laquelle la Cour a indubitablement compétence de répondre, elle peut néanmoins refuser de le faire.»<sup>127</sup>

6.3. La Cour n'en a pas moins précisé clairement que, si elle ne devait en principe pas refuser de rendre l'avis consultatif demandé, seules des «raisons décisives» devaient la conduire à le faire<sup>128</sup>.

6.4. La jurisprudence récente de la Cour révèle que celle-ci est particulièrement soucieuse de bien examiner les questions de compétence et d'opportunité avant d'aborder toute question de fond. C'est ainsi, par exemple, que lorsque l'Assemblée générale lui a demandé un avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour a résolu dans un premier temps les questions de compétence et d'opportunité avant d'en venir au fond de la question qui lui était soumise pour avis consultatif<sup>129</sup>. L'étude de sa jurisprudence et de celle de la Cour permanente, sa devancière, révèle un certain nombre d'éléments pertinents pour déterminer ce qui constitue des «raisons décisives» pour que la Cour refuse de donner l'avis demandé.

#### **i) L'obligation qu'a la Cour de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire**

6.5. Dans l'affaire du *Cameroun septentrional*, la Cour, évoquant l'exercice d'une fonction judiciaire applicable aussi bien aux avis consultatifs qu'aux affaires contentieuses, fit observer que «[c]ette fonction [était] soumise à des limitations inhérentes qui, pour n'être ni faciles à classer, ni fréquentes en pratique, n'en [étaient] pas moins impérieuses en tant qu'obstacles décisifs au règlement judiciaire»<sup>130</sup>. La Cour s'est montrée particulièrement consciente de ces «limitations inhérentes» à sa «fonction judiciaire» lorsqu'elle a exercé sa compétence consultative; dans ces occasions, elle a beaucoup insisté sur le fait que son obligation première était de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire. Cet impératif trouve ses origines dans l'avis rendu par la Cour permanente sur le *Statut de la Carélie orientale*. Compte tenu de leur pertinence aux fins de la question dont la Cour est actuellement saisie, les principales conclusions de la Cour permanente méritent d'être citées intégralement. Concluant qu'elle ne rendrait pas d'avis sur la question qui lui était soumise, la Cour permanente s'était ainsi exprimée :

«Il résulte de ce qui précède que l'avis demandé à la Cour porte sur un différend actuellement né entre la Finlande et la Russie ... 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.

.....

Or, le consentement de la Russie n'a jamais été donné; par contre, elle a nettement et à maintes reprises déclaré qu'elle n'accepte aucune intervention de la Société des Nations dans son différend avec la Finlande. Les refus que la Russie avait

---

<sup>127</sup> *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962, p. 155.*

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 10 et suiv., par. 14 et suiv.*

<sup>130</sup> *Affaire du Cameroun septentrional (Cameroun c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt du 2 décembre 1963, C.I.J. Recueil 1963, p. 30.*

déjà opposés aux démarches suggérées par le Conseil ont été renouvelés lorsque la requête d'avis lui a été notifiée. Par conséquent, la Cour se voit dans l'impossibilité d'exprimer un avis sur un différend de cet ordre.

La Cour estime qu'il y a encore d'autres raisons péremptoires pour lesquelles tout effort de la Cour de traiter la question actuelle serait inopportun. Le point de savoir si la Finlande et la Russie ont passé un contrat, d'après les termes de la déclaration concernant l'autonomie de la Carélie orientale, est en réalité un point de fait. Y répondre impliquerait le devoir de rechercher quelles preuves seraient de nature à éclairer la Cour sur la force relative des thèses avancées à ce propos par la Finlande et la Russie, et de faire comparaître tel témoin que nécessaire. La Russie refusant de prendre part à une enquête de ce genre, la Cour serait très embarrassée pour la mener à bien. 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 qui est celle de savoir quel fut l'objet de l'accord des parties. La Cour ne saurait aller jusqu'à dire qu'en règle générale une requête pour avis consultatif ne puisse impliquer une vérification de faits; mais, dans des circonstances ordinaires, il serait certainement utile que les faits sur lesquels l'avis consultatif de la Cour est demandé fussent constants : le soin de les déterminer ne devrait pas être laissé à la Cour elle-même.

La Cour se rend compte qu'elle n'est pas invitée à trancher un différend, mais à donner un avis consultatif. Cependant, cette circonstance ne modifie pas essentiellement les considérations ci-dessus. La question posée à la Cour n'est pas de droit abstrait, mais concerne directement le point essentiel du conflit entre la Finlande et la Russie, et il ne peut y être répondu qu'à la suite d'une enquête sur les faits qui sont à la base de l'affaire. Répondre à la question équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties. La Cour, étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs.»<sup>131</sup>

6.6. La Cour permanente s'est attachée à deux facteurs qui sont particulièrement pertinents dans la présente espèce : *a)* l'absence de consentement en vue de soumettre le différend juridique au règlement judiciaire, et *b)* l'impossibilité radicale, pour la Cour, de statuer sur les faits sous-jacents lorsqu'elle ne dispose pas de preuves suffisantes.

**a) *Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsqu'il existe un différend juridique***

6.7. L'avis rendu sur le *Statut de la Carélie orientale* reposait en partie sur le fait que la Russie n'était pas Membre de la Société des Nations. Elle ne pouvait donc pas être réputée avoir généralement consenti à ce que la Cour permanente exerçât sa compétence facultative<sup>132</sup>. Cela dit, la jurisprudence de la présente Cour met l'accent non pas sur l'élément juridictionnel de la décision de la Cour permanente mais plutôt sur la question de savoir si l'étude d'une question liée à un

---

<sup>131</sup> *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif (1923), C.P.J.I. série B n° 5, p. 27-29.*

<sup>132</sup> *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, par. 31; voir également Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 23-24, par. 30.*

différend pendant entre des Etats répond aux impératifs de l'opportunité judiciaire<sup>133</sup>. C'est ce qui a conduit la Cour à examiner attentivement si les questions particulières qui lui étaient soumises se rattachaient à un différend existant entre des Etats.

6.8. Ainsi, dans l'affaire relative à l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a considéré la nature de la question qui lui était posée, à savoir l'applicabilité à certains différends des procédures de règlement instituées par les traités de paix, et a conclu que la question «ne touch[ait] assurément pas le fond même de ces différends»<sup>134</sup>. Il s'ensuivait que le cas était différent de celui de la *Carélie orientale*. On ne pouvait pas dire que la question «concernait directement le point essentiel d'un différend actuellement né entre deux Etats de sorte qu'y répondre équiva[la]it en substance à trancher un différend entre les parties»<sup>135</sup>. La Cour a conclu que «la position juridique des parties à ces différends ne saurait à aucun degré être compromise par les réponses que la Cour pourrait faire aux questions qui lui sont posées»<sup>136</sup>. En d'autres termes, la Cour a énoncé un principe de base — à savoir qu'elle doit refuser de répondre à une question lorsque cela «équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties» — et a cherché à déterminer si ce principe pouvait être appliqué aux faits qui lui étaient soumis.

6.9. De même, dans l'affaire de la *Namibie*, la Cour a examiné la question de savoir si la demande avait trait à un différend juridique actuellement pendant entre deux Etats (et/ou entre l'Afrique du Sud et les Nations Unies), mais a jugé que tel n'était pas le cas<sup>137</sup>. Un autre facteur important, du point de vue du consentement, était que l'Afrique du Sud s'était présentée devant la Cour afin de plaider sa cause sur le fond de la question soumise pour avis consultatif<sup>138</sup>.

6.10. Dans l'affaire du *Sahara occidental*, la Cour s'est expressément interrogée sur l'actualité du précédent de la *Carélie orientale* (développant les conclusions qu'elle avait adoptées sur cette même question en l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix*), et a conclu que : «le consentement d'un Etat intéressé conserve son importance non pas du point de vue de la compétence de la Cour mais pour apprécier s'il est opportun de rendre un avis consultatif»<sup>139</sup>. Et, poursuivait-elle :

---

<sup>133</sup> Voir, par exemple, Simma (dir. de publ.), *The Charter of the United Nations*, 2<sup>e</sup> éd., vol. II, p. 1185 : «Il serait inapproprié de décider de connaître d'une demande si un différend juridique intéressant des Etats qui n'ont pas reconnu la juridiction obligatoire de la Cour, sur la base de l'article 36 du Statut, était porté devant la Cour, en l'absence des Etats concernés, par le biais d'une demande d'avis consultatif.» Voir également p. 1187 : «La Cour internationale de Justice a reconnu, d'autre part, que le défaut de consentement d'un Etat intéressé pouvait rendre le prononcé de l'avis consultatif incompatible avec son caractère judiciaire.»

<sup>134</sup> *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950*, p. 72.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 71-72; voir Rosenne, *The Law and Practice of the International Court, 1920-1996*, vol. II, où l'auteur relève que les vues de la Cour telles qu'elles sont exprimées dans l'avis consultatif sur l'*Interprétation des traités de paix* «constituent aujourd'hui le principe directeur».

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *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. 24, par. 32. La Cour a dit : «L'objet de la requête n'est pas de faire en sorte que la Cour assiste le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses fonctions relatives au règlement pacifique d'un différend entre deux ou plusieurs Etats dont il serait saisi. Il s'agit d'une requête présentée par un organe des Nations Unies, à propos de ses propres décisions, en vue d'obtenir de la Cour un avis juridique sur les conséquences et les incidences de ces décisions.»

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 23-24, par. 31.

<sup>139</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 32.

«Ainsi le défaut de consentement d'un Etat intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé de l'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.»<sup>140</sup>

6.11. Le principe voulant que la Cour reste «fidèle aux exigences de son caractère judiciaire», mis en lumière dans l'avis sur le *Sahara occidental*, étaye l'idée selon laquelle la Cour ne doit pas permettre que le mécanisme consultatif soit utilisé abusivement pour contourner les prévisions du Statut sur la juridiction consensuelle<sup>141</sup>. Il ne s'agit pas simplement de savoir s'il existe ou non, au même moment, un différend entre des Etats qui pourrait autrement être porté devant la Cour par le jeu de sa procédure contentieuse, mais de savoir si, en se penchant sur la question, la Cour ne serait pas en fait amenée à statuer — de façon obligatoire ou non — sur des questions d'une manière qui échapperait aux prescriptions du Statut. Dans l'affaire du *Sahara occidental*, la Cour a examiné la situation portée à son attention et a jugé que la controverse juridique dont elle était saisie n'avait pas vu le jour dans le cadre de relations bilatérales entre deux Etats<sup>142</sup>. Elle a également souligné que, au cours des travaux de l'Assemblée générale, l'Espagne ne s'était pas opposée au fait que la question fût soumise à la compétence consultative de la Cour<sup>143</sup>.

**b) Les limitations inhérentes à la fonction consultative lorsque la Cour ne dispose pas de preuves suffisantes pour parvenir à des conclusions de fait**

6.12. Nonobstant la discrétion laissée à la Cour pour s'inspirer des principes applicables en matière contentieuse (conformément au paragraphe 68 du Statut), la procédure que permet la fonction consultative ne se prête pas facilement à l'établissement de faits complexes<sup>144</sup>. Cela n'a pas beaucoup gêné la Cour dans l'exercice de sa compétence facultative — du moins pas avant la présente espèce — étant donné qu'elle ne s'était jusqu'alors jamais heurtée au problème consistant à établir des faits complexes qui font l'objet d'un désaccord<sup>145</sup>.

6.13. Dans l'affaire de la *Carélie orientale*, la Cour permanente avait conclu, face à la difficulté de vérifier les faits, que, en l'absence d'une partie intéressée, elle ne pouvait y parvenir sans se départir des règles essentielles qui dirigeaient son activité de tribunal. Ce principe, la

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 25, par. 33.

<sup>141</sup> Voir également l'avis consultatif relatif à la *Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime*, C.I.J. Recueil 1960, p. 153.

<sup>142</sup> *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 25, par. 34. Voir la présente espèce, dans laquelle Israël a évidemment voté contre la résolution A/RES/ES-10/14. La Cour a examiné et appliqué les principes énoncés en l'affaire du *Sahara occidental* lorsqu'elle a été appelée à se prononcer sur l'*Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, C.I.J. Recueil 1989, p. 191, par. 38. Là encore, la Cour s'est demandée si l'avis consultatif avait pour effet de soumettre un différend existant au règlement judiciaire sans le consentement d'un Etat intéressé. Elle a conclu que tel n'était pas le cas.

<sup>143</sup> *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 24, par. 30.

<sup>144</sup> Voir, par exemple, Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 1920-1996, 3<sup>e</sup> éd., vol. II, p. 992 («à moins qu'il n'existe un accord sur les faits à partir duquel on puisse déterminer le droit applicable à ces faits, les procédures non contentieuses et non contradictoires constituent des mécanismes mal indiqués pour établir des faits»).

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 993 : «La Cour et sa devancière ont fréquemment tranché des points de fait relativement simples, sur la base de la documentation qui leur avait été soumise. Mais ces cas ne sont guère probants car jamais, lors d'une procédure consultative, la Cour concernée ne s'est heurtée au problème d'établir des faits sur lesquels il y avait désaccord.»

présente Cour n'a pas cessé d'en confirmer l'importance et le bien-fondé dans sa jurisprudence<sup>146</sup>. Ainsi, par exemple, dans son avis consultatif sur l'*Interprétation des traités de paix*, la Cour a déclaré que, parmi les impérieuses limitations inhérentes à la fonction judiciaire en matière consultative, figurait le principe selon lequel la Cour ne peut donner un avis sur des questions soulevant «des points de fait qui ne p[eu]vent être éclaircis que contradictoirement»<sup>147</sup>.

6.14. Cette limitation ne posait pas problème dans la pratique pour l'*Interprétation des traités de paix*, car l'examen de la Cour portait simplement sur l'application d'un mécanisme de règlement des différends, non sur le différend lui-même. L'Espagne a elle aussi soulevé la question dans l'affaire du *Sahara occidental*. Cette question, la Cour l'a formulée de la manière suivante : «[Il s'agit donc 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.»<sup>148</sup>

6.15. En définitive, la Cour a conclu qu'elle disposait des renseignements et des éléments de preuve nécessaires. Elle a constaté que la Mauritanie, le Maroc et l'Espagne lui avaient fourni «une très abondante documentation à l'appui des faits qu'ils jug[eai]ent pertinents pour l'examen des questions posées dans la requête» et que chacun de ces Etats, de même que l'Algérie et le Zaïre, avaient exposé leurs vues sur ces faits et sur les observations faites par les autres Etats<sup>149</sup>. Or, dans la présente affaire, Israël n'a fourni à la Cour aucun élément de preuve portant sur la question de fond, et les preuves que les autres ont fournies, dont celles qui émanent du Secrétariat des Nations Unies, ne peuvent pas être considérées comme irréfragables ou dignes de foi.

## **ii) Les autres «circonstances de l'espèce»<sup>150</sup> susceptibles de conduire la Cour à refuser de répondre à la demande**

6.16. Les deux éléments présentés ci-dessus, qui touchent le caractère judiciaire de la Cour, intéressent directement la présente affaire et se retrouvent abondamment dans la jurisprudence de la Cour. Ce ne sont toutefois pas les seuls facteurs qui puissent porter la Cour à exercer son pouvoir discrétionnaire. L'obligation qu'elle a de rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire laisse entrevoir d'autres «raisons décisives» qui doivent être examinées en l'espèce, dont celle, importante, que la Cour ne saurait permettre que sa procédure consultative soit utilisée par l'Assemblée générale pour obtenir un avis, dont le prononcé à lui seul saperait le délicat processus de négociation politique qui a été accompagné et entériné par le Conseil de sécurité dans l'exercice des principales responsabilités qui sont les siennes en vertu de la Charte.

---

<sup>146</sup> Voir, au sujet de la décision rendue par la Cour permanente en l'affaire de la *Carélie orientale*, Bin Cheng, *General Principles of Law*, 1953, p. 298 :

«La décision de la Cour de ne pas donner son avis démontre le caractère fondamental que revêt le principe *audiatur et altera pars*. Ce principe ne devrait souffrir aucune exception, sauf dans le cas où une partie qui est tenue de se présenter et à qui l'on a donné la possibilité de le faire ne se conforme pas à cette obligation, sans offrir de raison valable, et néglige d'exercer le droit et le privilège d'être entendue.»

Tel n'est évidemment pas le cas ici. Israël n'est nullement tenu de plaider sa cause dans le cadre de la présente procédure.

<sup>147</sup> *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950*, p. 72.

<sup>148</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28-29, par. 46.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 29, par. 47.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 12, par. 23.

**iii) L'opportunité judiciaire dans les circonstances de la présente espèce**

6.17. Dans les chapitres suivants de cette partie, nous exposerons plusieurs considérations particulières concernant l'opportunité et l'exercice, par la Cour, de son pouvoir discrétionnaire en l'espèce. Ces considérations sont :

- a) l'opportunité d'un avis de la Cour étant donné que la demande porte sur une question litigieuse à l'égard de laquelle Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour (chap. 7);
- b) l'opportunité d'un avis de la Cour étant donné que la question l'oblige à faire des conjectures sur des faits essentiels et à formuler des hypothèses sur des arguments de droit (chap. 8);
- c) d'autres raisons décisives, dans les circonstances de la présente espèce, pour lesquelles la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire pour refuser de rendre un avis (chap. 9).

\*

\* \*

## CHAPITRE 7

### LA REQUETE CONCERNE UNE QUESTION LITIGIEUSE A L'EGARD DE LAQUELLE ISRAËL N'A PAS CONSENTI A LA COMPETENCE DE LA COUR

#### A. Les principes juridiques applicables

7.1. Dans le présent chapitre, Israël présente sa conclusion selon laquelle la Cour ne doit pas exercer sa compétence dans la présente espèce parce que la requête concerne une question litigieuse à l'égard de laquelle Israël n'a pas donné son consentement à l'exercice de la compétence de la Cour. Les principes juridiques applicables ont déjà été évoqués au chapitre 6. Le défaut de consentement est un facteur important que la Cour doit prendre en compte lorsqu'elle examine l'opportunité d'exercer sa compétence. Les questions de principes ci-après découlent de l'analyse exposée au chapitre 6 :

- a) La question posée dans la requête d'avis consultatif concerne-t-elle le point principal d'un différend encore non résolu de sorte que répondre à la question reviendrait, sur le fond, à trancher le litige entre les parties ?<sup>151</sup>
- b) Ressort-il des circonstances que répondre à la question aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre que ses différends soient soumis à un règlement judiciaire sans son consentement ?<sup>152</sup>

7.2. Pour être en mesure de répondre à ces questions, la Cour doit se demander i) quelle est la nature du différend israélo-palestinien et si l'effet de la requête d'avis consultatif est de porter le fond de ce différend ou un élément de ce différend devant la Cour (section B ci-dessous), et ii) si Israël a consenti à ce que le différend soit réglé par la Cour (section C ci-dessous).

#### B. Le différend non résolu

7.3. La question dont est maintenant saisie la Cour fait partie intégrante du différend israélo-palestinien plus large qui concerne les questions du terrorisme, de la sécurité, des frontières, des colonies de peuplement, de Jérusalem et d'autres questions connexes. Des éléments relatifs à ce différend, en particulier les mesures prises par la communauté internationale, notamment le Conseil de sécurité, pour parvenir à le régler, ont déjà été évoqués au chapitre 3. Le fait que la requête d'avis consultatif soumette à la Cour un «différend» entre Israël et la «Palestine» ressort à l'évidence des documents qui ont été transmis par le Secrétaire général au président de la Cour le 8 décembre 2003, principalement la résolution A/RES/ES-10/14 de l'Assemblée générale et le rapport du Secrétaire général en date du 24 novembre 2003 (A/ES-10/248).

7.4. En premier lieu, la résolution A/RES/ES-10/14 situe clairement la requête d'avis consultatif dans le cadre du différend israélo-palestinien actuel<sup>153</sup>. C'est ce qui ressort :

- a) du point de l'ordre du jour, intitulé «mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupé et dans le reste du Territoire palestinien occupé»;

---

<sup>151</sup> *Interprétation des traités de paix, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950, p. 71-72.*

<sup>152</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 25, par. 33.*

<sup>153</sup> La partialité et l'inexactitude de la description et de la présentation du différend qui sont manifestes dans la résolution A/RES/ES-10/14 ne sont pas ici l'objet de l'argument.

- b) du renvoi à des résolutions antérieures des Nations Unies concernant des mesures prises par Israël, comme l'implantation de colonies de peuplement israéliennes dans des territoires situés à l'est de ce qui est appelé «la Ligne verte»;
- c) de la désignation d'Israël comme «puissance occupante»;
- d) du fait que l'édification du «mur» est décrite comme s'écartant de ce que l'on appelle «la Ligne verte»;
- e) de l'affirmation selon laquelle «il est nécessaire de mettre fin au conflit» entre Israël et la «Palestine».

7.5. En deuxième lieu, ce qui est encore plus révélateur, le rapport du Secrétaire général contient deux annexes : l'annexe 1, intitulée «Résumé de la position légale du Gouvernement israélien», et l'annexe 2, intitulée «Résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine». On ne saurait fournir illustration plus claire de l'existence d'un différend entre Israël et la «Palestine».

7.6. En troisième lieu, le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine», qui constitue l'annexe 2 du rapport du Secrétaire général, est apparemment fondé sur une opinion juridique communiquée par l'OLP aux fins du rapport. En effet, ce «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine» :

- fait état de certains droits d'Israël;
- fait état de certaines violations par Israël de droits palestiniens;
- fait état d'une responsabilité pénale d'Israël;
- énonce la prétention selon laquelle «la construction du mur est une tentative d'annexion du territoire [de la Cisjordanie] qui constitue une transgression du droit international» et «l'annexion *de facto* de terres constitue une atteinte à la souveraineté territoriale et en conséquence au droit des Palestiniens à l'autodétermination».

7.7. Deux choses découlent immédiatement de ce qui précède. D'abord, le libellé de l'opinion présuppose l'existence d'un différend. Ensuite, ce différend est, sans équivoque possible, une partie essentielle du différend israélo-palestinien plus large. S'il en était besoin, on trouverait une autre confirmation de ce dernier point dans le préambule de la résolution A/RES/ES-10/13 de l'Assemblée générale, en application de laquelle le rapport du Secrétaire général du 24 novembre 2003 a été élaboré<sup>154</sup>.

7.8. L'existence, à l'origine de la requête d'avis consultatif, d'un différend demeuré pendant ne saurait faire de doute. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une affaire, comme celle de la *Namibie*, où la Cour a pu juger qu'elle se trouvait face à de simples divergences de vue sur des questions de droit qui étaient présentes dans presque tous les avis consultatifs<sup>155</sup>. Le différend entre Israël et la «Palestine» constitue le *fons et origo* de la requête d'avis consultatif. Ce fait devient également

---

<sup>154</sup> Voir le neuvième considérant de la résolution, qui mentionne, par exemple, «la nécessité de mettre fin à l'occupation commencée en 1967».

<sup>155</sup> *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. 24, par. 34.*

évident si l'on examine le procès-verbal de la séance au cours de laquelle la résolution demandant l'avis consultatif a été adoptée. Ce n'est pas seulement que ce procès-verbal (pas plus que la résolution elle-même) ne contient la moindre allusion à la manière dont un avis consultatif pourrait aider l'Assemblée générale à exercer ses fonctions<sup>156</sup>. Au contraire. Le procès-verbal abonde en déclarations ayant pour objet la position de la «Palestine», et celle d'Israël, et exprimant l'intention des coauteurs de la résolution «[d']env[oyer] un puissant message à Israël» pour «faire respecter la justice»<sup>157</sup>.

7.9. La question est donc de savoir si répondre à la question qui est posée à la Cour serait équivalent sur le fond à régler ce différend. La réponse est très simple. Si la Cour interprète la question comme exigeant qu'elle se prononce sur la licéité de la construction de la clôture par Israël, cela serait équivalent sur le fond à régler le litige pendant concernant la licéité de la clôture. En réalité, il ne s'agit pas seulement de savoir s'il y aurait équivalence sur le fond. La Cour énoncerait ainsi des conclusions sur la licéité de la clôture. Le fait qu'elle agisse dans le cadre de sa fonction consultative ne fait aucune différence. Ce faisant, la Cour ne pourrait éviter de statuer sur des éléments importants du différend plus large qui oppose Israël et la «Palestine». Si la Cour se contentait de postuler l'illicéité de la construction de la clôture, l'effet serait le même. Même si la Cour interprétait la question de la façon la plus étroite possible, elle devrait quand même inévitablement examiner un différend entre les deux parties en enfreignant la règle du consentement dans les affaires contentieuses.

7.10. Il reste à examiner l'autre question, qui est de savoir si la réponse à la question aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre que ses différends soient soumis à un règlement judiciaire sans son consentement, c'est-à-dire sans égard au fait qu'Israël n'a pas consenti à ce que la Cour examine un aspect quelconque de son différend avec la «Palestine».

### C. Le défaut de consentement

7.11. Ainsi qu'il en a incontestablement le droit, Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour à l'égard de son différend avec la «Palestine», ou un élément quelconque de celle-ci, ni avec aucune autre partie qui y serait associée. Pour s'en convaincre, il suffit de constater :

- a) qu'aucune déclaration d'acceptation de la clause facultative n'a été déposée;
- b) qu'Israël a formulé des réserves aux clauses compromissaires de traités multilatéraux;
- c) qu'Israël a accepté différents mécanismes de règlement des différends, y compris en particulier les dispositions relatives au règlement des différends contenues dans les accords Israël-OLP.

Nous examinons brièvement ci-après chacun de ces éléments.

7.12. En ce qui concerne l'absence de toute déclaration d'acceptation de la clause facultative, le 19 novembre 1985, Israël a informé le Secrétaire général qu'il retirait sa déclaration d'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour déposée le 17 octobre 1956 et modifiée le

---

<sup>156</sup> Voir *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, p. 26-27, par. 39. Cet argument a été évoqué expressément par le représentant de Singapour (voir par. 3.40 ci-dessus).

<sup>157</sup> Voir par exemple la déclaration du représentant de la Malaisie au nom du mouvement des non-alignés (A/ES-10/PV.23 du 8 décembre 2003), pièce n° 42 du dossier.

28 février 1984<sup>158</sup>. Répondant à cette information, le conseiller juridique des Nations Unies a informé Israël que le Secrétaire général avait reçu sa lettre du 21 novembre 1985 et que la notification prendrait effet à partir de cette date. Même si Israël n'avait pas retiré sa déclaration en 1985, le différend avec la «Palestine», y compris celui soumis à la Cour dans la requête d'avis consultatif, n'aurait pas été couvert par la déclaration d'acceptation de la clause facultative déposée par Israël. En effet, cette déclaration contenait notamment les réserves suivantes :

«La présente déclaration ne s'applique pas :

.....

- c) à tout différend entre l'Etat d'Israël et un autre Etat Membre ou non des Nations Unies, qui ne reconnaît pas Israël ou se refuse ou à établir des relations diplomatiques normales avec Israël, lorsque l'absence ou la rupture des relations normales est antérieure au différend et existe indépendamment de lui;
- d) aux différends résultant d'événements survenus entre le 15 mai 1948 et le 20 juillet 1949;
- e) sans préjudice de l'alinéa d) ci-dessus, aux différends d'hostilités, d'une guerre, d'un état de guerre, d'une rupture de la paix, d'une rupture d'un accord d'armistice, d'une occupation de guerre ou d'une occupation militaire (qu'il y ait eu déclaration de guerre ou non et que l'état de belligérance ait été reconnu ou non), ou aux différends ayant trait à ces situations, auxquels le Gouvernement d'Israël est, a été ou pourra être parties à un moment quelconque...»<sup>159</sup>

7.13. En ce qui concerne les traités multilatéraux auxquels Israël est partie, Israël n'a accepté la compétence obligatoire de la Cour dans aucun traité multilatéral depuis 1975<sup>160</sup>. Bien que, depuis cette date, Israël soit devenu partie à un certain nombre de traités qui comprennent des dispositions prévoyant le règlement de différends par la Cour, ce règlement n'est que facultatif. Dans les autres cas, Israël a assorti son adhésion de réserves par lesquelles il a explicitement refusé son assentiment au règlement des différends par la Cour.

7.14. S'agissant des mécanismes de règlement des différends qui ont été acceptés par Israël, il convient de souligner qu'aucun des traités et accords conclus par Israël dans le cadre du processus de paix ne contient de référence au règlement de différends par la Cour<sup>161</sup>. Dans le cadre de l'examen de cet aspect de l'opportunité judiciaire, il est important de se rappeler qu'aucun accord avec l'OLP ni aucune déclaration unilatérale faite par Israël ou par l'OLP ne prévoit un règlement obligatoire des différends, par la Cour ou par d'autres instances. Ainsi :

---

<sup>158</sup> Voir *C.I.J Annuaire 1985-1986*, vol. 40, p. 60.

<sup>159</sup> Voir *C.I.J Annuaire 1984-1985*, vol. 39, p. 81.

<sup>160</sup> En cinquante-six ans d'existence, Israël n'est devenu partie qu'à deux traités bilatéraux prévoyant le règlement des différends par la Cour. Le seul de ces deux traités qui est toujours en vigueur est le traité d'amitié, de commerce et de navigation conclu avec les Etats-Unis en 1951.

<sup>161</sup> L'article VII du traité de paix entre Israël et l'Egypte prévoit que les différends seront résolus par les négociations, la conciliation ou l'arbitrage. L'article 29 du traité de paix entre Israël et le Royaume Hachémite de Jordanie prévoit également que les différends seront résolus par la voie des négociations, de la conciliation ou de l'arbitrage.

a) La lettre adressée par le président Arafat au premier ministre Rabin le 9 septembre 1993 indique ce qui suit : «L'OLP s'engage en faveur du processus de paix au Moyen-Orient et d'un règlement pacifique du conflit entre les deux parties et déclare que toutes les questions en suspens concernant le statut définitif seront résolues par voie de négociation.» [Traduction du Greffe.]

b) L'article XV de la déclaration de principes du 13 septembre 1993 se lit comme suit :

«1. Les différends découlant de l'application ou de l'interprétation de la présente déclaration de principes ou de tous accords ultérieurs touchant la période intérimaire seront réglés par voie de négociation dans le cadre du comité de liaison mixte qui sera créé en application de l'article X ci-dessus.

2. Les différends ne pouvant être réglés par voie de négociation pourront l'être par un mécanisme de conciliation dont conviendront les parties.

3. Les parties peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage les différends touchant la période intérimaire qui n'auront pu être réglés par voie de conciliation. Après accord des deux parties, une commission d'arbitrage sera créée à cette fin.»

c) L'article XVII de l'accord Gaza-Jéricho du 4 mai 1994 (remplacé par l'accord intérimaire du 28 septembre 1995) stipule :

«Tout différend relatif à l'application du présent accord sera transmis au mécanisme *ad hoc* de coordination et de coopération établi en vertu du présent accord. Les dispositions de l'article XV de la déclaration de principes s'appliqueront à tout différend qui n'est pas réglé par le mécanisme *ad hoc*, à savoir :

- 1) les différends au sujet de l'application ou de l'interprétation du présent accord ou de tout autre arrangement ayant trait à la période intérimaire seront réglés par la négociation au sein du *comité de liaison*;
- 2) les différends qui ne pourront être réglés par la négociation pourront l'être par un mécanisme de conciliation agréé par les parties;
- 3) les parties peuvent convenir de soumettre à arbitrage les conflits relatifs à la période intérimaire qui ne peuvent être réglés par la conciliation. A cette fin et avec l'accord des deux parties, les parties mettront en place un *comité d'arbitrage*.»

d) L'article XXI de l'accord intérimaire du 28 septembre 1995 stipule :

«Tout différend relatif à l'application du présent accord sera renvoyé au mécanisme *ad hoc* de coordination et de coopération, établi par le présent accord. Les dispositions de l'article XV de la déclaration de principes s'appliqueront à tout différend qui ne trouverait pas de règlement par le mécanisme *ad hoc*, à savoir :

- 1) les conflits nés de l'application ou de l'interprétation du présent accord, ou de tout accord ayant trait à la période intérimaire, seront réglés par le comité de liaison;
- 2) les conflits qui ne pourront pas être réglés par la négociation seront réglés par un mécanisme de conciliation dont conviendront les parties;
- 3) les parties peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage les différends relatifs à la période intérimaire qui ne pourront pas être réglés par voie de conciliation. A cette fin, les parties conviendront d'établir une commission d'arbitrage.»

7.15. La situation ne peut être plus claire. Israël et l'OLP sont convenus à plusieurs reprises de régler leurs différends par voie de négociation et, en cas d'accord, par voie d'arbitrage. Ce n'est pas seulement qu'Israël n'a pas donné son assentiment à ce que la Cour règle ses différends avec la «Palestine», ni une partie quelconque d'un tel différend. En réalité, d'autres mécanismes de règlement des différends, plus appropriés aux circonstances, ont été expressément préférés à cette possibilité.

#### **D. Conclusions**

7.16. Il s'ensuit de ce qui précède que dans la présente instance, si la Cour est compétente, ce qu'Israël conteste, la Cour doit exercer son pouvoir discrétionnaire et refuser de répondre à la requête d'avis consultatif. La présente espèce est exceptionnelle. Répondre à la question reviendrait, pour la Cour, à se prononcer sur un élément important du différend qui oppose Israël et la «Palestine», ce qui est précisément ce que les co-auteurs de la résolution A/RES/ES-10/13 semblent avoir souhaité<sup>162</sup>. Répondre à la requête aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre que ses différends soient soumis à un règlement judiciaire sans son consentement. Ces facteurs s'appliquent a fortiori lorsqu'un Etat a, à l'égard d'un différend particulier, pris des mesures expresses pour exclure la compétence de la Cour et y préférer d'autres formes de règlement.

7.17. Il faut ajouter à cela une autre considération, à savoir que la «Palestine» n'est pas un Etat. Elle n'a aucun statut devant la Cour. La compétence consultative de la Cour ne peut être utilisée pour tourner les règles de la Cour dans des circonstances où la Cour ne serait en aucun cas ouverte à l'éventuelle partie qui est le plus directement engagée dans le recours à la procédure consultative.

\*

\* \*

---

<sup>162</sup> Voir, par exemple, la déclaration du représentant palestinien, M. Al-Kidwa, au cours du débat de la session extraordinaire d'urgence, le 8 décembre 2003. A/ES-10/PV.23, 8 décembre 2003, pièce n° 42 du dossier.

## CHAPITRE 8

### **POUR REpondre A LA QUESTION, LA COUR EN SERAIT REDUITE A DES CONJECTURES SUR DES FAITS ESSENTIELS ET A DES HYPOTHESES SUR LES ARGUMENTS DE DROIT**

8.1. Dans le présent chapitre, Israël exposera sa thèse selon laquelle la question oblige la Cour à faire des conjectures sur des faits essentiels et à formuler des hypothèses sur les arguments de droit. Les principes de droit applicables ont déjà été énoncés au chapitre 6; de ces principes découlent les questions suivantes :

- a) La requête d'avis consultatif soulève-t-elle des questions de fait qui ne peuvent être éclaircies que contradictoirement ?<sup>163</sup>
- b) La Cour dispose-t-elle de renseignements et d'éléments de preuve suffisants pour être à même de porter un jugement sur toute question de fait contestée qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire ?<sup>164</sup>

#### **A. Pour répondre à la question, la Cour en serait réduite à des conjectures sur des faits essentiels et très complexes dont elle n'est pas saisie**

8.2. Si la Cour était saisie de la question de savoir si la construction de la clôture est illicite ou non et, dans ce dernier cas, quelles sont en droit les conséquences d'une telle illicéité pour certaines parties spécifiées, elle devrait inévitablement examiner et trancher un certain nombre de questions de fait complexes.

8.3. Dans une affaire contentieuse, les faits à établir ressortent des écritures et plaidoiries des parties. En l'absence de telles pièces, et compte tenu du fait qu'Israël ne sait pas quelles questions la «Palestine» va soumettre à la Cour, la façon la plus commode de connaître l'étendue probable des questions de fait qui seront soulevées est de se reporter aux allégations contenues dans l'annexe 2 du rapport du Secrétaire général en date du 24 novembre 2003, le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine». Selon ce document, la Cour devrait examiner :

- a) des questions de fait concernant la nécessité militaire de la clôture;
- b) des questions de fait concernant le caractère proportionnel de la construction de la clôture, y compris des questions de fait concernant la possibilité, pour satisfaire à la condition de proportionnalité, de recourir à d'autres moyens, notamment en modifiant le tracé de la clôture.

8.4. Toute appréciation de la nécessité militaire de la clôture exigerait nécessairement que soit effectuée, y compris en ce qui concerne les parties de la clôture dont le tracé n'a pas été établi de façon définitive, une évaluation :

- a) de la menace à laquelle fait face Israël du point de vue de la sécurité, qui exigerait à son tour une évaluation de la nature et de l'ampleur des attentats terroristes, du caractère continu de la menace et de la probabilité et de l'ampleur d'attentats futurs;

---

<sup>163</sup> *Interprétation des traités de paix, avis consultatif du 30 mars 1950, C.I.J. Recueil 1950, p. 72.*

<sup>164</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 28-29, par. 46.*

- b) de l'efficacité de la clôture pour contrer la menace à la sécurité par rapport à d'autres moyens disponibles;
- c) des motifs qui sont à l'origine de la construction de la clôture;
- d) du tracé de la clôture, y compris de sa justification au titre de la nécessité militaire en ce qui concerne chacun de ses tronçons;
- e) de la nature précise et des dimensions de l'ouvrage, notamment de la question de savoir si ces aspects sont justifiés par la nécessité militaire pour chaque tronçon de la clôture, par exemple pour savoir si la nécessité militaire justifie que de courts tronçons de la clôture soient effectivement constitués par un mur;
- f) de la nature exacte de la menace à laquelle doit faire face la population israélienne vivant près des différents tronçons de la clôture;
- g) compte tenu de la thèse selon laquelle, afin de satisfaire à la condition de proportionnalité, le mieux serait de modifier le tracé de la clôture, une évaluation de la menace relative qui découlerait d'une telle modification du tracé et de la possibilité de satisfaire ainsi aux besoins de la nécessité militaire.

8.5. Pour apporter la moindre réponse à de telles questions, tout tribunal qui serait saisi de l'examen de faits aussi contestés aurait besoin de disposer d'un grand nombre d'éléments de preuve documentaires et d'entendre de nombreux témoignages, notamment d'experts, de *toutes* les parties intéressées<sup>165</sup>. Il serait tout à fait incorrect que la Cour s'appuie simplement sur les «éléments de preuve» présentés par la «Palestine». Les éléments de preuve doivent être soumis à l'examen. Il faudrait pour cela que la Cour soit prête à consacrer un temps considérable à l'établissement des faits.

8.6. La Cour devrait également examiner les inconvénients sur lesquels s'appuie la «Palestine» pour étayer sa thèse selon laquelle la construction de la clôture n'est pas proportionnelle. Si l'on se fonde sur les prétentions avancées dans le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine», la Cour devrait examiner :

- a) la portée et la nature des prétendues «nombreuses destructions de logements palestiniens et d'autres biens»;
- b) la portée et la nature des prétendues «atteintes à la liberté de mouvement»;
- c) la portée et la nature des prétendues «atteintes au droit à l'éducation, au travail, à un niveau de vie adéquat et aux soins de santé»;
- d) la portée et la nature de la prétendue «ingérence arbitraire dans le domicile»;
- e) la portée et la nature du prétendu «fait de faciliter l'entrée de civils israéliens dans la zone interdite et leur résidence à l'intérieur de la zone tout en imposant des restrictions à l'accès des Palestiniens à cette zone et à leur résidence à l'intérieur de la zone»;
- f) dans quelle mesure des facteurs analogues touchent également les non-Palestiniens.

---

<sup>165</sup> Il n'existe bien entendu, à strictement parler, pas de parties dans une procédure d'avis consultatif. C'est bien l'indice qu'une telle procédure n'est pas appropriée pour régler des différends où les faits sont complexes.

8.7. La Cour n'a aucune possibilité d'établir de tels faits. Même s'il s'agissait d'une affaire contentieuse, les contraintes du fonctionnement de la Cour ne lui permettraient pas de procéder à un examen approfondi de questions de fait très détaillées ou complexes. On peut même se demander si la Cour a jamais tranché des faits d'un caractère aussi complexe et politisé et qui sont aussi essentiels à un conflit de cette nature. Ces facteurs ont encore plus de poids lorsque la Cour exerce sa compétence en matière consultative, puisque, comme nous l'avons déjà vu, les procédures non contentieuses et non contradictoires sont des mécanismes peu appropriés pour établir des faits<sup>166</sup>. Cela est d'autant plus vrai dans une affaire où la «Palestine» affirme la responsabilité pénale d'Israël.

8.8. Quoiqu'il en soit, la Cour n'a accordé que six semaines pour la présentation des exposés écrits. La Cour ne pourra disposer des éléments nécessaires et ne sera pas en mesure d'établir quelque fait que ce soit. Pour commencer, Israël conteste la compétence de la Cour et ne présente pas d'arguments sur le fond. En outre, compte tenu des décisions récentes concernant la modification du tracé de la clôture dans certaines zones sensibles et d'autres faits, il est fort peu probable que même les éléments de faits de base communiqués à la Cour par des sources non israéliennes, palestiniennes et autres, soient exacts. La Cour ne saurait substituer des hypothèses ou des conjectures à un établissement effectivement judiciaire des faits. Il ne s'agit pas d'une affaire comme celle de l'*Interprétation des traités de paix*, dans laquelle la Cour n'examinait nullement le différend lui-même, ni de l'affaire de la *Namibie*, dans laquelle l'illicéité avait déjà été établie de façon obligatoire. Il ne s'agit pas d'une affaire comme celle du *Sahara occidental*, dont les principaux protagonistes avaient tous soumis des dossiers de preuve volumineux sur les faits qu'ils jugeaient pertinents pour l'examen par la Cour des questions posées dans la requête, et présenté leurs observations sur ces éléments de preuve.

8.9. Il s'ensuit que la Cour ne disposera pas des renseignements et des éléments de preuve suffisants pour lui permettre de porter un jugement sur des questions de faits contestés qu'il lui faudrait établir pour se prononcer d'une manière conforme à son caractère judiciaire.

#### **B. Pour répondre à la question, la Cour devrait formuler des hypothèses sur des arguments de droit qui ne lui ont pas été présentés**

8.10. Israël ne participant pas à la procédure quant au fond de la requête, la Cour devrait également, pour répondre à la question, formuler des hypothèses sur des arguments de droit dont elle n'aurait pas été saisie. Cette question a déjà été abordée au chapitre 5 ci-dessus à propos de la présomption d'illicéité de la construction de la clôture. Il s'ajoute à cela que pour formuler les conclusions que la «Palestine» semble souhaiter, selon le «résumé de la position légale de l'Organisation de libération de la Palestine», la Cour devrait non seulement établir la série de faits énumérés ci-dessus, mais elle devrait également appliquer à ces faits les principes de droit pertinents. A cette fin, la Cour devrait formuler des hypothèses en ce qui concerne des arguments de droit dont elle n'est pas saisie, s'agissant notamment :

- a) des éléments constitutifs de concepts juridiques comme la nécessité militaire et la proportionnalité;
- b) de l'interprétation et de l'application des nombreux autres instruments qui pourraient être invoqués par la «Palestine»;
- c) de questions concernant des allégations d'annexion;

---

<sup>166</sup> Voir le passage de l'avis consultatif sur le *Statut de la Carélie orientale* cité au chapitre 6 ci-dessus.

d) d'autres questions se posant dans le cadre d'un examen des conséquences juridiques.

8.11. Ce sont là des questions de droit diverses et complexes, ce dont on ne saurait s'étonner, étant donné que le différend auquel elles se rapportent dure depuis des décennies.

### C. Conclusions

8.12. La présente affaire est exceptionnelle. Les questions soulevées par la construction de la clôture — qu'elles soient prises au sens étroit des conséquences juridiques ou au sens élargi de la question sous-jacente de licéité — ne peuvent être tranchées à la hâte selon une procédure contestable. Ce n'est pas là simplement la conséquence de l'ordonnance rendue par la Cour le 19 décembre 2003. Ce fait tient à la nature même de la procédure d'avis consultatif. En formulant des conclusions sur un différend complexe du point de vue du droit et des faits, alors que l'une des deux parties les plus directement concernées est absente, la Cour s'écarterait des règles essentielles qui inspirent son activité judiciaire<sup>167</sup>.

\*

\* \*

---

<sup>167</sup> *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif (1923), C.P.J.I. série B n° 5, p. 27 à 29.*

## CHAPITRE 9

### AUTRES RAISONS DECISIVES POUR LESQUELLES LA COUR, DANS L'EXERCICE DE SON POUVOIR DISCRETIONNAIRE, DEVRAIT REFUSER DE REpondre A LA QUESTION

9.1. Les chapitres précédents de la présente partie ont traité des raisons de droit établies pour lesquelles la Cour devrait exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de refuser de répondre à une requête d'avis consultatif. Ces raisons découlent des principes énoncés dans l'affaire de la *Carélie orientale*, dont la Cour actuelle a amplement confirmé l'actualité dans sa jurisprudence. Les circonstances de la présente espèce font cependant apparaître d'autres «raisons décisives» dont l'examen devrait amener la Cour à refuser de donner l'avis demandé. Dans les chapitres 4 et 5 du présent exposé, Israël a soulevé deux exceptions à la compétence de la Cour qui, selon lui, ont pour effet d'empêcher — en droit — celle-ci de rendre un avis en l'espèce. Subsidiairement, dans le cas où la Cour estimerait que ces éléments ne l'empêchent pas d'examiner la question, Israël fait valoir que les circonstances de la requête ainsi que la compétence et les responsabilités respectives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sont également pertinentes pour l'exercice par la Cour du pouvoir discrétionnaire qui est le sien de refuser de répondre à la demande d'avis. De même, Israël soutient que l'incertitude inhérente à la question a également rapport au pouvoir discrétionnaire et à l'opportunité.

9.2. Quelques brèves observations supplémentaires s'imposent sur deux autres aspects relatifs à l'opportunité. Ces aspects ont déjà été évoqués assez longuement dans différentes parties du présent exposé et il suffira ici d'ajouter quelques observations finales.

#### A. L'équité exige que la Cour refuse de rendre un avis

9.3. Les principes d'équité, comme celui de la bonne foi et des «mains propres», sont amplement reconnus dans la jurisprudence de la Cour, comme leurs corollaires, la mauvaise foi et l'abus de droit<sup>168</sup>. Citant la maxime relative à l'équité selon laquelle «un tribunal d'équité refuse d'accorder remède au plaignant qui s'est mal conduit à l'égard de ce qui fait le fond du litige», le juge Hudson, dans son opinion individuelle dans l'affaire *Prises d'eau à la Meuse*, fit observer ce qui suit :

«Le principe général est de ceux qu'un tribunal international doit appliquer avec beaucoup de prudence... Et cependant, dans un cas nettement pertinent, et en tenant compte scrupuleusement des restrictions nécessaires, un tribunal, lié par le droit international, ne devrait pas reculer devant l'application d'un principe si évidemment juste.»<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Voir par exemple, *Usine de Chorzów, compétence, arrêt n° 8, 1927, C.P.J.I série A n° 9*, p. 31; *Zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, arrêt, 1932, C.P.J.I série A/B n° 46*, p. 167; *Statut juridique du Groënland oriental, arrêt, 1933, C.P.J.I série A/B n° 53*, opinion dissidente de M. Anzilotti, p. 95; *Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I série A/B n° 70*, opinion dissidente de M. Anzilotti, p. 50, et opinion individuelle de M. Hudson, p. 77; *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980*, opinion dissidente de M. Morozov, p. 53-55, et opinion dissidente de M. Tarazi, p. 62-63; *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986*, opinion dissidente de M. Schwebel, par. 240 et 268-272.

<sup>169</sup> *Prises d'eau à la Meuse, arrêt, 1937, C.P.J.I série A/B n° 70*, opinion individuelle de M. Hudson, p. 77.

9.4. Bien qu'il s'agisse en l'espèce d'une requête d'avis consultatif, il est difficile d'imaginer une affaire à laquelle l'invitation d'agir adressée par le juge Hudson à la Cour soit mieux adaptée. Ainsi que les éléments exposés au chapitre 3 le confirment, la «Palestine» est responsable du terrorisme que vise à contrer la clôture. Ce fait ne peut être écarté. Une partie ne peut demander réparation à un tribunal lorsqu'elle a commis le tort qui est à l'origine de la situation même qui est à l'examen. C'est ce qui découle du principe *nullus commodum capere de sua injuria proprio* — nul ne peut tirer profit de sa propre faute — principe qui garde toute sa pertinence dans les procédures consultatives où sont soulevées des questions essentiellement contentieuses. Dans la présente espèce, en réalité, c'est la «Palestine» qui demande à la Cour de trancher certains points de droit. Et pourtant, ce sont les attentats-suicide et autres commis contre Israël et des Israéliens, dont elle est responsable, qui ont conduit à la situation dont elle se plaint. C'est là, à l'évidence, un facteur important, équivalant à une «raison décisive», que la Cour devra prendre en compte lorsqu'elle exercera son pouvoir discrétionnaire au titre du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut.

## **B. Un avis viendrait contrecarrer le plan de la feuille de route**

9.5. Les incidences qu'aurait sur le plan de la feuille de route un avis portant sur le fond de la requête ont déjà été examinées en détail dans les chapitres précédents. Un avis consultatif portant sur le fond irait à l'encontre de la feuille de route pour deux raisons. La première est que dans la feuille de route, les deux parties s'engagent à mener des négociations dans le cadre dont elles sont convenues. Accéder à une requête d'avis consultatif portant sur un aspect d'un conflit que les deux parties ont décidé d'un commun accord de régler par d'autres moyens donnerait à la «Palestine» le signal qu'elle peut chercher à atteindre ses objectifs en dehors du cadre convenu. Dans la pratique, on risque en conséquence de s'écarter des modalités de la feuille de route et, ce qui serait encore plus grave, de donner le feu vert à d'autres activités terroristes.

9.6. La seconde, et plus importante, raison pour laquelle un avis sur le fond mettrait à mal la feuille de route est que presque toute réponse imaginable au fond de la question toucherait des problèmes que les deux parties ont reportés à des discussions ultérieures. La feuille de route propose pour résoudre le conflit israélo-palestinien une démarche globale qui est divisée en plusieurs phases. L'enchaînement de ces phases n'est pas dû au hasard, mais reflète les fondations qui doivent être établies si l'on veut que le plan ait une chance de succès. Il s'ensuit qu'en vertu de la feuille de route, il faudra, pour progresser vers un accord sur le statut définitif tel qu'il est prévu dans la phase III de l'initiative, que les deux parties remplissent effectivement les engagements acceptés pour les phases I et II. Parmi ces engagements, l'un des plus cruciaux est que la partie palestinienne prenne des mesures efficaces pour mettre fin au terrorisme. Cette obligation ne peut être évitée en recourant à une procédure qui vise à amener la Cour à examiner des questions qu'il appartiendra aux deux parties de régler en temps utile par voie de négociation, une fois que la «Palestine» aura rempli les conditions minimales auxquelles elle s'est engagée.

9.7 Le différend au sujet de la clôture n'est qu'un aspect de l'ensemble du conflit israélo-palestinien. La clôture est une réponse d'Israël au fait que les Palestiniens ne respectent pas leurs engagements de mettre fin à la terreur. On ne peut examiner un élément de ce différend sans examiner l'autre. Et ni l'un ni l'autre de ces éléments ne peut être dûment examiné par la Cour, en particulier dans le cadre de sa compétence en matière consultative, sans courir le risque considérable de perturber immédiatement l'équilibre que la feuille de route vise à atteindre et à réaliser le moment venu par voie de négociation entre les deux parties.

9.8. Nul n'est besoin d'une imagination particulièrement fertile pour entrevoir ce sur quoi pourrait porter un avis de la Cour — en supposant pour les besoins de l'argumentation que cet avis ne confirmerait pas simplement le droit qu'a Israël de construire la clôture et toute sa conduite à cet

égard. Lorsqu'on se prend à réfléchir à cet aspect, ce que ne manquera pas de faire la Cour, il devient immédiatement évident que tout avis portant sur le fond de la question contrecarrerait la feuille de route. Cet argument a été présenté au chapitre 3 à propos seulement de certaines des questions entourant la ligne de démarcation de l'armistice et les colonies de peuplement. On peut y ajouter d'autres questions, comme le statut de Jérusalem. Presque tout ce que la Cour pourrait dire risquerait de mettre en péril le plan aussi bien que la teneur des négociations proposées.

9.9. La difficulté la plus évidente concerne la question de la licéité. Il a été dit au chapitre 5 que cet aspect n'était même pas explicitement mentionné dans la question. Or, il est à prévoir que, quoi qu'elle choisisse de dire sur la question des conséquences juridiques, la Cour devra au préalable se pencher un tant soit peu sur la licéité. Cette question est, cependant, semée d'embûches dans toutes les directions. La résolution ES-10/13, qui est censée dire ce qui est illicite, ne peut être sérieusement considérée comme une décision faisant autorité en matière de licéité. Elle n'a pas force obligatoire. Le jugement d'illicéité qu'elle énonce n'est pas l'aboutissement d'un examen de questions de droit substantiel. La résolution ne dit pas à quelles dispositions juridiques la clôture serait contraire. Un avis de la Cour qui serait fondé sur une telle appréciation de la licéité ne serait pas crédible et pourrait fort bien avoir pour effet d'entraîner la Cour, les deux parties et les Nations Unies de façon générale dans un débat à long terme sur le poids de l'avis de la Cour.

9.10. Les autres moyens auxquels la Cour pourrait faire appel pour examiner la licéité seraient tout aussi problématiques. Les autres résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale ne portent pas sur la licéité de la clôture et sont elles-mêmes, à des égards importants, d'une portée limitée. Ces résolutions, même celles adoptées par le Conseil de sécurité, ne sont pas comparables à la résolution 276 (1970), invoquée dans l'affaire de la *Namibie*, qui, au titre de la Charte, était décisive à l'égard d'une question essentiellement interne pour l'Organisation des Nations Unies elle-même. Un examen beaucoup plus approfondi de la licéité s'imposerait en l'espèce.

9.11. A supposer, cependant, qu'elle se contente de s'appuyer sur ces résolutions, la Cour ne se trouverait pas moins devant la nécessité d'extrapoler à partir de ces résolutions pour examiner la licéité de la clôture. Et il n'est pas vrai qu'une résolution portant sur la licéité d'une question ou d'une autre puisse constituer en elle-même une base adéquate et appropriée pour juger de la licéité de la clôture. Même en supposant que la Cour, exerçant sa fonction consultative et n'ayant pas été saisie par Israël de faits et d'arguments pertinents sur la question, puisse entreprendre un examen dûment approfondi de la licéité, il en résulterait un avis qui empiéterait indéniablement sur le domaine essentiel de la feuille de route en ce qui concerne les frontières, Jérusalem et les colonies de peuplement. Tout prononcé de la Cour sur ces questions serait jeté dans la balance des négociations prévues et aurait toutes les chances de déstabiliser ce processus. Les questions que le Quatuor a proposé de régler au cours de la phase III de la feuille de route se retrouveraient brusquement en tête et l'avis que la Cour aurait rendu en méconnaissant la dynamique politique globale saperait les négociations.

9.12. Les autres démarches ne promettent pas de solutions plus simples. Les «conséquences juridiques» n'existent pas dans le vide. Un avis qui porterait sur les conséquences juridiques pour Israël, pour la «Palestine», pour les autres Etats, pour les Nations Unies, et ne serait pas ancré dans la réalité des faits sur le terrain et dans une appréciation réfléchie de l'équilibre des droits, serait contre-productif.

9.13. Compte tenu de ce qui précède, la déclaration des Etats-Unis, principal architecte de la feuille de route, pendant le débat qui s'est tenu lors de la session extraordinaire d'urgence au cours de laquelle la requête d'avis consultatif a été adoptée mérite d'être rappelée. L'intégralité de cette déclaration a été citée au chapitre 3. En voici le point saillant :

«La communauté internationale est depuis longtemps consciente que le règlement du conflit 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.»

9.14. Comme le montre la lecture des autres passages des déclarations cités aux chapitres 3 et 4 ci-dessus, les Etats-Unis n'ont pas été les seuls à faire cette évaluation.

9.15. Un avis consultatif rendu suivant une procédure accélérée, qui empiète sur une initiative diplomatique concertée, entérinée par le Conseil de sécurité, en vue de ramener les deux parties sur la voie des négociations, ne peut que compromettre les efforts visant à parvenir à un règlement du conflit. De l'avis d'Israël, c'est là, quel que soit le critère adopté, une «raison décisive» pour que la Cour, exerçant le pouvoir discrétionnaire qui est le sien au titre du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, refuse de répondre sur le fond à cette demande d'avis.

\*

\* \*

## CHAPITRE 10

### RESUME ET CONCLUSIONS

10.1. Ainsi que l'exige l'Instruction de procédure II de la Cour, le présent chapitre contient un bref résumé de l'argumentation d'Israël telle qu'elle a été exposée dans les chapitres précédents. Il contient également de brèves conclusions.

10.2. Israël soutient deux thèses : la première, que la Cour n'a pas compétence pour connaître de la requête d'avis consultatif contenue dans la résolution A/RES/ES-10/14 et la seconde, que si la Cour juge qu'elle a compétence, elle devrait, au titre de l'opportunité judiciaire, refuser de répondre à la requête. Ces deux thèses ont cependant un élément commun, à savoir qu'en répondant à la requête d'avis consultatif la Cour s'ingérerait dans le conflit complexe israélo-palestinien, nonobstant le fait que le Conseil de sécurité a approuvé à l'unanimité la feuille de route dans sa résolution 1515 (2003), dix-neuf jours exactement avant l'adoption de la requête d'avis consultatif.

10.3. La Cour est incompétente pour deux raisons. En premier lieu, la requête d'avis consultatif dépasse la compétence de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale et aurait également dépassé la compétence de l'Assemblée générale siégeant en session ordinaire (voir chap. 4). La dixième session extraordinaire d'urgence a été convoquée au titre de la résolution dite de l'union pour le maintien de la paix du 3 novembre 1950, qui dispose dans le passage pertinent que

«dans tout cas ... où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre».

Dans le cas présent, le Conseil de sécurité n'a pas manqué à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Au contraire, dix-neuf jours seulement avant l'adoption de la résolution A/RES/ES-10/14, le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales en approuvant la feuille de route. En tout état de cause, dans le cadre de la Charte, la responsabilité et la compétence de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont subsidiaires à celles du Conseil de sécurité. Dans des circonstances comme celles de la présente instance, lorsque le Conseil de sécurité s'est acquitté de sa responsabilité principale, l'Assemblée générale a le devoir de faire montre de réserve.

10.4. En second lieu, pour que la Cour puisse exercer sa compétence consultative, elle doit être saisie d'une requête portant sur une «question juridique» (voir chap. 5). La question transmise à la Cour en l'espèce n'est pas une «question juridique» relevant du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, parce qu'elle ne revêt par un caractère suffisamment certain, et ce, pour deux raisons. Premièrement, on ne saurait dire avec certitude si la Cour est invitée à dire que la construction de la clôture est illicite, ou simplement à présumer cette illicéité. Deuxièmement, alors que le concept de «conséquences juridiques» n'existe pas dans l'abstrait, la question ne précise pas les entités concernées par ces «conséquences juridiques».

10.5. Si la Cour conclut qu'elle a compétence, il existe d'importantes raisons liées à l'opportunité judiciaire pour que la Cour refuse de répondre à la requête. Les principes de droit pertinents à cet égard sont exposés au chapitre 6. Les raisons pour lesquelles la Cour devrait refuser de répondre à la demande d'avis sont les suivantes. Premièrement, la requête d'avis consultatif concerne des aspects essentiels du différend qui existe entre Israël et la «Palestine» et y répondre reviendrait, sur le fond, à régler ce différend (voir chap. 7). Etant donné qu'Israël a, par des mesures expresses, exclu la compétence de la Cour à l'égard de ce différend, répondre à la requête aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas obligé de permettre qu'un différend auquel il est partie soit soumis à un règlement judiciaire sans son consentement.

10.6. Deuxièmement, pour répondre à la question, la Cour devrait faire des conjectures sur des faits essentiels et complexes dont elle n'est pas saisie et devrait également formuler des hypothèses sur des arguments de droit (voir chap. 8). La Cour n'est pas en mesure d'établir les faits comme elle le devrait pour répondre à la requête d'avis consultatif et elle ne peut remplacer l'établissement judiciaire des faits par des hypothèses ou par des conjectures. La Cour ne peut pas davantage formuler des hypothèses sur les arguments de droit qu'Israël aurait fait valoir s'il avait présenté des conclusions sur le fond de la question soulevée dans la requête d'avis consultatif.

10.7. Troisièmement, il existe d'autres raisons décisives pour lesquelles la Cour devrait refuser d'exercer sa compétence en matière consultative en l'espèce (voir chap. 9). Ces raisons sont liées tant à l'équité générale de la procédure qu'à l'opportunité judiciaire. La Cour devrait tenir pleinement compte du fait que l'instigateur principal et coauteur de la requête d'avis consultatif, la «Palestine», est responsable des attentats mêmes que la clôture a pour but de contrer. De plus, toute réponse à la requête d'avis consultatif contrecarrerait l'initiative de la feuille de route qui a été entérinée par le Conseil de sécurité.

10.8. Etant donné les considérations exposées ici, Israël conclut que la Cour doit juger qu'elle n'a pas compétence pour connaître de la requête d'avis consultatif. Subsidiairement, Israël conclut qu'il existe des raisons décisives pour que la Cour exerce le pouvoir discrétionnaire qui est le sien de refuser de répondre à la demande d'avis.

\*

\* \*

---

# EXPOSE ECRIT DU GOUVERNEMENT DE L'ETAT D'ISRAËL

## ANNEXES

### TABLE DES MATIERES

	<b>page</b>
Annexe 1 Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 11 décembre 2003.....	1
Annexe 2 Lettre de S. Exc. Eitan Margalit, ambassadeur d'Israël à La Haye, à M. Philippe Couvreur, greffier de la Cour internationale de Justice, 31 décembre 2003.....	2
Annexe 3 A/RES/3237 (XXIX), 22 novembre 1974 .....	5
Annexe 4 A/RES/43/160 A, 9 décembre 1988 .....	7
Annexe 5 A/RES/43/177, 15 décembre 1988.....	9
Annexe 6 A/RES/52/250, 7 juillet 1998 .....	11
Annexe 7 Lettre datée du 26 janvier 2004, adressée au Secrétaire général des Nations Unies par l'ambassadeur Arye Mekel, chargé d'affaires par intérim d'Israël auprès des Nations Unies .....	14
Annexe 8 Lettre datée du 9 septembre 1993, adressée à M. Yitzhak Rabin, premier ministre d'Israël, par Yasser Arafat, président de l'Organisation de libération de la Palestine.....	15
Annexe 9 S/PRST/2002/9, 10 avril 2002.....	16
Annexe 10 Déclaration conjointe du Quatuor du 18 juillet 2002 .....	20
Annexe 11 S/PRST/2002/20, 18 juillet 2002.....	22
Annexe 12 Déclaration conjointe du Quatuor du 20 décembre 2002 .....	26
Annexe 13 Déclaration conjointe du Quatuor du 20 février 2003 .....	32
Annexe 14 Déclaration conjointe du Quatuor du 22 juin 2003 .....	33
Annexe 15 Déclaration conjointe du Quatuor du 26 septembre 2003 .....	35
Annexe 16 S/RES/62, 16 novembre 1948 .....	38
Annexe 17 Convention générale d'armistice entre le Royaume hachémite de Jordanie et Israël, 3 avril 1949.....	40
Annexe 18 <i>USA Today</i> , 14 mars 2002, p A.06 .....	51
Annexe 19 Déclaration du premier ministre Sharon du 18 janvier 2004.....	54

Annexe 20	Déclaration du premier ministre palestinien Abbas au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003.....	56
Annexe 21	Déclaration du premier ministre israélien Sharon au sommet d'Aqaba, le 4 juin 2003.....	58
Annexe 22	A/RES/377 (V), 3 novembre 1950, «L'union pour le maintien de la paix».....	59
Annexe 23	S/PV.4836, 5 octobre 2003.....	63
Annexe 24	S/PV.4862, 19 novembre 2003.....	91

## ANNEXE 1

### LETTRE DE S. EXC. EITAN MARGALIT, AMBASSADEUR D'ISRAËL A LA HAYE, A M. PHILIPPE COUVREUR, GREFFIER DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, 11 DECEMBRE 2003

*[Traduction du Greffe]*

J'ai l'honneur de me référer à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 8 décembre 2003, lors d'une session extraordinaire, de la résolution A/ES-10/L.16, par laquelle l'Assemblée demande à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question de savoir quelles sont «en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël ... est en train de construire».

Cette requête soulève des questions litigieuses qui ont une incidence directe sur la sécurité de l'Etat d'Israël et de sa population face aux attaques terroristes. En conséquence, le Gouvernement d'Israël examine actuellement la position qu'il adoptera à l'égard de cette requête et l'opportunité de participer à la procédure devant la Cour. Sans préjuger de toute autre position qu'Israël pourra adopter en temps utile sur cette question, Israël estime que la Cour ne doit pas connaître de ladite requête, en raison de considérations liées à sa faculté d'appréciation, à sa compétence et à la recevabilité de la demande.

Israël note que tout avis réfléchi sur le fond de la question exigerait qu'un délai suffisant soit accordé pour permettre la préparation et la communication d'exposés écrits, ainsi que d'observations à leur sujet, comme le prévoit l'article 66 du Statut de la Cour. Compte tenu de la gravité de la question, et malgré la célérité demandée par l'Assemblée générale, Israël estime que cette tâche ne saurait être accomplie de manière adéquate, ou juste, en quelques semaines, mais qu'il faudrait allouer plusieurs mois au moins pour l'élaboration des exposés écrits initiaux.

C'est pourquoi Israël craint l'incidence négative qu'aurait une procédure pendante sur toute activité visant à faciliter les négociations entre les parties qu'envisage la Feuille de route.

Dans ces conditions, Israël invite la Cour à examiner la possibilité de scinder la procédure, de façon à ce qu'une réponse soit apportée rapidement à la question de savoir si la Cour doit connaître de la requête. Il demeurerait néanmoins nécessaire d'accorder aux Etats un délai suffisant pour préparer des exposés écrits sur les questions de compétence et de recevabilité, mais dans l'éventualité où la Cour déciderait qu'elle a effectivement compétence pour connaître de la requête et doit le faire, il serait alors possible de procéder à l'examen de la question au fond sans plus s'attarder sur des questions préliminaires.

Etant directement touché par la question en cause, Israël réserve tous les droits que lui confèrent la Charte, le Statut et le Règlement de la Cour, y compris celui de désigner un juge *ad hoc* conformément à l'article 31 du Statut de la Cour et aux articles 35 et 102, paragraphe 3, du Règlement de la Cour. Israël appelle en outre l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut de la Cour et sur l'article 34 de son Règlement.

Veillez agréer, etc.

La Haye

(Signé) Eitan MARGALIT,  
Ambassadeur d'Israël.

ANNEXE 2

**LETTRE DE S. EXC. EITAN MARGALIT, AMBASSADEUR D'ISRAËL À  
LA HAYE, A M. PHILIPPE COUVREUR, GREFFIER DE LA COUR  
INTERNATIONALE DE JUSTICE, 31 DECEMBRE 2003**

*[Traduction du Greffe]*

J'ai l'honneur de me référer à la lettre que je vous ai adressée le 11 décembre 2003 et à l'ordonnance de la Cour du 19 décembre 2003 concernant la requête pour avis consultatif qui fait l'objet de la résolution A/ES-10/14, transmise à la Cour sous le couvert d'une lettre du 8 décembre 2003 du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le Gouvernement israélien voudrait qu'il soit pris acte de sa très grande inquiétude au sujet d'éléments clés de l'ordonnance de la Cour. L'ordonnance va à l'encontre de la pratique établie de la Cour en matière consultative et, sur un plan fondamental, n'est pas conforme aux termes exprès du Statut et du Règlement de la Cour. Il est troublant de noter que, sur une question complexe d'une telle importance et qui a une incidence directe sur la sécurité et la défense de l'Etat d'Israël et sur le droit à la vie de ses citoyens, la Cour a décidé de procéder de cette manière.

Israël relève que la Cour a intitulé l'affaire *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Ce faisant, la Cour a adopté le libellé de la question posée, même si c'est avec quelque modification. Israël observe, toutefois, que, au paragraphe 2 du rapport annexé à la lettre du Secrétaire général du 8 décembre 2003, celui-ci s'est référé à un «système de clôtures, de murs, de fossés et de barrières en Cisjordanie («la barrière»)». Dans une note de bas de page se rapportant à cette phrase, il est dit : «Ce système est fréquemment appelé «mur de séparation» par les Palestiniens et les Israéliens emploient le terme «clôture de sécurité». Le terme plus général «barrière» a été retenu aux fins du présent rapport.»

Compte tenu du caractère extrêmement sensible que revêt la terminologie en la présente affaire, et du fait que la barrière est dans une très large mesure une clôture en fil de fer et non un mur en béton, Israël craint que le fait que la Cour a omis de traduire, de manière neutre, dans le titre même de l'affaire, les questions dont elle est saisie puisse donner à penser qu'elle a déjà sur la barrière une vue favorable à la position palestinienne.

Au paragraphe 1 du dispositif de son ordonnance, la Cour a fixé un délai de six semaines pour la présentation des exposés écrits. L'ordonnance ne prévoit pas de seconde série d'observations écrites. La Cour a également fixé la date d'ouverture de la procédure orale trois semaines après la réception des exposés écrits, indépendamment du nombre, du volume et de la teneur des exposés écrits qui doivent être soumis. La Cour fonde cette décision sur la demande tendant à ce que l'avis consultatif soit donné «d'urgence».

Pour le dernier en date des avis consultatifs qu'elle a donnés, la Cour avait reçu une requête «à titre prioritaire». Elle avait alors fixé un délai de huit semaines et demie pour la première série d'exposés écrits et un délai supplémentaire de trente jours pour la présentation d'observations écrites sur les exposés écrits. La date d'ouverture de la procédure orale avait été fixée après la clôture de la procédure écrite, une fois connu le volume des exposés écrits. La fixation de délais dans d'autres procédures consultatives revêtant un caractère prioritaire avait été fonction de la complexité de chaque affaire.

La présente affaire est beaucoup plus complexe que la plupart — voire l'ensemble — des procédures consultatives qui se sont déroulées devant la Cour. Elle a trait aux intérêts essentiels de sécurité et de défense d'Israël. L'on aurait pu s'attendre à ce que, compte tenu de ces aspects de

l'affaire, un délai plus long soit fixé pour le dépôt des exposés écrits, que soit donnée la faculté de présenter des observations écrites sur les exposés écrits et que soit prévue une marge suffisante pour examiner, avant l'ouverture de la procédure orale, les exposés écrits et les observations écrites portant sur lesdits exposés. Pour chacun de ces éléments, la Cour a arrêté une procédure en l'espèce peu propice à un examen réfléchi de la question. Tout particulièrement, après la lettre que je vous ai adressée le 11 décembre 2003, dans laquelle ces questions étaient précisément soulevées par Israël dans un souci d'aider la Cour, il appert que les dispositions prises par la Cour suscitent de vives préoccupations quant à l'équité de la procédure.

Aux paragraphes 2 et 4 du dispositif de son ordonnance, la Cour prévoit la possibilité pour la «Palestine» de soumettre un exposé écrit sur la question posée et de participer à la procédure orale. A cet égard, Israël rappelle les dispositions des articles 35 et 66 du Statut. Quel que puisse être le statut de la «Palestine», il ne s'agit ni d'un «Etat admis à ester devant la Cour», ni d'une organisation internationale entrant dans les prévisions pertinentes du Statut. Au contraire, conformément à la résolution A/RES/43/177 du 15 décembre 1988, il se trouve simplement que

«la désignation de «Palestine» devrait être employée au sein du système des Nations Unies au lieu de la désignation «Organisation de libération de la Palestine», sans préjudice du statut et des fonctions d'observateur de l'Organisation de libération de la Palestine au sein du système des Nations Unies».

Certes, la Cour doit être en mesure de recevoir les renseignements relatifs à la mission qui lui est confiée, mais Israël ne trouve de fondement, ni dans la Charte, ni dans le Statut, ni dans le Règlement de la Cour, ni dans les résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, aux dispositions prises concernant la «Palestine» dans l'ordonnance de la Cour. Il n'est pas approprié qu'une question qui revêt, depuis de nombreuses années, un caractère hautement litigieux entre les Membres de l'Organisation des Nations Unies soit traitée à présent, «en passant» et sans débat, dans une ordonnance procédurale de la Cour.

Dans la lettre du 11 décembre 2003 que je vous ai adressée, Israël a appelé l'attention sur le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut et sur l'article 34 du Règlement de la Cour. A ce sujet, Israël relève que l'ordonnance du 19 décembre 2003 a été rendue par la Cour en formation plénière, après délibération de l'ensemble de ses membres.

Israël ne peut que faire observer qu'un membre de la Cour qui, au cours des dernières années, a joué un rôle de premier plan dans la session extraordinaire d'urgence dont émane précisément la demande d'avis consultatif va être appelé à participer au règlement de la présente affaire. Cette attitude semble très éloignée de celle adoptée par un certain nombre de membres de la Cour dans des affaires examinées par celle-ci au cours de ces dernières années.

La résolution A/RES-10/14 par laquelle l'avis consultatif a été demandé situe clairement la requête dans le cadre plus vaste du différend arabo-israélien/israélo-palestinien. La nature essentiellement contentieuse de l'instance est également reconnue par la Cour à travers l'invitation que celle-ci a adressée à la Palestine à participer à l'affaire. Il n'est guère approprié de la part d'un Membre de la Cour de participer au règlement d'une affaire dans laquelle il a eu à jouer un rôle actif, officiel et public en tant que défenseur d'une cause qui se trouve en litige en l'espèce. Israël adressera au président de la Cour une correspondance distincte sur cette question, en application du paragraphe 2 de l'article 34 du Règlement de la Cour.

Au vu de l'ordonnance de la Cour, Israël réserve encore sa position. Il soutient toujours que la Cour ne doit pas connaître de la requête, et ce pour des motifs d'incompétence et d'irrecevabilité qui sont liés à la nature véritablement contentieuse d'une affaire à propos de laquelle Israël n'a pas consenti à la compétence de la Cour pour en connaître. Pour dissiper tout doute possible, rien dans la présente lettre, ni dans celle du 11 décembre 2003, ne saurait en aucune manière être considéré comme emportant, de la part d'Israël, acceptation de la compétence de la Cour à connaître de la

présente affaire ou reconnaissance de l'opportunité de répondre sur le fond de la requête. De fait, Israël n'estime pas que le cadre procédural tel que défini dans l'ordonnance puisse favoriser un examen équitable du fond de l'affaire. Israël réserve tous les droits que lui confèrent la Charte, le Statut et le Règlement de la Cour.

Veillez agréer, etc.

La Haye

(Signé) Eitan MARGALIT,  
Ambassadeur d'Israël.

---

**ANNEXE 3**

**A/RES/3237 (XXIX), 22 NOVEMBRE 1974**



**ANNEXE 4**

**A/RES/43/160 A, 9 DECEMBRE 1988**



**ANNEXE 5**

**A/RES/43/177, 15 DECEMBRE 1988**

**Vote enregistré relatif à la résolution 43/177 : 104-2-36**

Votent pour : Afghanistan, Albanie, Algérie, Angola, Argentine, Bahrayn, Bangladesh, Bénin, Bolivie, Botswana, Brésil, Brunéi Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Burma, Burundi, Biélorussie, Cap Vert, Tchad, Chine, Colombie, Comores, Cuba, Chypre, Tchécoslovaquie, Kampuchéa démocratique, Yémen démocratique, Djibouti, Equateur, Égypte, Guinée équatoriale, Éthiopie, Gabon, Gambie, République démocratique d'Allemagne, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran, Iraq, Jordanie, Kenya, Koweït, République démocratique populaire du lao, Liban, Libye, Madagascar, Malaisie, Maldives, Mali, Malte, Mauritanie, Maurice, Mexique, Mongolie, Maroc, Mozambique, Nicaragua, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, Philippines, Pologne, Qatar, Roumanie, Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Arabie saoudite, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Singapour, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Suriname, Swaziland, Syrie, Thaïlande, Togo, Tunisie, Turquie, Ouganda, Ukraine, URSS, Emirats arabes unis, République-Unie de Tanzanie, Vanuatu, Vietnam, Yémen, Yougoslavie, Zambie, Zimbabwe.

Votent contre : Israël, Etats-Unis d'Amérique.

S'abstiennent : Antigua-et-Barbuda, Australie, Autriche, Bahamas, Barbade, Belgique, Bhoutan, Canada, République centrafricaine, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Danemark, Finlande, France, République fédérale d'Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Japon, Lesotho, Libéria, Luxembourg, Malawi, Népal, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Trinité-et-Tobago, Royaume-Uni, Uruguay, Venezuela, Zaïre.

Sont absents : Belize, Cameroun, Chili, Congo, Dominique, République dominicaine, El Salvador, Fidji, Grenade, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Paraguay, Saint-Kitts-et-Nevis, Iles Salomon.

*L'IRAN A FAIT SAVOIR QU'IL NE PARTICIPAIT PAS AU VOTE.*

---

**ANNEXE 6**



---

ANNEXE 7

**LETTRE DATEE DU 26 JANVIER 2004, ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL DES  
NATIONS UNIES PAR L'AMBASSADEUR ARYE MEKEL, CHARGE D'AFFAIRES  
PAR INTERIM D'ISRAËL AUPRES DES NATIONS UNIES**

*[Traduction du Greffe]*

Israël tient à faire part de sa consternation et de ses préoccupations à la lecture du dossier soumis par le Secrétariat à la Cour internationale de Justice, dans le cadre de la requête pour avis consultatif sur sa clôture de sécurité. Le dossier abonde en erreurs que nous espérons d'inadvertance, et on ne saurait nullement affirmer qu'il représente de façon équilibrée les documents pertinents des Nations Unies les plus importants en l'espèce.

Les circonstances dans lesquelles la clôture de sécurité a été édiflée — à savoir l'exercice par Israël de son droit de légitime défense, conformément aux principes du droit international et à la Charte des Nations Unies — ont été entièrement passées sous silence. En fait, les résolutions des Nations Unies qui font état non seulement d'un droit, mais plutôt d'une obligation, de combattre le terrorisme ne figurent pas dans le dossier. Les plus pertinentes d'entre elles sont sans aucun doute les résolutions 1269 et 1373 du Conseil de sécurité.

Par ailleurs, le dossier comporte divers documents dont la pertinence est pour le moins douteuse. Par exemple, l'inclusion de la résolution 194 de l'Assemblée générale et du statut de Rome portant création de la CPI ne peut être considérée comme «pertinente» que dans le cadre d'une campagne politique d'envergure menée contre Israël. L'absence d'équilibre du dossier confine parfois à l'absurdité. J'ai le plus grand mal à comprendre le bien-fondé de l'inclusion de rapports du rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation dans les territoires, alors qu'il n'est fait aucune mention des réponses circonstanciées d'Israël, qui ont elles-mêmes été diffusées en tant que documents des Nations Unies.

Je tiens à protester contre ces omissions dans les termes les plus catégoriques. L'inclusion de documents dénués de pertinence et l'exclusion de documents importants peuvent avoir une incidence sur les travaux de la Cour. Je demande donc qu'il soit remédié de toute urgence à ces omissions.

Veillez agréer, etc.

(Signé) Arye MEKEL,  
L'ambassadeur, chargé  
d'affaires par intérim.

---

**ANNEXE 8**

**LETTRE DATEE DU 9 SEPTEMBRE 1993, ADRESSEE A M. YITZHAK RABIN,  
PREMIER MINISTRE D'ISRAËL, PAR YASSER ARAFAT, PRESIDENT  
DE L'ORGANISATION DE LIBERATION DE LA PALESTINE**

*[Traduction du Greffe]*

La signature de la déclaration de principes marque le début d'une nouvelle ère dans l'histoire du Moyen-Orient. Exprimant ma ferme conviction à cet égard, je tiens à confirmer les engagements suivants de l'OLP :

L'OLP reconnaît le droit de l'Etat d'Israël à vivre dans la paix et la sécurité.

L'OLP accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'OLP s'engage à œuvrer en faveur du processus de paix au Moyen-Orient et du règlement pacifique du conflit entre les deux parties, et déclare que toutes les questions pendantes concernant le statut permanent seront résolues par la voie de la négociation.

L'OLP considère que la signature de la déclaration de principes constitue un événement historique et inaugure une nouvelle période de coexistence pacifique, affranchie de toute violence et de tout autre acte de nature à compromettre la paix et la stabilité. Par conséquent, l'OLP renonce à avoir recours au terrorisme ou à d'autres actes de violence, et s'engage à veiller à ce que tous les membres et le personnel de l'OLP placés sous sa responsabilité respectent la déclaration, ainsi qu'à empêcher les violations et à prendre des sanctions contre ceux qui en commettraient.

Au vu de la nouvelle ère qui s'annonce et de la signature de la déclaration de principes, et sur la base de l'acceptation, par les Palestiniens, des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, l'OLP affirme que les dispositions de la charte palestinienne qui nient à Israël le droit d'exister, ainsi que celles qui sont contraires aux engagements de la présente lettre, sont désormais nulles et non avenues. Par conséquent, l'OLP s'engage à soumettre au conseil national palestinien, pour approbation officielle, les modifications à apporter la charte palestinienne.

Veillez agréer, etc.

*(Signé)* Yasser ARAFAT,

président de l'Organisation de  
libération de la Palestine.

---

**ANNEXE 9**







## ANNEXE 10

### DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 18 JUILLET 2002

On trouvera ci-après le texte d'une déclaration conjointe que le «Quatuor» (Organisation des Nations Unies, fédération de Russie, Etats-Unis d'Amérique et Union européenne) a publiée à l'issue de la réunion qu'il a tenue à New York. Le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, le ministre russe des affaires étrangères, M. Igor Ivanov, le secrétaire du département d'Etat américain, M. Colin Powell, le ministre danois des affaires étrangères, M. Per Stig Moeller, le haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la sécurité, M. Javier Solana, et le commissaire européen aux affaires extérieures, M. Chris Patten, se sont rencontrés aujourd'hui à New York. Ils ont examiné la situation au Moyen-Orient et ont décidé de poursuivre d'étroites consultations, comme prévu dans la déclaration de Madrid, à laquelle le Quatuor demeure attaché sans réserve, afin de promouvoir un règlement juste, global et durable du conflit du Moyen-Orient. Le Quatuor exprime son appui à la convocation, à une date appropriée, d'une nouvelle réunion ministérielle internationale.

Le Quatuor déplore profondément la mort tragique, ce jour, de civils israéliens et réitère sa condamnation ferme et sans équivoque du terrorisme, y compris des attentats-suicide à la bombe, qui sont moralement répugnants et ont causé un dommage considérable aux aspirations légitimes du peuple palestinien à un avenir meilleur. Il ne faut pas permettre aux terroristes de tuer l'espoir de toute une région, et de la communauté internationale unie, de voir s'instaurer une paix authentique et la sécurité aussi bien pour les Palestiniens que pour les Israéliens. Le Quatuor affirme une fois de plus qu'il déplore profondément la mort d'Israéliens et de Palestiniens innocents et exprime sa sympathie à tous ceux qui ont perdu l'un des leurs. Les membres du Quatuor sont de plus en plus préoccupés par l'aggravation de la crise humanitaire dans les zones palestiniennes et sont déterminés à répondre aux besoins urgents des Palestiniens.

Conformément à la déclaration faite le 24 juin par le président Bush, les Nations Unies, l'Union européenne et la Russie expriment leur appui vigoureux à l'objectif d'un règlement définitif israélo-palestinien qui, moyennant un effort intensif en matière de sécurité et des réformes entreprises par tous, devrait pouvoir être atteint dans un délai de trois ans. L'ONU, l'Union européenne et la Russie se félicitent de l'attachement du président Bush à un rôle actif des Etats-Unis dans la poursuite de cet objectif. Le Quatuor reste attaché à la mise en oeuvre de la vision de deux Etats, Israël et une Palestine indépendante, viable et démocratique, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité comme l'affirme la résolution 1397 du Conseil de sécurité. Les membres du Quatuor, individuellement et collectivement, s'engagent à déployer tous les efforts possibles pour réaliser les objectifs de réforme et de sécurité et de paix, et réaffirment que les progrès doivent aller de pair dans les domaines politique, sécuritaire, économique, humanitaire et institutionnel. Le Quatuor réaffirme qu'il salue l'initiative de l'Arabie saoudite, entérinée par le sommet tenu par la Ligue arabe à Beyrouth, et y voit une contribution importante à un règlement de paix global.

Pour progresser vers ces objectifs communs, le Quatuor a convenu de l'importance d'une campagne internationale coordonnée pour appuyer les efforts palestiniens de réforme politique et économique. Le Quatuor accueille avec satisfaction et encourage le vif intérêt porté par les Palestiniens à l'idée de réformes fondamentales, notamment le programme palestinien de réforme de cent jours. Il se félicite aussi de la volonté des Etats de la région et de la communauté internationale d'aider les Palestiniens à édifier des institutions de bon gouvernement et à créer un nouveau cadre fonctionnel de gouvernement démocratique, dans la perspective de la création d'un Etat. Pour que ces objectifs soient réalisés, il est essentiel qu'aient lieu des élections démocratiques libres, ouvertes et bien préparées. La nouvelle équipe spéciale internationale sur la réforme, qui est composée des représentants des Etats-Unis, de l'Union européenne, du Secrétaire général de

l'ONU, de la Russie, du Japon, de la Norvège, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, et qui travaille sous l'égide du Quatuor, s'emploiera à élaborer et mettre en oeuvre un plan d'action complet pour la réforme. A sa séance inaugurale, tenue à Londres le 10 juillet, l'équipe spéciale a examiné un plan détaillé comportant, notamment, des engagements palestiniens concrets. L'équipe se réunira de nouveau en août pour étudier les mesures à prendre dans des domaines tels que la société civile, la responsabilité financière, les autorités locales, l'économie de marché, les élections et les réformes judiciaire et administrative.

La mise en oeuvre d'un plan d'action, assorti de repères appropriés d'avancement des mesures de réforme, devrait déboucher sur la création d'un Etat palestinien démocratique caractérisé par la primauté du droit, la séparation des pouvoirs et une économie de marché libre et dynamique, propre à servir au mieux les intérêts du peuple palestinien. Le Quatuor s'engage aussi à continuer d'aider les parties à renouer les fils du dialogue, et se félicite à cet égard des réunions ministérielles tenues récemment à un haut niveau entre Israéliens et Palestiniens sur les questions de sécurité, d'économie et de réforme.

Le Quatuor est convenu de la nécessité vitale de mettre en place des capacités palestiniennes nouvelles et efficaces en matière de sécurité, reposant sur des bases saines telles que l'unité de commandement et la transparence et la définition des responsabilités en matière de ressources et de conduite. La restructuration des institutions sécuritaires conformément à ces objectifs devrait entraîner une amélioration de la performance palestinienne en matière de sécurité, ce qui est essentiel pour progresser sur d'autres aspects de la transformation institutionnelle et de la réalisation d'un Etat palestinien résolu à combattre la terreur.

Dans ce contexte, le Quatuor note l'enjeu vital que représente pour Israël le succès de la réforme palestinienne. Le Quatuor engage Israël à prendre des mesures concrètes propres à favoriser l'émergence d'un Etat palestinien viable. Considérant les préoccupations légitimes d'Israël quant à sa sécurité, ces mesures comportent des mesures immédiates en vue d'alléger les bouclages internes de certaines zones et, à mesure que la sécurité s'améliore grâce à des actions réciproques, le retrait des forces israéliennes sur les positions qu'elles occupaient avant le 28 septembre 2000. En outre, les recettes fiscales gelées devraient être débloquées. A cet égard, un mécanisme plus transparent et où les responsabilités sont mieux définies est en train d'être mis en place. Par ailleurs, conformément aux recommandations de la commission Mitchell, Israël devrait mettre un terme à toute nouvelle activité de colonisation. Israël doit également assurer un accès entier, sûr et sans entraves au personnel international et humanitaire.

Le Quatuor réaffirme qu'il doit y avoir un règlement permanent négocié sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il ne peut y avoir de solution militaire au conflit; Israéliens et Palestiniens doivent s'attaquer aux questions de fond qui les divisent, par des négociations soutenues, pour qu'il y ait une paix et une sécurité réelles et durables. L'occupation israélienne qui a commencé en 1967 doit prendre fin, et Israël doit avoir des frontières sûres et reconnues. Le Quatuor réaffirme en outre son engagement en faveur d'une paix régionale globale entre Israël et le Liban et entre Israël et la Syrie, sur la base des résolutions 242 et 338, du cadre de référence de Madrid et du principe de l'échange de la terre contre la paix.

Le Quatuor attend avec intérêt les consultations à venir avec les ministres des affaires étrangères de la Jordanie, de l'Egypte, de l'Arabie saoudite, et d'autres partenaires régionaux, et décide de poursuivre des consultations régulières sur la situation au Moyen-Orient au niveau des hauts responsables. Les envoyés du Quatuor poursuivront leurs activités sur le terrain pour soutenir les travaux des hauts responsables, apporter une assistance à l'équipe spéciale sur la réforme et aider les parties à reprendre le dialogue politique afin de trouver une solution aux questions politiques fondamentales.

---

**ANNEXE 11**





---

## ANNEXE 12

### DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 20 DECEMBRE 2002

*[Traduction du Greffe]*

Le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kofi Annan, le ministre russe des affaires étrangères, M. Igor Ivanov, le ministre danois des affaires étrangères, M. Per Stig Moeller, le Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune, M. Javier Solana, et le commissaire européen aux relations extérieures, M. Chris Patten, se sont réunis aujourd'hui à Washington avec le président George W. Bush et le secrétaire d'Etat Colin Powell. Lors de la réunion, le président Bush a déclaré soutenir vigoureusement les efforts du Quatuor et souligné sa volonté ferme de voir aboutir la feuille de route qui concrétiserait sa vision de deux Etats — israélien et palestinien — vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.

Réaffirmant leurs déclarations antérieures, les membres du Quatuor ont examiné la tournure des événements depuis leur dernière réunion du 17 septembre 2002. Ils ont condamné les attaques terroristes sanglantes menées par des organisations extrémistes palestiniennes depuis lors, qui visent à diminuer les chances d'un règlement pacifique et qui ne font que nuire aux aspirations légitimes des Palestiniens à la création d'un Etat palestinien. Le Quatuor déplore que des civils palestiniens innocents et des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies aient été tués au cours d'opérations sécuritaires des Forces de défense israéliennes et demande au Gouvernement israélien de revoir ses règles d'engagement et ses procédures disciplinaires afin d'éviter des pertes civiles de ce type.

Le Quatuor a passé en revue les résultats des consultations en cours entre les parties sur les composantes d'une feuille de route axée sur des résultats et des objectifs à atteindre en trois phases visant à réaliser la vision de deux Etats, telle qu'exposée dans le discours du président Bush : Israël et un Etat palestinien indépendant, viable, souverain et démocratique, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Le Quatuor a salué l'esprit constructif dont étaient empreintes ses discussions avec chaque partie. Le Quatuor, sur la base d'une compréhension commune du contenu et des objectifs de ce processus, a fait d'importants progrès vers la finalisation d'une feuille de route qui sera présentée aux parties dans un avenir proche. Le Quatuor est convenu d'intensifier son action en vue d'élaborer un mécanisme de contrôle crédible et efficace. Dans l'intervalle, le Quatuor exhorte les parties à s'acquitter aussi rapidement que possible de leurs responsabilités aux fins d'un retour au calme, de la poursuite des réformes et de l'amélioration de la situation humanitaire — mesures qui conduiront à un processus politique débouchant sur l'instauration d'un Etat palestinien.

Surtout, le Quatuor exige un cessez-le-feu immédiat et complet. Tous les Palestiniens, individus et groupes, doivent faire cesser les actes de terrorisme contre des Israéliens, où que ce soit. A ce sujet, le Quatuor salue l'initiative de l'Egypte visant à œuvrer avec les Palestiniens pour atteindre cet objectif. Un tel cessez-le-feu devrait s'accompagner de mesures de soutien de la part du Gouvernement israélien. Une fois le calme rétabli, les forces israéliennes devront se retirer des zones palestiniennes et le statu quo qui régnait sur le terrain avant l'Intifada devra être restauré. Le Quatuor demande aux dirigeants palestiniens de collaborer avec les Etats-Unis, entres autres, pour restructurer et réformer les services de sécurité palestiniens.

Reconnaissant qu'il est important, aux fins de l'instauration d'institutions solides et démocratiques en vue de l'établissement d'un Etat palestinien, que les élections palestiniennes soient bien préparées, le Quatuor soutient les travaux intensifs du comité constitutionnel chargé d'élaborer un projet de Constitution pour la Palestine. Le Quatuor prend note des progrès réalisés pour faire avancer les réformes dans des conditions difficiles et exhorte l'Autorité palestinienne à

redoubler ses efforts pour aller de l'avant de manière globale et soutenue dans les réformes institutionnelles, en coopération avec le groupe de travail sur la réforme palestinienne. Dans ce contexte, le Quatuor se félicite de l'initiative du Royaume-Uni et du premier ministre Tony Blair en vue de convoquer une réunion au début de l'année prochaine pour encourager et accélérer le processus de réforme.

Le Quatuor fait part de ses préoccupations face à l'aggravation de la crise humanitaire à Gaza et en Cisjordanie. Il exige des efforts accrus de la part du Gouvernement israélien pour améliorer la situation humanitaire en Cisjordanie et à Gaza. Il demande aussi à Israël et aux Palestiniens de mettre pleinement en œuvre les recommandations du rapport Bertini. Le Quatuor se félicite du transfert récent par Israël de la TVA et d'autres recettes dues à l'Autorité palestinienne et invite instamment Israël à poursuivre ces versements mensuels, arriérés inclus. Le Quatuor réitère l'importance des mesures à prendre immédiatement par Israël, lesquelles, tout en s'inscrivant dans la logique de ses préoccupations sécuritaires légitimes, visent à améliorer les conditions de vie des Palestiniens, y compris la reprise de l'activité économique normale, facilitant ainsi la circulation des biens et des personnes et la prestation de services essentiels, permettant la levée du couvre-feu et des bouclages. Le Quatuor demande à Israël d'éviter de mener des actions nuisibles à la confiance qui aggravent la détresse des civils palestiniens innocents, y compris les démolitions de maisons et d'infrastructures civiles.

Le Quatuor se félicite des efforts entrepris pour réorganiser et actualiser les mécanismes de coordination entre les donateurs, afin de simplifier et de renforcer un effort international déjà unifié, de manière à raviver et à soutenir les efforts de paix.

Le Quatuor réaffirme qu'il est crucial de soutenir l'espoir placé, côté israélien et côté palestinien, dans la vision du président Bush — soutenue par le Quatuor dans ses précédentes déclarations et dans son engagement permanent envers les parties et dans la région — d'un avenir dans lequel les deux peuples pourront vivre, au sein de leur propre Etat, dans une paix et une sécurité véritables. Dans la logique de cet objectif, l'occupation israélienne qui débuta en 1967 prendra fin à travers un règlement négocié entre les parties, fondé sur les résolutions 242 et 338, et avec le retrait israélien le long de frontières sûres et reconnues. Pour atteindre cet objectif, il faut mettre fin à la violence et à la terreur. Les activités d'implantation israéliennes doivent cesser, conformément aux recommandations du rapport Mitchell.

Le Quatuor continuera à encourager toutes les parties de la région à rechercher un règlement juste, durable et global du conflit israélo-arabe, sur la base des fondements de la conférence de Madrid, du principe de la terre contre la paix, des résolutions 242, 338 et 1397 du Conseil de sécurité, des accords conclus par les parties dans le passé et de l'initiative du Prince héritier Abdullah d'Arabie saoudite, entérinée par le sommet de la Ligue des Etats arabes à Beyrouth, en vue de l'acceptation d'Israël en tant que voisin dans la paix et la sécurité, dans le cadre d'un règlement global. Cette initiative est une composante essentielle des efforts internationaux visant à promouvoir une paix englobant tous les volets, y compris les volets israélo-syrien et israélo-libanais.

Le Quatuor compte sur la poursuite des consultations relatives à la réalisation des objectifs susmentionnés et sur une autre réunion des représentants du Quatuor dans un futur proche pour adopter la feuille de route et la présenter aux parties.

\*

\* \*

## **Réunion du Quatuor pour le Moyen-Orient à Washington, le 20 décembre 2002**

Lors de la réunion, le ministre des affaires étrangères, M. Per Stig Moeller, s'est exprimé sur les principaux points exposés ci-après :

### **Contexte général**

Je vous remercie d'avoir organisé cette réunion. L'Union européenne s'est totalement investie dans les travaux du Quatuor. Ce n'est qu'en unissant nos efforts que nous pourrions espérer influencer sur la situation.

Il est également essentiel de veiller à la continuité d'une étroite collaboration avec les Etats arabes modérés. Il est tout aussi capital de poursuivre notre étroite coopération avec les deux parties. Nous devons, par conséquent, voir de quelle manière communiquer au mieux les résultats de nos discussions de ce jour.

### **Feuille de route**

Comme les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne l'ont souligné la semaine dernière [dans la déclaration sur le Moyen-Orient] lors de la session du Conseil européen, nous restons fermement convaincus que le Quatuor aurait dû adopter et publier la feuille de route aujourd'hui.

Je reconnais, bien entendu, qu'il n'était pas convenu de le faire. Pourtant, c'est dommage. Il est capital de continuer sur notre lancée, tout en considérant la situation politique avec objectivité et préservant la crédibilité du Quatuor.

Beaucoup de bonne volonté a été investie pour «vendre» le concept de la feuille de route aux parties et aux protagonistes régionaux qui attendent à présent que le Quatuor la leur expose.

Il est vrai que la feuille de route pourrait subir les aléas de la campagne électorale israélienne, ce qui pourrait compliquer sa mise en œuvre future.

D'autre part, je pense que l'électorat israélien a le droit de savoir ce que la communauté internationale attend d'Israël. De plus, même M. Sharon a publiquement déclaré que la vision du président Bush est un projet réaliste et réalisable.

Compte tenu des circonstances, il est, à mon sens, important de réaliser trois choses :

Premièrement, nous devons faire savoir clairement et sans ambiguïté que la feuille de route sera adoptée et diffusée avant la fin du mois de février.

Deuxièmement, nous devons -- si toutefois c'est possible aujourd'hui -- finaliser le texte de la feuille de route pour qu'elle soit prête à être adoptée.

Troisièmement, nous devons accélérer les travaux relatifs à la conception d'un mécanisme de contrôle crédible concernant la mise en œuvre de la feuille de route.

Pour ce qui est du contenu, une question majeure restée en souffrance dans le texte est celle de la corrélation entre le gel des implantations et la cessation des hostilités. Cette corrélation nous pose franchement un problème. Nous sommes très préoccupés par l'expansion continue des implantations, laquelle compromet réellement la réalisation de la solution à deux Etats et la mise en œuvre de la feuille de route. Nous devrions exiger un gel sans condition des implantations. Les implantations étant illicites en vertu du droit international, leur gel ne devrait pas dépendre d'un

cessez-le-feu. Bien au contraire, étant donné que les implantations se sont transformées en poudrières où se déroulent de violents affrontements, le gel des implantations constituerait une mesure d'encouragement décisive pour que cessent la terreur et la violence.

### **Perspectives des prochains mois**

Le temps est un facteur essentiel. Nos possibilités d'agir sont limitées. Si l'on en arrive à une confrontation militaire en Iraq, nous pourrions assister à un durcissement des clivages, notamment entre les forces radicales des deux côtés qui tentent de saper le processus de paix.

Il est primordial que nous encourageons les forces et les régimes modérés de la région. La feuille de route peut devenir un point de ralliement central qui fera des adeptes.

Le nouveau gouvernement Sharon— indépendamment de la question de savoir si le Parti travailliste rejoint la coalition ou non — devra prendre en considération la partie croissante de l'opinion publique israélienne qui est prête pour un règlement permettant aux deux parties de vivre dans la paix et la sécurité. Il est par conséquent capital de maintenir la pression sur M. Sharon pour aller de l'avant dans le cadre de la feuille de route.

De son côté, l'Union européenne déploie des efforts considérables, concrétisés à travers notre politique visant à rallier, de manière constructive, la Turquie et l'Iran à l'Occident.

### **Contrôle**

Un mécanisme de contrôle crédible sera essentiel à la mise en œuvre de la feuille de route.

Le mécanisme doit être présenté avec la feuille de route aux parties et ces dernières doivent l'adopter d'un commun accord.

Nous devrions recourir aux structures et au personnel existants pour diffuser des informations sur la mise en œuvre. Les informations devraient être transmises, à travers les groupes de travail, au groupe des envoyés du Quatuor qui devrait les évaluer et les transformer en propositions politiquement efficaces à l'attention des représentants du Quatuor.

Il est essentiel que le groupe des envoyés du Quatuor définisse clairement les responsabilités en cas de non-respect des engagements et fasse savoir que le Quatuor est prêt à prendre les mesures qui s'imposent.

### **Processus de réforme palestinien**

L'Union européenne se déclare satisfaite des travaux du groupe de travail sur la réforme palestinienne et continuera à s'engager activement dans ses efforts visant à contribuer au processus de réforme.

Avec le report des élections palestiniennes, les délais seront suffisamment longs pour préparer plus minutieusement des élections libres et régulières et pour permettre aux Palestiniens d'ouvrir le débat sur leurs instances dirigeantes politiques futures. Le processus de la feuille de route peut contribuer à renforcer le débat interne sur la nécessité de continuer à déléguer le pouvoir exécutif.

Un nombre significatif de réformes importantes sont directement ou indirectement touchées par les mesures israéliennes telles que les bouclages et les couvre-feu. Pour faciliter l'avancement des réformes, Israël devrait accorder des titres de voyage de longue durée à tous les hauts

fonctionnaires Palestiniens participant de manière déterminante au processus de réforme. Les Israéliens s'y sont engagés lors de la dernière réunion du groupe de travail sur la réforme palestinienne tenue en Jordanie. Une liste de ces hauts fonctionnaires palestiniens qui jouent un rôle déterminant a été établie et fournie à Israël.

Dans le but de consolider les travaux en matière de réforme, nous devrions examiner la question de l'organisation d'une réunion du comité de liaison ad hoc peu après les élections israéliennes.

## **Sécurité**

Les pourparlers du Caire entre le Fatah et le Hamas nous paraissent encourageants. Ils reprendront prochainement, dans le but de parvenir à un accord visant à faire cesser les attaques contre des civils israéliens ainsi que les attaques à l'intérieur d'Israël. Le conseiller en matière de sécurité de l'envoyé spécial de l'Union européenne au Moyen-Orient, M. Alistair Crooke, a participé activement à la facilitation de ces négociations susceptibles de modifier le cours des événements sur le terrain de manière positive. Le but sera, bien entendu, de faire participer le Jihad islamique à un accord.

Dans cet ordre d'idées, l'Union européenne continuera d'insister auprès de la Syrie et de l'Iran pour qu'ils comprennent la nécessité de mettre un terme à leur soutien financier et logistique aux organisations terroristes.

Il est très important que des instructeurs en matière de sécurité et des observateurs soient déployés sur le terrain rapidement pour voir si un accord se dessine.

## **Conférence britannique sur le Moyen-Orient**

Nous saluons l'initiative britannique concernant les réformes palestiniennes. Elle pourrait nous aider à continuer sur notre lancée en attendant de connaître le nouveau gouvernement israélien et encourager de manière très utile les forces réformistes du côté palestinien.

\*

\* \*

## **Communiqué de presse du ministre des affaires étrangères, M. Stig Moeller, après la réunion du Quatuor pour le Moyen-Orient, tenue le 20 décembre 2002 à Washington**

Nous avons mis la dernière main à la feuille de route lors de notre réunion.

Il est d'une importance capitale que le président Bush ait fait part de son soutien sans réserve au Quatuor et aux principes de la feuille de route.

Personne ne devrait éprouver le moindre doute sur le fait que la communauté internationale s'investit pleinement dans la mise en oeuvre de la feuille de route et dans la réalisation de la vision de deux États vivant côte à côte dans la paix et la sécurité.

L'accord que nous avons conclu est clair, son adoption finale et sa présentation aux parties devraient avoir lieu au début de l'année prochaine.

Nous avons fait comprendre aux parties la nécessité de commencer immédiatement à mettre en œuvre leurs engagements pour ne pas perdre davantage de temps.

Les semaines à venir serviront à élaborer un mécanisme efficace et crédible de contrôle pour le Quatuor aux fins de la mise en œuvre de la feuille de route.

Il ne fait aucun doute dans mon esprit que — malgré les retards — la feuille de route, qui s'appuie sur le projet initial de la présidence danoise de l'Union européenne, constitue l'unique moyen d'aller de l'avant et restera le point de référence central dans le cadre du règlement du conflit au cours des prochaines années.

---

**ANNEXE 13**

**DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 20 FEVRIER 2003**

*[Traduction du Greffe]*

Les envoyés du Quatuor — Etats-Unis, Fédération de Russie, Union européenne et Organisation des Nations Unies — coordonnant leurs efforts pour le Moyen-Orient, se sont réunis à Londres le 19 février pour faire le point de la situation relative au conflit israélo-palestinien et examiner les moyens d'imprimer un nouvel élan aux efforts de paix. Ils se sont déclarés gravement préoccupés par la poursuite des actes de violence et de terreur organisés et dirigés contre les Israéliens et par les opérations militaires israéliennes conduites ces derniers jours en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, qui ont fait des victimes parmi la population civile palestinienne. Les envoyés ont examiné les étapes suivantes qui doivent mener à l'adoption et à la mise en œuvre de la feuille de route du Quatuor, car elle constitue le moyen de réaliser l'objectif décrit par le président Bush le 24 juin 2002, à savoir deux Etats démocratiques vivant côte à côte dans la paix. Ils ont réaffirmé que la feuille de route doit être formellement adoptée et présentée aux parties dès que possible.

Les envoyés ont réitéré l'appel lancé par les représentants du Quatuor à Washington, le 20 décembre, en faveur d'un cessez-le-feu immédiat et global. Tous les individus et les groupes palestiniens doivent mettre un terme aux actes de terreur visant des Israéliens, où que ce soit.

Les envoyés ont réitéré leur appel aux Palestiniens en faveur de la mise sur pied d'institutions crédibles afin de préparer le nouvel Etat et ils ont salué la décision des Palestiniens de nommer un premier ministre, qualifiant cette mesure de significative. Les envoyés ont souligné l'importance de la désignation d'un premier ministre crédible et doté de pleins pouvoirs. Ils ont demandé la convocation immédiate des organes législatifs et exécutifs palestiniens compétents afin qu'ils exercent leur autorité à cet égard, et ils ont prié le Gouvernement israélien de faciliter ces réunions. Le Quatuor a également encouragé les Palestiniens à poursuivre la rédaction d'une constitution qui formerait la base d'une démocratie parlementaire forte.

Constatant le rôle important qu'Israël est appelé à jouer pour contribuer au processus de réforme, les envoyés ont reconnu l'effet positif de la reprise des transferts mensuels de recettes et des versements d'arriérés. De même, ils ont souligné l'obligation incombant à Israël, tout en tenant compte de ses préoccupations légitimes en matière de sécurité, de faire davantage pour atténuer la gravité de la situation humanitaire et socio-économique qui prévaut en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et notamment faciliter la liberté de circulation et d'accès, alléger les difficultés de la vie quotidienne sous l'occupation et respecter la dignité des civils palestiniens. Ils se sont félicités que des discussions directes puissent s'engager entre la communauté des pays donateurs, les Israéliens et les Palestiniens pour faire face à ce problème capital.

---

**ANNEXE 14**

**DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 22 JUIN 2003**



**ANNEXE 15**

**DECLARATION CONJOINTE DU QUATUOR DU 26 SEPTEMBRE 2003**





**ANNEXE 16**

**S/RES/62, 16 NOVEMBRE 1948**



**ANNEXE 17**

**CONVENTION GENERALE D'ARMISTICE ENTRE LE ROYAUME HACHEMITE  
DE JORDANIE ET ISRAËL, 3 AVRIL 1949**





















ANNEXE 18

*USA TODAY*, 14 MARS 2002, P. A.06

[Traduction du Greffe]

**Matthew Kalman, «Les terroristes déclarent que les ordres viennent de M. Arafat»**

Tulkarem, Cisjordanie — Un responsable du plus grand groupe terroriste palestinien à la tête des attentats-suicides et autres attaques contre Israël déclare qu'il suit les ordres du chef palestinien Yasser Arafat.

Selon Maslama Thabet, l'un des responsables des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa, âgé de trente-trois ans, son groupe fait partie intégrante du Fatah. Le Fatah, dirigé par M. Arafat, est le plus grand groupe de l'Autorité palestinienne, qui gouverne les territoires palestiniens autonomes.

M. Thabet s'exprimait depuis le camp de réfugiés de Tulkarem, où il s'était caché avec quelque trois cents compagnons lourdement armés alors que des centaines de soldats israéliens ratisaient la ville. Ces deux dernières semaines, Israël a lancé des raids massifs dans des villes et des camps de réfugiés palestiniens, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, à la recherche de terroristes.

«En vérité», disait-il dans un entretien récent, «nous sommes le Fatah lui-même, mais nous n'opérons pas sous le nom de Fatah. Nous sommes la branche armée de l'organisation. Nous recevons nos instructions du Fatah. Notre commandant est Yasser Arafat en personne.»

Les porte-parole de M. Arafat donnent des réponses contradictoires lorsqu'on leur demande quel rapport celui-ci entretient avec M. Thabet et sa brigade. Nabil Abu Rudeineh, principal porte-parole de M. Arafat, dit qu'il n'a jamais entendu parler de M. Thabet. Selon M. Rudeineh, «le président n'a rien à voir avec cela, il n'a rien à dire sur cette question».

Mais Mohammed Odwan, porte-parole de M. Arafat pour les médias étrangers, confirme que la brigade est «loyale au président Arafat».

«Ils travaillent», dit M. Odwan, «pour servir les intérêts du peuple palestinien. Ils se battent parce qu'ils pensent que des opérations de cette nature — et je suis d'accord avec eux — accéléreront leur indépendance et la réalisation de leur rêve de liberté.»

Des responsables de la sécurité israélienne concèdent que M. Arafat n'est pas impliqué dans la direction des opérations des groupes militants sur le terrain, mais ils affirment que ses appels fréquents en faveur de la guerre sainte contre l'occupation israélienne ont été considérés comme une directive à suivre par les extrémistes.

Dans une intervention télévisée, samedi, alors que des terroristes palestiniens commettaient des attentats-suicides à Netanya et à Jérusalem, M. Arafat a incité les Palestiniens à «se sacrifier tels des martyrs dans le jihad (guerre sainte) pour la Palestine».

Selon le colonel de réserve Eran Lerman, ex-chef de recherche du service du renseignement militaire israélien, et qui dirige maintenant les comités juifs américains à Jérusalem, lorsque M. Arafat s'exprime devant la foule et évoque des millions de martyrs en marche sur Jérusalem et la guerre sainte contre Israël, il donne une directive claire à ses adeptes. «Marwan Barghouti

(secrétaire général du Fatah en Cisjordanie) et les responsables locaux qu'il chapeaute traduisent cette directive en actes. M. Arafat n'approuve pas personnellement chaque opération, mais il finance le terrorisme de M. Barghouti.»

M. Barghouti, qui est souvent invité à dîner avec M. Arafat au quartier général du chef palestinien, à Ramallah, a confirmé la semaine dernière que l'un de ses lieutenants assassinés par Israël était membre des Brigades des martyrs d'Al-Aqsa.

Le lien entre les Brigades et M. Arafat indique un tournant dans le conflit israélo-palestinien. Il signifie que la direction palestinienne s'est ouvertement alliée à un groupe terroriste. Des responsables palestiniens disent ouvertement que la mort, et non la diplomatie, est le seul véritable moyen d'atteindre leurs fins, à savoir un Etat palestinien indépendant.

Alors que les Palestiniens ont multiplié leurs attaques contre des cibles israéliennes, Israël a intensifié sa riposte. Il en est résulté certains des actes de violence les plus graves qui aient frappé la région depuis des décennies. Plus de deux cents personnes ont été tuées — cent soixante-trois Palestiniens et cinquante-neuf Israéliens — depuis le début du mois de mars. Plus de mille cinq cents personnes ont été tuées dans les dix-huit derniers mois, dont plus de mille Palestiniens. Les incursions d'Israël en territoire palestinien ont atteint un niveau record cette semaine : vingt mille hommes ont été déployés, et ils perquisitionnent une maison après l'autre à la recherche de terroristes et d'armes. C'est la plus importante opération militaire menée par Israël depuis son invasion du Liban en 1982.

L'émergence d'une branche jeune et radicale de la faction Fatah de M. Arafat n'est pas une surprise pour Mahmoud Muhareb, professeur palestinien de sciences politiques à l'université Al-Quds, de Jérusalem. «Ils sont en état de siège, soumis à un blocus et pratiquement au bord de la famine.» «Lorsque vous déshumanisez la vie d'êtres humains, ils finissent par sentir que leur existence ne vaut rien. Il y a cinq ans, on trouvait à peine un seul candidat à l'attentat-suicide dans toute une ville. Aujourd'hui, c'est différent. Il y en a beaucoup parce qu'ils pensent que leur existence n'a pas de sens.»

Des responsables de l'Autorité palestinienne disent que la plupart des membres des Brigades reçoivent un salaire de l'Autorité. Par exemple, le chef de la brigade de Naplouse, Nasser Awes, est un membre salarié de la force de sécurité nationale palestinienne, qui est l'un des quatorze services de police et de sécurité armés qui dépendent de M. Arafat.

Ces deux dernières semaines, les Brigades des martyrs d'Al-Aqsa ont revendiqué la responsabilité des attaques suivantes :

- un attentat-suicide à la bombe, commis le 2 mars à Jérusalem, qui a fait dix morts et quarante-quatre blessés parmi les Israéliens;
- une attaque lancée par un tireur isolé à un point de contrôle de la Cisjordanie, le 3 mars, qui a tué dix Israéliens et en a blessé quatre;
- la fusillade contre un hôtel du bord de mer, samedi soir, à Netanya, au nord de Tel Aviv, au cours de laquelle deux Israéliens ont péri et des dizaines de personnes ont été blessées;
- une attaque en embuscade au nord d'Israël mardi, lors de laquelle des tireurs portant des uniformes de l'armée israélienne ont tué six Israéliens, avant que des soldats tuent deux des attaquants.

La police israélienne déclare avoir déjoué une série d'autres attaques préparées par le groupe ces dernières semaines.

Les Brigades, inconnues il y a encore un an, sont devenues le groupe palestinien armé le plus important à opérer en Cisjordanie, dans la bande de Gaza et en Israël. A la différence de deux autres principaux groupes militants palestiniens, le Hamas islamique fondamentaliste et le Jihad islamique, les Brigades sont laïques. Elles ont été constituées à partir d'un mouvement de jeunes membres du Fatah, appelé Tanzim. Aux termes des accords de paix d'Oslo de 1993, qui prévoyaient que seuls les services de sécurité palestiniens pouvaient porter des armes, Tanzim est une milice illégale forte de quelque dix mille jeunes hommes armés, dirigés par M. Barghouti.

En tant que branche terroriste de la faction Fatah de M. Arafat, les Brigades ont le soutien de la plus grande faction politique et militaire de l'Autorité palestinienne. Hussein A-Sheikh, chef politique du Fatah en Cisjordanie, semble insulté lorsqu'on lui demande si les Brigades sont sous le contrôle de M. Arafat. «Naturellement, il y a un contrôle», répond-il sur un ton irrité, «qu'est-ce que vous croyez ? Que nous ne sommes rien d'autre qu'une poignée de gangs ?»

L'armée israélienne déclare que le Fatah, à travers les attaques mortelles lancées par les Brigades, a fait plus de victimes israéliennes que le Hamas. Le Hamas a tué cent Israéliens en 2001 et le Fatah en a tué quarante-cinq, selon l'armée, mais depuis le début de 2002, le Fatah a tué cinquante-sept Israéliens alors que le Hamas en a tué vingt-sept. Les Brigades ont également donné un nouveau de lancer leurs attaques : elles envoient des femmes commettre des attentats-suicides. Une femme a tué un vieil homme et a blessé cinquante personnes dans un attentat-suicide le 27 janvier à Jérusalem. Une autre femme a commis un attentat-suicide à un point de contrôle de l'armée, en Cisjordanie, le 27 février, blessant deux soldats.

M. Thabet, qui commande la brigade de Tulkarem, a acquis sa notoriété il y a un an lorsque, avec son ami Raed Karmi, il a kidnappé et exécuté deux restaurateurs israéliens qui s'étaient arrêtés pour déjeuner à Tulkarem. M. Karmi, fondateur de la brigade de Tulkarem, a trouvé la mort dans une explosion, en janvier, lors d'un assassinat dont on soupçonne qu'il a été commis par les Israéliens. Les forces de sécurité palestiniennes ont arrêté M. Thabet l'année dernière. Il a été relâché, comme des dizaines d'autres terroristes présumés.

«Notre combat est dirigé contre l'occupation israélienne», déclare M. Thabet. «Nous sommes prêts à nous battre jusqu'au dernier combattant contre (le premier ministre israélien Ariel) Sharon et sa machine de guerre... Israël doit payer un prix élevé pour les atrocités et les massacres qu'il perpète chaque jour contre le peuple palestinien.»

---

**ANNEXE 19**

**DECLARATION DU PREMIER MINISTRE SHARON DU 18 JANVIER 2004**

*[Traduction du Greffe]*

**Le premier ministre Sharon et les principaux ministres de son gouvernement tiennent des discussions avant les délibérations de la CIJ, à Jérusalem, le 18 janvier 2004**

**(Texte communiqué par le conseiller du premier ministre pour les médias)**

Le premier ministre Ariel Sharon, le ministre des affaires étrangères, Silvan Shalom, le ministre de la défense, Shaul Mofaz, le ministre de la justice, Joseph Lapid et le ministre Meir Sheerit se sont réunis cet après-midi, dimanche 18 janvier 2004, en présence du comité directeur et du groupe juridique spécial qui ont été désignés pour préparer la position d'Israël à propos de l'examen par la Cour internationale de Justice de La Haye de la question de la barrière de prévention du terrorisme.

Participaient également à la réunion le procureur général par interim, Edna Arbel, le directeur de cabinet du premier ministre, Dov Weisglass, le directeur général du ministère des affaires étrangères, Yoav Biran, les secrétaires militaires du premier ministre Ariel Sharon et du ministre de la défense, M. Mofaz, le conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, Alan Baker, M. Meir Rosen, le directeur du droit international du bureau de l'avocat général des Forces de défense israéliennes, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, de la défense et de la justice.

Le but de la discussion était de présenter aux ministres la synthèse de la ligne de conduite prévue dans les domaines diplomatique, militaire et juridique et dans celui de l'information.

Au début de la réunion, le premier ministre Ariel Sharon a déclaré ce qui suit :

«Nous ne discutons pas d'un changement de tracé de la barrière, et il n'y aura aucun changement suite aux demandes palestiniennes ou aux demandes de l'ONU, ni à celles de la Cour. Un réexamen du tracé de la barrière aura lieu uniquement par suite de délibérations internes israéliennes. L'expérience pratique acquise ces quelques derniers mois durant la construction de la clôture est à la fois positive et négative. Elle est excellente pour empêcher le terrorisme, mais elle n'est pas satisfaisante à tous les égards en ce qui concerne ses inconvénients pour la qualité de vie des Palestiniens. Je surveille personnellement les problèmes qui découlent du fonctionnement de la clôture et je suis au courant des plaintes qu'elle suscite; il est possible qu'il faille réfléchir davantage à la possibilité de modifier le tracé, afin de réduire le nombre d'inconvénients causés par la clôture, sans sacrifier la sécurité.

D'autres difficultés sont à signaler, ne serait-ce que pour des raisons internes : la communication que j'ai reçue du procureur général par interim Arbel et qui signale des difficultés d'ordre juridique pour défendre la position de l'Etat devant la Haute Cour de Justice sur certains points liés au tracé de la barrière. Il s'agit là d'un problème juridique interne, qui doit être examiné avec tout le sérieux qu'il mérite, et je vais m'employer à le faire.»

Le directeur général du ministère des affaires étrangères, M. Biran, a fait rapport sur la situation diplomatique et les préparatifs en vue de l'action diplomatique à mener sur le plan international.

Le secrétaire militaire du ministre de la défense Shaul Mofaz, le général de brigade Michael Herzog, a rendu compte de la situation en matière de sécurité et de renseignement.

Le conseiller juridique du ministère des affaires étrangères, M. Baker, a fait le point sur les contacts avec les experts en droit international sur cette question.

Le directeur général adjoint du ministère des affaires étrangères pour l'information et les médias, Gideon Meir, a fait rapport sur la campagne d'information prévue avant, pendant et après la procédure de La Haye.

Il a été convenu que, à ce stade, le groupe spécial préparerait un éventail de positions d'experts sur la base du tracé actuel de la clôture; si Israël — pour des raisons humanitaires et internes — décide de modifier le tracé, le groupe spécial adaptera évidemment les opinions d'experts en conséquence.

---

**ANNEXE 20**

**DECLARATION DU PREMIER MINISTRE PALESTINIEN ABBAS  
AU SOMMET D'AQABA, LE 4 JUIN 2003**

*[Traduction du Greffe]*

Je tiens à remercier le roi Abdullah d'accueillir notre réunion aujourd'hui. Je tiens aussi à remercier le président Mubarak et le roi Abdullah, le roi Hamad et le prince héritier Abdallah, qui se sont réunis en Egypte hier. Je les remercie de leurs déclarations en faveur de nos efforts. J'aimerais aussi remercier le premier ministre israélien Ariel Sharon de nous avoir rejoints ici en Jordanie. Et en particulier, je tiens à remercier le président Bush qui de nous tous a fait le plus long voyage pour la paix.

Nous en avons tous conscience, nous vivons un moment important. Une nouvelle occasion de paix est offerte, une occasion qui repose sur la vision du président Bush et la feuille de route du Quatuor, que nous avons acceptées sans aucune réserve.

Notre objectif est la coexistence de deux Etats, Israël et la Palestine, vivant côte à côte, dans la paix et la sécurité. Le processus employé est celui des négociations directes pour mettre un terme au conflit israélo-palestinien et régler toutes les questions relatives au statut définitif, et mettre fin à l'occupation qui a commencé en 1967, sous laquelle les Palestiniens ont tant souffert.

Parallèlement, nous n'ignorons pas les souffrances que les Juifs ont endurées à travers l'histoire. Il est temps de mettre un terme à toutes ces souffrances.

Tout comme Israël doit s'acquitter de ses responsabilités, nous, Palestiniens, respecterons nos obligations pour que cette tentative soit couronnée de succès. Nous sommes prêts à jouer notre rôle.

Je vais être très clair : il n'y a pas de solution militaire à ce conflit, nous réaffirmons donc notre renonciation, une renonciation à la terreur contre les Israéliens, où qu'ils soient. De telles méthodes sont contraires à nos traditions religieuses et morales, et constituent des obstacles dangereux à la réalisation d'un Etat indépendant et souverain que nous tentons de créer. Ces méthodes sont également contraires à la nature de l'Etat que nous souhaitons créer, qui repose sur les droits de l'homme et la primauté du droit.

Nous déploierons tous nos efforts, et utiliserons toutes nos ressources, pour faire cesser la militarisation de l'intifada, et nous réussirons. L'intifada armée doit cesser, et nous devons recourir à des moyens pacifiques dans l'action que nous menons pour mettre un terme à l'occupation et aux souffrances des Palestiniens et des Israéliens. Et pour établir l'Etat palestinien, nous soulignons que nous sommes résolus à tenir les promesses que nous avons faites pour notre peuple et pour la communauté internationale. Ces promesses concernent la primauté du droit, une autorité politique unique, des armes dans les seules mains de ceux qui sont chargés de faire respecter l'ordre public, et la diversité politique dans le cadre de la démocratie.

Notre objectif est clair et nous le mettrons en œuvre avec fermeté et sans compromis : nous voulons la fin totale de la violence et du terrorisme. Et nous serons de véritables partenaires dans la guerre internationale contre l'occupation et le terrorisme. Et nous demanderons à nos partenaires dans cette guerre d'empêcher toute assistance financière et militaire à ceux qui sont contre cette position. Nous agissons ainsi dans le cadre de notre engagement en faveur de l'intérêt du peuple palestinien et en tant que membre de la grande famille humaine.

Par ailleurs, nous agirons avec détermination contre l'incitation à la violence et à la haine, quelle que soit leur forme, quel que soit leur cadre. Nous prendrons des mesures pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'incitation — de la part des institutions palestiniennes. Nous devons aussi redynamiser et renforcer le comité anti-incitation Etats-Unis-Palestine-Israël. Nous continuerons notre travail pour établir la primauté du droit et renforcer l'autorité gouvernementale au moyen d'institutions palestiniennes responsables. Nous nous efforçons de construire un Etat de nature démocratique, qui constituera un ajout qualitatif à la communauté internationale.

Toutes les forces de sécurité de l'Autorité palestinienne contribueront à cet effort et travailleront de concert à la réalisation de ces objectifs. Notre avenir national est en jeu, et nul ne sera autorisé à le mettre en danger.

Nous nous engageons à prendre ces mesures, parce qu'elles servent notre intérêt national. Pour que le succès soit assuré, il faut que l'existence des Palestiniens s'améliore de manière manifeste. Les Palestiniens doivent vivre dans la dignité. Les Palestiniens doivent pouvoir se déplacer, se rendre à leur travail et dans les écoles, rendre visite à leur famille et mener une existence normale. Les Palestiniens ne doivent craindre ni pour leur vie, ni pour leurs biens, ni pour leurs moyens de subsistance.

Nous remercions la communauté internationale de son assistance — dont nous soulignons la nécessité —, en particulier celle des Etats arabes. Nous accueillons également positivement le mécanisme de surveillance dirigé par les Etats-Unis, qui est tout aussi nécessaire.

Ensemble, nous pouvons réaliser l'objectif d'un Etat palestinien indépendant, souverain, viable, dans le cadre de relations de bon voisinage avec tous les Etats de la région, y compris Israël. Je vous remercie de votre attention.

---

**ANNEXE 21**

**DECLARATION DU PREMIER MINISTRE ISRAELIEN SHARON  
AU SOMMET D'AQABA LE 4 JUIN 2003**

*[Traduction du Greffe]*

Je tiens à remercier Sa Majesté le roi Abdullah d'avoir organisé cette réunion et j'exprime la reconnaissance d'Israël envers le président Bush pour nous avoir rejoints ici, le premier ministre Abbas et moi-même. Je vous remercie.

La responsabilité fondamentale qui m'incombe, en tant que premier ministre d'Israël, berceau du peuple juif, est d'assurer la sécurité du peuple d'Israël et de l'Etat d'Israël. Refusant de transiger avec la terreur, Israël, avec toutes les nations libres, continuera de combattre le terrorisme jusqu'à sa défaite définitive.

En définitive, la sécurité permanente exige la paix, et la paix permanente ne peut être obtenue que par la sécurité, et il existe à présent l'espoir d'une nouvelle occasion de paix entre les Israéliens et les Palestiniens.

Israël, comme d'autres Etats, appuie vivement la vision du président Bush, exprimée 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 se félicitent de l'occasion de reprendre les négociations directes conformément aux étapes de la feuille de route, telle qu'elle a été adoptée par le Gouvernement israélien pour réaliser cette vision.

Il est dans l'intérêt d'Israël non pas de 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 la sécurité et le bien-être à long terme d'Israël en tant qu'Etat juif.

Il ne peut y avoir de paix, toutefois, sans l'abandon et l'élimination du terrorisme, de la violence et de l'incitation à la violence. Nous travaillerons avec les Palestiniens et d'autres Etats pour combattre le terrorisme, la violence, et l'incitation sous toutes ses formes. A mesure que toutes les parties s'acquitteront de leurs obligations, nous nous efforcerons de rétablir la normalité dans l'existence des Palestiniens, d'améliorer la situation humanitaire, de rétablir la confiance et de favoriser la réalisation de la vision du président. Nous agissons dans le respect de la dignité et des droits de l'homme de tous les peuples.

Nous pouvons aussi assurer à nos partenaires palestiniens que nous comprenons l'importance de la continuité territoriale en Cisjordanie pour la création d'un Etat palestinien viable. La politique d'Israël dans les territoires faisant l'objet de négociations directes avec les Palestiniens traduira ce fait.

Nous acceptons le principe selon lequel aucune action unilatérale d'aucune partie ne saurait préjuger du résultat de nos négociations.

Pour ce qui concerne les avant-postes non autorisés, je tiens à réaffirmer qu'Israël est une société régie par le droit. Ainsi, nous commencerons immédiatement à supprimer ces avant-postes non autorisés.

Israël veut la paix avec tous ses voisins arabes. Israël est disposé à négocier de bonne foi chaque fois qu'il y aura des partenaires. Avec l'établissement de relations normales, je suis convaincu qu'ils trouveront en Israël un voisin et un peuple attachés à la paix et à la prospérité générales pour tous les peuples de la région. Je vous remercie de votre attention.

**ANNEXE 22**

**A/RES/377 (V), 3 NOVEMBRE 1950, «L'UNION POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX»**







**ANNEXE 23**























































**ANNEXE 24**

