

WRITTEN STATEMENT OF ITALY

[Translation]

Observations by the Government of the Italian Republic, represented by Mr. Ivo M. Braguglia, Head of Diplomatic Litigation and Treaties, in his capacity as Agent, having elected domicile at the Embassy of Italy in The Hague concerning the request for an advisory opinion on the question: “*Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory*” within the meaning of Article 66, paragraph 2, of the Statute of the Court and of the Court’s Order of 19 December 2003.

* *

The International Court of Justice, in its Order of 19 December 2003, invited States to furnish information on the request for an advisory opinion related to the case concerning the “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory”.

The decision to request the International Court of Justice, pursuant to Article 96 of the Charter of the United Nations, to give an urgent advisory opinion was made by the General Assembly under Article 65 of the Statute of the Court. The request for an opinion relates to the following question:

“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. The Government is firmly of the opinion that the Court should decline to reply to the question laid before it by the General Assembly resolution of 8 December 2003 concerning the 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.

In the present circumstances, the Court should exercise its discretionary power — clearly established in Article 65, paragraph 1, of its Statute — in order to refrain from addressing the question raised in the said resolution.

In the current situation in the Middle East, the main problem consists in achieving a negotiated solution based on the “road map” drawn up by the Quartet composed of the United Nations, the European Union, the United States of America and the Russian Federation and endorsed by the United Nations Security Council in resolution 1515 (2003) adopted unanimously on 19 November 2003, a resolution that views the “road map” as a means of realizing the “vision” of a region where two States, Israel and Palestine, live side by side within secure and recognized borders.

This resolution is the last in a long series dating back to seminal resolution 242 (1967).

2. At the meeting of the emergency special session (1013), convened under the “Uniting for peace” resolution, that was held on 24 April 1997 and at the resumed session on 20 October 2003, there was virtually no discussion of the draft resolution requesting an advisory opinion from the

Court, except for a few remarks by the delegate of Palestine and the delegates of Malaysia, Iran and Cuba. As all speakers took the line that the construction of the wall was illegal, there was no reason to request the Court's opinion on a matter that was already taken for granted. Moreover, this view was endorsed by 144 States, while only four countries, including Israel, opposed it. It is therefore logical to ask why the resolution concerning the request to the International Court of Justice received 90 votes in favour and eight against and gave rise to no fewer than 74 abstentions by the most diverse countries — not only the European Union and associated countries, all represented by Italy which then held the presidency of the European Union, but also countries of Central and South America, Canada, Japan, New Zealand and the Philippines, Korea, Singapore, many African and Pacific countries, Switzerland and even Russia.

This expression of opinion by countries with totally different legal systems reflects, in our view, the conviction that it is utterly pointless, in the light of the functions assigned to the General Assembly, to request a legal opinion.

It has already been acknowledged that the wall that is being built “in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, . . .” departs from “the armistice line of 1949 and is in contradiction to relevant provisions of international law” (General Assembly resolution ES-10/13). Requesting a legal opinion will in no way help the parties to relaunch the dialogue that is needed to implement the “road map”. Yet implementation of the “road map” is a priority.

One need only mention, for example, the opinion of the Russian Federation, a State that is certainly not disposed to back Israel's initiatives, and compare it to the opinion of the United States of America, which supports Israel and for that reason exercised the right of veto in the Security Council.

The two converge in rejecting an opinion by the Court, which can only serve to politicize the Court's work without moving the situation one inch forward towards a mutually agreed solution.

3. It is interesting to examine why the Court has been given the power to decline to give an advisory opinion (Art. 65, para. 1).

This power already existed in the days of the Permanent Court of International Justice which exercised it, at the very beginning of its work, in the *Statute of Eastern Carelia* case. In that case, the Court observed that “[a]nswering the question would be substantially equivalent to deciding the dispute between the parties”, which the Court was unable to do because one of the parties, Russia, was not a Member of the League of Nations and had expressly rejected the Court's intervention. It was impossible for the Court to act under those circumstances.

This early stance was not reiterated because the Court has always held that, as an organ of the United Nations, it should, as far as possible, assist in shedding light on any questions that are being discussed (*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, I.C.J. Reports 1950*): **“The Court's Opinion is given not to the States, but to the organ which is entitled to request it; the reply of the Court, itself ‘an organ of the United Nations’, represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused.”**

But the Court has held to the view that Article 65, paragraph 1, gives it the power to decline a request for an advisory opinion. This was the line it took in the *Interpretation of Peace Treaties* case cited above: **“Article 65 of the Statute is permissive. It gives the Court 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 . . . the Court possesses a large amount of discretion in the matter.”**

The Court has further stated that it could decide not to give an advisory opinion because of “compelling reasons” inherent in the question raised on the ground that its refusal could be viewed as beneficial for the requesting organ and the well-being of the Organization as a whole (*Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention of the Privileges and Immunities of the United Nations* — 15 December 1989).

4. It should therefore be borne in mind that the power to decline to give an advisory opinion undoubtedly exists for the Court and that it may, if necessary, be exercised. The Italian Government considers that this is a valid point in the present case, since all circumstances warranting a refusal to give an opinion exist.

One cannot, for example, disregard the fact that the dispute underlying the building of the wall relates to a territory whose fate has not yet been determined.

There is some difficulty in identifying the parties to the dispute in respect of which the Court should give an opinion because one of them is still in an inchoate state.

Under these circumstances, delivering an advisory opinion would widen the gulf between Israel and the Palestinian entity, would congeal the situation when what is needed is flexibility and would clearly have the opposite effect to that needed to solve the real problem.

The question is and remains essentially political, and it consists in establishing clear rules of conduct for the parties with a view to resolving, once and for all, the different issues that exist (including the issue of frontiers and that of Israeli settlements in various parts of the territories in question) and then — and only then — determining the frontiers of the territory by consenting to the establishment of the Palestinian State.

It follows that it is certainly not for the International Court of Justice to address the question of the wall, which has already been settled by General Assembly resolution ES-10/13.

5. For these reasons, and for others that have been raised by friendly and allied countries, the Italian Government is firmly of the view that the Court should refrain from giving an advisory opinion.

Rome/The Hague, 29 January 2004

(Signed) Ivo M. BRAGUGLIA.
Agent of the Italian Government

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Observations

du Gouvernement de la République Italienne, représenté par M. Ivo M. Braguglia, Chef du Contentieux Diplomatique et des Traités en sa qualité d'Agent, ayant élu son domicile auprès de l'Ambassade d'Italie à La Haye

Concernant la demande pour avis consultatif relativement à la question :

*“Conséquences juridiques de l'édification d'un mur
dans le territoire palestinien occupé”*

au sens de l'art. 66, par. 2, du Statut de la Cour et de l'ordonnance de ladite Cour du 19 décembre 2003.

La Cour internationale de Justice, par son arrêté du 19 décembre 2003, a invité les Etats à fournir des renseignements sur la demande pour avis consultatif relative à l'Affaire « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé »

La décision de demander à la Cour internationale de Justice, en vertu de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, de rendre d'urgence un avis consultatif est de l'Assemblée générale, conformément aux dispositions de l'art. 65 du Statut de la Cour. La demande d'avis porte sur la question suivante :

“ Quelles sont en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le Territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem Est, selon ce qui est exposé dans le rapport du Secrétaire Général, compte tenu des règles et des principes du droit international,

notamment la quatrième Convention de Genève de 1949 et les résolutions consacrées à la question par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale? "

1. Le Gouvernement est fermement d'avis que la Cour devrait décliner la réponse à la question qui lui a été posée par la résolution du 8 décembre 2003 de l'Assemblée générale, concernant les conséquences de la construction du mur de la part d'Israël, puissance occupante, dans le territoire palestinien occupé, y compris les zones avoisinantes ou limitrophes de Jérusalem Est.

En cette circonstance, la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire - clairement affirmé à l'art. 65 par. 1 de son Statut - pour s'abstenir de résoudre la question indiquée par ladite résolution.

En fait, le problème principal dans la situation actuelle du Moyen Orient, c'est l'obtention d'une solution négociée fondée sur la "road-map" désignée par le Quatuor composé des Nations Unies, de l'Union Européenne, des Etats Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie, et avalisée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies par la résolution 1515 (2003) adoptée à l'unanimité le 19 novembre 2003, résolution qui voit la "road-map" comme un moyen pour atteindre la "vision" d'une région où deux Etats, Israël et Palestine, vivraient l'un à côté de l'autre dans le cadre de frontières sûres et reconnues.

Cette résolution est la dernière d'une longue série à compter de la résolution fondamentale n.242 de 1967.

2. A la séance de la Session spéciale d'urgence (1013), convoquée au sens de la résolution "Uniting for Peace" et qui s'est

déroulée le 24 avril 1997, ainsi qu'à la reprise de la Session le 20 octobre 2003, il n'y avait pratiquement eu aucune discussion sur le projet de résolution qui demandait une opinion consultative de la Cour, sauf quelques signes de la part du délégué de la Palestine et de la part des délégués de la Malaisie, de l'Iran et de Cuba. En fait, tous les orateurs partageaient de l'idée que la construction du mur était illégale et donc il n'y avait aucune raison d'interroger la Cour sur une circonstance qu'on considérait escomptée. D'autre part, cette opinion recevait le consentement de 144 Etats alors que seuls 4 Pays s'y opposaient, dont Israël. En conséquence il est logique de se demander pourquoi, sur la demande à la Cour Internationale de Justice, la résolution obtenait 90 voix favorables contre 8 et pas moins que 74 abstentions provenant des Pays les plus divers - à savoir, non seulement de l'Union Européenne et des Pays associés, tous représentés par l'Italie qui, à ce moment-là, détenait la Présidence de l'Union Européenne - mais aussi des Pays de l'Amérique Centrale et Méridionale, du Canada, du Japon, de la Nouvelle Zélande et des Philippines, de la Corée, de Singapour, de nombreux Pays africains et du Pacifique, de la Suisse et même de la Russie.

Ce groupe d'opinions provenant de Pays ayant des régimes juridiques totalement différents, exprime, à notre avis, la conviction qu'il est tout à fait inutile, aux fins des fonctions que l'Assemblée Générale est tenue à exercer, de demander un avis juridique.

L'édification du mur « dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est et ses alentours... » a été déjà reconnue comme s'écartant « ...de la ligne d'armistice de 1949 et [qui est] contraire aux dispositions pertinentes du droit international » (Assemblée générale,

Résolution ES-10/13). Le fait de demander un avis juridique n'aidera aucunement les Parties à relancer le dialogue nécessaire, dont le but est de mettre en oeuvre la "road-map". Et pourtant, la réalisation de la "road-map " est une priorité .

Il suffit de rappeler, parmi d'autres, l'avis de la Fédération de Russie, laquelle certes n'est pas un Etat favorable aux initiatives d'Israël et le comparer avec celui des Etats Unis d'Amérique qui au contraire appuient Israël et qui, en conséquence, ont exercé le droit de veto au Conseil de Sécurité .

Les deux opinions convergent dans le fait de refuser l'avis de la Cour, dont le seul effet ne peut être que de politiser l'action de la Cour elle-même sans faire progresser d'un pouce le développement de la situation vers une solution concertée .

3. Il est intéressant de se demander pour quelle raison a-t-on attribué à la Cour le pouvoir de refuser de rendre un avis consultatif (art. 65, par. 1)

Ce pouvoir existe déjà du temps de la Cour Permanente de Justice Internationale qui, précisément au début de son activité , dans le cas *du Statut de la Carélie Orientale*, exerçait un pouvoir de ce genre. En ce cas la Cour observa que " *répondre à la question équivaudrait en substance à trancher un différend entre les Parties* ". Chose que la Cour ne pouvait pas faire parce qu'une des Parties, la Russie, n'était pas membre de la Société des Nations et elle avait spécifiquement refusé l'intervention de la Cour. En ces circonstances, la Cour se trouva dans l'impossibilité d'agir.

Cette ancienne prise de position n'a plus été réitérée parce que la Cour a toujours retenu qu'elle, organe des Nations Unies devait, dans les limites du possible, fournir sa contribution à l'éclaircissement des questions en discussion. (*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, C.I.J., Recueil 1950)

«L'avis est donné par la Cour non aux Etats, mais à l'organe habilité pour le lui demander; la réponse constitue une participation de la Cour, elle-même «organe des Nations Unies», à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée.»

Mais la Cour est toujours restée de l'avis que l'art. 65 par. 1 lui attribue le pouvoir de décliner la demande d'un avis consultatif. C'est en ce sens que la Cour s'est exprimée dans le cas déjà cité de *l'Interpretation des traités de paix*:

“L'article 65 du Statut est souple. Il donne à la Cour le pouvoir d'examiner si les circonstances de la question aient un tel caractère de lui permettre à décliner une réponse à la demande....la Cour possède une large sphère de discrétion en matière. »

La Cour a encore souligné qu' elle pourrait décider de ne rendre pas son avis consultatif pour l'existence de « **raisons décisives** » propres de la question posée en considérant que son refus pourrait être retenue plus positif pour l'organe demandant et le bien-être de l'Organisation toute entière, (*Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur privilèges et immunités des Nations Unies – 15 décembre 1989*).

4. Il y a donc lieu de retenir que le pouvoir de refuser de rendre un avis consultatif est extrêmement présent à la Cour et qu'il peut, si de besoin, être exercé. Le Gouvernement italien estime que, justement, ceci est valable dans le cas présent, vu que toutes les

circonstances, qui justifient le refus de rendre un avis, sont remplies.

Entre autre, on ne saurait passer sous silence le fait que le différend qui a comme objet la construction du mur concerne un territoire dont le sort n'a pas encore été défini.

Il y a donc quelques difficultés à déterminer les parties du différend sur lequel l'avis de la Cour devrait s'exercer, car l'une d'entre elles est encore à l'état fluide.

En ces conditions, interposer un avis consultatif signifie augmenter le clivage qui sépare Israël de l'entité palestinienne; signifie raidir la situation alors que ce sont des éléments de flexibilité qui seraient requis et, tout bien vu, oeuvrer en sens contraire à la solution du problème réel.

La question est et reste de nature essentiellement politique et elle consiste dans l'établir des règles précises de comportement des Parties en cause afin de résoudre, définitivement, les différentes questions (entre autres celle des frontières et celle des installations israéliennes en des zones diverses des territoires en question) qui se posent et à ce point - mais seulement à ce point - déterminer les frontières du territoire en consentant la naissance de l'Etat Palestinien

Ce n'est donc certes pas sur la question du mur, déjà tranchée par la résolution ES-10/13 de l'Assemblée Générale, que la Cour Internationale de Justice doit s'exercer.

5. Pour ces raisons, et pour les autres qui ont été soulevées par des Pays amis et alliés, le Gouvernement italien estime

fermement qu'il faut que la Cour s'abstienne de prononcer l'avis consultatif.

ROME/ LA HAYE/ 29 janvier 2004

Ivo M. Braguglia

agent du Gouvernement italien

