Note: This translation has been prepared by the Registry for internal purposes and has no official character

18622

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

LEGAL CONSEQUENCES ARISING FROM THE POLICIES AND PRACTICES OF ISRAEL IN THE OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORY, INCLUDING EAST JERUSALEM

(REQUEST FOR AN ADVISORY OPINION)

WRITTEN STATEMENT OF THE GOVERNMENT OF THE GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG

20 July 2023

[Translation by the Registry]

I. INTRODUCTION

1. On 30 December 2022, the General Assembly of the United Nations adopted resolution A/RES/77/247 on "Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem" in which it decided, in accordance with Article 96 of the Charter of the United Nations (hereinafter "the Charter"), to request the International Court of Justice (hereinafter "the Court"), pursuant to Article 65 of the Statute of the Court (hereinafter "the Statute"), to render an advisory opinion on the following questions:

> "[C]onsidering the rules and principles of international law, including the Charter of the United Nations, international humanitarian law, international human rights law, relevant resolutions of the Security Council, the General Assembly and the Human Rights Council, and the advisory opinion of the Court of 9 July 2004:
>
> *(a)* What are the legal consequences arising from the ongoing violation by Israel of the right of the Palestinian people to self-determination, from its prolonged occupation, settlement and annexation of the Palestinian territory occupied since 1967, including measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Holy City of Jerusalem, and from its adoption of related discriminatory legislation and measures?
>
> *(b)* How do the policies and practices of Israel referred to in paragraph 18 *(a)* above affect the legal status of the occupation, and what are the legal consequences that arise for all States and the United Nations from this status?"

Luxembourg voted in favour of resolution A/RES/77/247, which was adopted by recorded vote with 87 votes in favour, 26 against and 53 abstentions.

2. By an Order dated 3 February 2023, the Court decided that "the United Nations and its Member States, as well as the observer State of Palestine, are considered likely to be able to furnish information on the questions submitted to the Court for an advisory opinion". The Court fixed 25 July 2023 as the time-limit within which written statements on these questions may be presented to the Court. The observations which follow are presented by the Government of the Grand Duchy of Luxembourg (hereinafter "Luxembourg") pursuant to that decision.

II. PRELIMINARY CONSIDERATIONS

3. This written statement on behalf of Luxembourg reflects its wish to contribute to the strengthening of the international order based on the rule of law, in which respect the Court has an essential part to play. In particular, Luxembourg, as a member of the international community, believes that the legal context which forms the subject of this request for an advisory opinion deserves to be further clarified. Luxembourg regards these questions as an appropriate subject for an advisory opinion, given the role of the General Assembly and its numerous resolutions on the situation in the Middle East[1].

---

[1] See, in particular, the preambles of the General Assembly resolutions on the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People, reaffirming that "the United Nations has a permanent responsibility towards the question of Palestine until the question is resolved in all its aspects in a satisfactory manner in accordance with international legitimacy", A/RES/57/107 (3 Dec. 2002); A/RES/58/18 (3 Dec. 2003); A/RES/74/10 (3 Dec. 2019); A/RES/75/20 (2 Dec. 2020); A/RES/77/22 (30 Nov. 2022).

4. Luxembourg fully recognizes the importance of the Court's advisory role. Before both the Security Council and the General Assembly, Luxembourg has been able to reaffirm its unfailing support for the Court as the principal judicial organ of the United Nations, the role conferred upon it by the Charter[2]. The Court's opinions contribute to the predictability and stability of international relations and can play an important part in promoting the peaceful settlement of disputes between States. The General Assembly and the international community as a whole would therefore benefit from an advisory opinion on the legal consequences of the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem.

5. The situation in the Middle East has been on the agenda of the United Nations since the latter was created, and evidently gives rise to issues that need to be clarified. Hence the situation in the Occupied Palestinian Territory raises a number of complex legal questions regarding the right of peoples to self-determination, occupation, annexation, international humanitarian law and human rights, as well as the *erga omnes* character of the obligations deriving from the latter. An opinion from the Court will enable light to be shed on these complex legal matters and thus contribute to bringing about a peaceful solution to the Israeli-Palestinian conflict in keeping with international law. In 2004, the Court delivered its previous opinion on the legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem[3]. Whereas the 2004 Opinion dealt with a much more specific and limited subject, the present request for an opinion could cover a far wider range of human rights violations in the Occupied Palestinian Territory and clarify the consequences arising from them. It should be noted that the situation in the Occupied Palestinian Territory has changed significantly between 2004 and 2023.

6. Luxembourg attaches great importance to public international law and judicial settlement. Through this statement, and to the best of its ability, it wishes to set out its views on the jurisdiction of the Court and the exercise of its discretionary power to give the advisory opinion requested of it by the General Assembly, thereby contributing to the response to the questions submitted to the Court. Luxembourg is aware of the fact that the Court's advisory opinion will represent only one element, important as it may be, in a process which has long occupied both the General Assembly and the Security Council, and will continue to do so.

7. As a Member State of the European Union, Luxembourg fully supports the Union's stance on the Middle East peace process, as reflected in particular in the conclusions of the European Council on the subject[4] and in the statements of the European Union[5]. It also refers to the

---

[2] See, for example, General Assembly, 77th session, 21st plenary meeting, agenda item 70: Report of the International Court of Justice, A/77/PV.21 (27 Oct. 2022).

[3] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I)*, p. 136 (hereinafter "*Advisory Opinion on the construction of a wall*").

[4] See, in particular, the conclusions of the Council of the European Union of 14 May 2012 (ST 9909/12): https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9909-2012-INIT/en/pdf; its conclusions of 22 July 2014 (ST 11954/14): https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11954-2014-INIT/en/pdf; its conclusions of 17 Nov. 2014 (ST 15542/14): https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15542-2014-INIT/en/pdf; its conclusions of 20 July 2015 (ST 11075/15): https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11075-2015-INIT/en/pdf; its conclusions of 18 Jan. 2016 (ST 5328/16): https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5328-2016-INIT/en/pdf.

[5] See, for example, the statement of the European Union at the 12th meeting of the EU-Israel Association Council (Brussels, 3 Oct. 2022): https://www.consilium.europa.eu/media/59337/st13103-en22.pdf.

jurisprudence of the European Court of Justice on aspects that are relevant for consideration of the questions submitted to the Court for an advisory opinion[6].

III. THE JURISDICTION OF THE COURT TO GIVE AN ADVISORY OPINION ON THE QUESTIONS SUBMITTED TO IT, AND ITS POWER OF DISCRETION

8. The following observations will first address the question of whether the Court has jurisdiction to give the opinion which has been sought, and then consider whether there are compelling reasons for the Court to exercise its power of discretion so as to decline to accede to the General Assembly's request.

A. The jurisdiction of the Court

9. Under the terms of Article 65, paragraph 1, of the Statute, the Court "may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request". As the Court has observed, for example in its Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo,

> "[i]t is . . . a precondition of the Court's competence that the advisory opinion be requested by an organ duly authorized to seek it under the Charter, that it be requested on a legal question, and that, except in the case of the General Assembly or the Security Council, that question should be one arising within the scope of the activities of the requesting organ"[7].

The request submitted by the General Assembly in its resolution A/RES/77/247 was made under Article 96, paragraph 1, of the Charter, according to which "[t]he General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question". The General Assembly is certainly therefore authorized to seek an advisory opinion from the Court.

10. Article 96, paragraph 1, of the Charter authorizes the General Assembly to request an advisory opinion from the Court "on any legal question". The first question submitted to the Court for an advisory opinion relates to the *legal consequences* arising from the ongoing violation by Israel of the right of the Palestinian people to self-determination, and from its occupation, settlement and annexation of the Palestinian territory occupied since 1967. The second question concerns the effect of the policies and practices of Israel on the *legal status* of the occupation. In replying, the Court is asked to consider the situation by reference to the rules and principles of international law. As the Court has previously remarked, questions "framed in terms of law and rais[ing] problems of international law . . . are by their very nature susceptible of a reply based on law"[8]. Hence,

---

[6] Court of Justice of the European Union: judgment of the Court of 25 Feb. 2010 in case C-386/08, *Firma Brita GmbH* v. *Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, EU:C:2010:91; judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 Dec. 2016 in case C-104/16 P, *Council* v. *Front Polisario*, EU:C:2016:973; judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 Nov. 2019 in case C-363/18, *Organisation juive européenne and Vignoble Psagot Ltd* v. *Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2019:954.

[7] *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1982*, pp. 333-334, para. 21; *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010* (hereinafter "*Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*"), p. 413, para. 19.

[8] *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975* (hereinafter "*Advisory Opinion on Western Sahara*"), p. 18, para. 15; *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 415, para. 25.

"[a] question which expressly asks the Court whether or not a particular action is compatible with international law certainly appears to be a legal question"[9].

11. The questions posed by means of resolution A/RES/77/247 have been framed in terms of law and raise problems of international law. They ask the Court to interpret rules and principles of international law concerning fundamental aspects of the international legal order and of the United Nations system. Nor does the contingency that there may be factual issues underlying the questions alter their character as "legal question[s]" as envisaged in Article 96, paragraph 1, of the Charter[10]. There can thus be no doubt that this request for an advisory opinion addressed to the Court is of a legal character within the meaning of Article 65 of the Statute.

12. Nor does the fact that this question also has political aspects suffice to deprive it of its legal character[11]. It is clear from the jurisprudence of the Court, as reiterated in its Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo, that the Court "cannot refuse to respond to the legal elements of a question which invites it to discharge an essentially judicial task, namely, in the present case, an assessment of an act by reference to international law"[12]. The Court has also made clear that "in determining the jurisdictional issue of whether it is confronted with a legal question, it is not concerned with the political nature of the motives which may have inspired the request or the political implications which its opinion might have"[13]. The Court further notes that "in situations in which political considerations are prominent it may be particularly necessary for an international organization to obtain an advisory opinion from the Court as to the legal principles applicable with respect to the matter under debate"[14]. The presence of political aspects connected with the questions posed by the General Assembly in its resolution A/RES/77/247 thus cannot detract from the legal nature of the request.

13. Luxembourg considers that both the questions submitted to the Court are sufficiently clear and precise in their wording. In any event, it should be recalled, as the Court duly observed in its Advisory Opinion on the construction of a wall, that a "lack of clarity in the drafting of a question does not deprive the Court of jurisdiction. Rather, such uncertainty will require clarification in interpretation"[15] by the Court, which has to "identify the existing principles and rules, interpret them and apply them . . ., thus offering a reply to the question posed based on law"[16]. Moreover, "it is the clear position of the Court that to contend that it should not deal with a question couched in abstract

---

[9] *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 415, para. 25.

[10] *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* (hereinafter "*Advisory Opinion on South West Africa*"), p. 27, para. 40.

[11] *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I)* (hereinafter "*Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*"), p. 234, para. 13; *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 415, para. 27.

[12] *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 415, para. 27; *Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*, p. 234, para. 13; *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1947-1948*, pp. 61-62; *Competence of the General Assembly for admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, pp. 6-7; *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962*, p. 155.

[13] *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 415, para. 27; *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61; *Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*, p. 234, para. 13.

[14] *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, p. 87, para. 33.

[15] *Advisory Opinion on the construction of a wall*, pp. 153-154, para. 38.

[16] *Ibid.*, p. 154, para. 38.

terms is 'a mere affirmation devoid of any justification', and that 'the Court may give an advisory opinion on any legal question, abstract or otherwise'"[17].

14. The jurisdiction of the Court is established by the above-mentioned provisions of the Charter and the Statute. In the first place, the General Assembly is authorized by Article 96, paragraph 1, of the Charter to request an advisory opinion and has done so by resolution A/RES/77/247, duly adopted on 30 December 2022 by the necessary majority of the United Nations Member States present and voting, pursuant to Rule 86 of the General Assembly's Rules of Procedure. It is also competent to make the request, since the latter concerns questions arising within the scope of its activities. And lastly, its request is for an opinion relating to questions of international law. Since the request was made in accordance with the Charter and both questions are of a legal character, Luxembourg considers that the Court has jurisdiction to reply to the request for an advisory opinion as submitted by the General Assembly.

B. The lack of compelling reasons to justify the Court declining to give an advisory opinion

15. The authority to give an advisory opinion vested in the Court by Article 65 of its Statute is of a discretionary nature[18]. The Court has recalled in this respect that "Article 65, paragraph 1, of its Statute, which provides that '[t]he Court may give an advisory opinion', should be interpreted to mean that the Court has a discretionary power to decline to give an advisory opinion even if the conditions of jurisdiction are met"[19]. However, the purpose of advisory opinions is to provide the organs that request them with the elements of law necessary for their activities. The Court's reply to a request for an advisory opinion "represents its participation in the activities of the Organization, and, in principle, should not be refused"[20]. The Court has used its discretionary power very sparingly, noting that "[w]hen considering each request, it is mindful that it should not, in principle, refuse to give an advisory opinion"[21]. Indeed, the Court has never declined to give an advisory opinion.

16. In accordance with its settled jurisprudence, only "compelling reasons" may lead the Court to refuse to give an advisory opinion falling within its jurisdiction[22]. It should therefore be considered whether, in this instance, such "compelling reasons" exist, whereby three factors might be taken into

---

[17] *Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*, p. 236, para. 15; *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1947-1948*, p. 61.

[18] *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 415, para. 29; *Advisory Opinion on South West Africa*, p. 27, para. 41; *Advisory Opinion on Western Sahara*, p. 21, para. 23; *Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*, pp. 234-235, para. 14.

[19] *Advisory Opinion on the construction of a wall*, p. 156, para. 44; *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, pp. 415-416, para. 29.

[20] *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 71; *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of' the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1999 (I)*, pp. 78-79, para. 29; *Advisory Opinion on the construction of a wall*, p. 156, para. 44; *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion* (hereinafter "*Advisory Opinion on the separation of the Chagos*"), *I.C.J. Reports 2019*, p. 113, para. 65.

[21] *Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*, p. 235, para. 14.

[22] *Advisory Opinion on the separation of the Chagos*, p. 114, para. 67; *Advisory Opinion on the construction of a wall*, pp. 156-157, para. 44; *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 416, para. 30; *Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against UNESCO, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1956*, p. 86; *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962*, p. 155; *Advisory Opinion on South West Africa*, p. 27, para. 41; *Advisory Opinion on Western Sahara*, p. 21, para. 23.

account: the absence of necessary factual information; political inopportuneness; and the lack of consent.

17. A first reason that might lead the Court to refuse to accede to a request for an advisory opinion from the General Assembly is the absence of factual information needed for it to decide on a question of fact. To enable it to pronounce on the questions put to it, the Court has previously held that it must "be acquainted with, take into account and, if necessary, make findings as to the relevant factual issues"[23]. The crucial point in this regard, according to the Court, is whether it has "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"[24]. Replying to the questions posed by the General Assembly certainly entails a detailed examination of the facts. In this respect, Luxembourg has taken note of the very extensive dossier which the United Nations Secretariat has prepared for the Court, containing a selection of all the relevant documents likely to throw light upon the questions put to it. For Luxembourg, this demonstrates that the Court has sufficient information to enable it to give the opinion requested.

18. A second reason why the Court might not accede to the request is political inopportuneness. At the outset, it should be noted that the differing views expressed by States on the questions contained in the General Assembly's request are not relevant in this regard. The Court's opinion is given not to States, but to the organ which has requested it[25]. And as the Court has observed, Article 10 of the Charter confers on the General Assembly a competence relating to "any questions or any matters" within the scope of the Charter[26]. It is precisely for this reason that the motives of those States that initiate or vote in favour of a resolution requesting an advisory opinion are of no relevance when the Court exercises its discretionary power as to whether or not to reply to the question put to it. Hence the Court found in its Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons that

> "once the Assembly has asked, by adopting a resolution, for an advisory opinion on a legal question, the Court, in determining whether there are any compelling reasons for it to refuse to give such an opinion, will not have regard to the origins or to the political history of the request, or to the distribution of votes in respect of the adopted resolution"[27].

19. In its Advisory Opinion on the construction of a wall, the Court points out that "[it] cannot substitute its assessment of the usefulness of the opinion requested for that of the organ that seeks such opinion, namely the General Assembly"[28]. It is for the organ requesting the opinion, in this case the General Assembly, to determine "whether it needs the opinion for the proper performance of its functions"[29]. The Court has thus recognized that "[t]he General Assembly has the right to decide for

---

[23] *Advisory Opinion on South West Africa*, p. 27, para. 40.

[24] *Advisory Opinion on Western Sahara*, pp. 28-29, para. 46.

[25] *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950*, p. 71.

[26] *Advisory Opinion on the construction of a wall*, p. 145, para. 17.

[27] *Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*, p. 237, para. 16.

[28] *Advisory Opinion on the construction of a wall*, p. 163, para. 62.

[29] *Advisory Opinion on the unilateral declaration of independence of Kosovo*, p. 417, para. 34; *Advisory Opinion on the separation of the Chagos*, p. 115, para. 76.

itself on the usefulness of an opinion in the light of its own needs"[30]. Luxembourg fully endorses these findings of the Court.

20. Lastly, a third reason that might lead the Court to refuse to accede to a request for an advisory opinion concerns the lack of consent. On the basis of the principle of consent in general international law, both the Court and its predecessor, the Permanent Court of International Justice, have indeed considered that they cannot exercise their jurisdiction when that would involve ruling on the legal rights and obligations of an interested State that is not a party to the proceedings and has not given its consent to the jurisdiction of the Court[31].

21. In its Advisory Opinion on the separation of the Chagos, the Court notes that, in certain circumstances, to render an advisory opinion would contravene "the principle that a State is not obliged to allow its disputes to be submitted to judicial settlement without its consent"[32]. The Court has found in this regard, in its Advisory Opinion on Western Sahara, that

> "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. If such a situation should arise, the powers of the Court under the discretion given to it by Article 65, paragraph 1, of the Statute, would afford sufficient legal means to ensure respect for the fundamental principle of consent to jurisdiction."[33]

22. However, the situation in which the Court finds itself in respect of General Assembly resolution A/RES/77/247 is not the one contemplated in the two advisory opinions referred to above. In the first place, the questions contained in the request cannot be reduced to a dispute of purely bilateral dimensions, but concern the problem of the *erga omnes* (and *erga omnes partes*) effects of rights and obligations under international law, affecting the international community as a whole. Moreover, as the Court has noted, "[d]ifferences of views among States . . . have existed in practically every advisory proceeding"[34], without that having led the Court to decline to give an advisory opinion.

23. Furthermore, given the powers and responsibilities of the United Nations with regard to issues concerning the maintenance of international peace and security, the questions contained in the request for an advisory opinion are of direct interest to the United Nations and in particular the General Assembly. The responsibility of the United Nations in this respect is also reflected in the mandate and in its resolution on the partition plan for Palestine[35]. In this context, the General Assembly has reaffirmed on several occasions in its resolutions that "the United Nations has a permanent responsibility towards the question of Palestine until the question is resolved in all its

---

[30] *Advisory Opinion on the threat or use of nuclear weapons*, p. 237, para. 16.

[31] *Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion, 1923, P.C.I.J., Series B, No. 5*, pp. 27-28.

[32] *Advisory Opinion on the separation of the Chagos*, p. 117, para. 83.

[33] *Advisory Opinion on Western Sahara*, p. 25, para. 33.

[34] *Advisory Opinion on South West Africa*, p. 24, para. 34.

[35] General Assembly resolution 181 (II), A/RES/181(II) (29 Nov. 1947); see also Security Council resolution 242 (1967), S/RES/242(1967) (24 Nov. 1967), and Security Council resolution 338 (1973), S/RES/338(1973) (22 Oct. 1973).

aspects in a satisfactory manner in accordance with international legitimacy"[36]. Luxembourg fully shares the view that the request concerns questions upon which it would be useful for the General Assembly to have an advisory opinion for the performance of its functions under the Charter. In addition, the questions are of particular interest for the United Nations and go far beyond a bilateral dimension; they concern the international community as a whole. In these circumstances, an advisory opinion of the Court can in no way have the effect of circumventing the principle of consent to judicial settlement.

24. Luxembourg thus considers that there are no compelling reasons to justify the Court declining to give an advisory opinion on the two questions submitted to it by the General Assembly. The questions posed are relevant and of some urgency, in view of the situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. The Court's reply will provide significant clarifications and assist in the due application of international law.

IV. CONCLUSION

25. In conclusion, and for the reasons set out above, Luxembourg considers that the Court has jurisdiction to accede to the request for an advisory opinion submitted by the General Assembly in its resolution A/RES/77/247 of 30 December 2022. Luxembourg likewise takes the view that the Court should give effect to the said request for an advisory opinion, in the absence of any compelling reasons for it to be declined.

26. Luxembourg reserves the right to furnish additional information, and to present further observations on the questions submitted to the Court for an advisory opinion in a possible second written statement to be filed by 25 October 2023, in accordance with the Order of the Court dated 3 February 2023 and with Article 66, paragraph 4, of the Statute.

Luxembourg, 20 July 2023

Respectfully,

(Signed) Alain GERMEAUX,

Agent of the Government.

---

[36] General Assembly resolution 77/22, Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People, A/RES/77/22 (30 Nov. 2022), last recital of the preamble.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

EXPOSÉ ÉCRIT DU GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

déposé au greffe de la Cour
conformément à l'ordonnance de la Cour du 3 février 2023

LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DÉCOULANT DES POLITIQUES ET PRATIQUES D'ISRAËL DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ, Y COMPRIS JÉRUSALEM-EST
(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

I. INTRODUCTION

1. Le 30 décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution A/RES/77/247 portant sur les « Pratiques israéliennes affectant les droits humains du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est » par laquelle elle a décidé, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies (ci-après la « Charte »), de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après la « Cour ») de donner, en vertu de l'article 65 du Statut de la Cour (ci-après le « Statut »), un avis consultatif sur les questions suivantes :

> « *[C]ompte tenu des règles et principes du droit international, dont la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et du Conseil des droits de l'homme et les siennes propres, et l'avis consultatif donné par la Cour le 9 juillet 2004 :*
> *a) Quelles sont les conséquences juridiques de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de son occupation, de sa colonisation et de son annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967, notamment des mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem, et de l'adoption par Israël des lois et mesures discriminatoires connexes ?*
> *b) Quelle incidence les politiques et pratiques d'Israël visées au paragraphe 18 a) ci-dessus ont-elles sur le statut juridique de l'occupation et quelles sont les conséquences juridiques qui en découlent pour tous les États et l'Organisation des Nations Unies ?* »

Le Luxembourg a voté en faveur de la résolution A/RES/77/247 qui a été adoptée par un vote enregistré avec 87 votes en faveur, 26 contre et 53 abstentions.

2. Par une ordonnance du 3 février 2023, la Cour a décidé que « *l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif* ». La Cour a fixé au 25 juillet la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur les questions précitées pourront être soumis à la Cour. Les présentes observations sont présentées par le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après le « Luxembourg ») en application de cette décision.

II. CONSIDÉRATIONS LIMINAIRES

3. Le présent exposé écrit du Luxembourg résulte de sa volonté de contribuer au renforcement de l'ordre international fondé sur la règle de droit, pour lequel la Cour revêt un rôle essentiel. En particulier, le Luxembourg, en tant que membre de la communauté internationale, estime que le cadre juridique faisant l'objet de la présente requête pour avis consultatif mérite d'être davantage clarifié. Le Luxembourg considère que les questions constituent un sujet approprié pour un avis consultatif, étant donné le rôle de l'Assemblée générale et les nombreuses résolutions de celle-ci sur la situation au Moyen-Orient.[1]

4. Le rôle consultatif de la Cour revêt une grande importance que le Luxembourg reconnaît pleinement. Le Luxembourg a eu l'occasion, tant devant le Conseil de sécurité que devant l'Assemblée générale, de réaffirmer son soutien indéfectible à la Cour dans le rôle d'organe judiciaire principal des Nations Unies que la Charte lui confère.[2] Les avis de la Cour contribuent à la prévisibilité et à la stabilité des relations internationales et peuvent jouer

---

[1] Voir notamment les préambules des résolutions de l'Assemblée générale sur le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, réaffirmant que « *l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine, jusqu'à ce que celle-ci soit réglée sous tous ses aspects, de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale* », UN Doc. A/RES/57/107 (3 décembre 2002) ; A/RES/58/18 (3 décembre 2003) ; A/RES/74/10 (3 décembre 2019) ; A/RES/75/20 (2 décembre 2020) ; A/RES/77/22 (30 novembre 2022).

[2] Voir p.ex. Assemblée générale, 77e session, 21e séance plénière, point 70 de l'ordre du jour : Rapport de la Cour internationale de Justice, UN Doc. A/77/PV.21 (27 octobre 2022).

un rôle important dans la promotion de la résolution pacifique des différends entre États. L'Assemblée générale et la communauté internationale dans son ensemble tireraient dès lors profit d'un avis consultatif sur les conséquences juridiques des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

5. La situation au Moyen-Orient figure à l'ordre du jour des Nations Unies depuis leur création et soulève manifestement des questions qui doivent être clarifiées. Ainsi, la situation dans le Territoire palestinien occupé soulève de nombreuses questions juridiques complexes concernant le droit des peuples à l'autodétermination, l'occupation, l'annexion, le droit international humanitaire et les droits humains, ainsi que le caractère *erga omnes* des obligations qui en découlent. Un avis de la Cour permettra d'éclairer ces questions juridiques complexes et pourra ainsi contribuer à la réalisation d'une solution pacifique du conflit israélo-palestinien dans le respect du droit international. En 2004, la Cour a déjà été amenée à se prononcer sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.[3] Alors que l'avis de 2004 avait un objet bien plus spécifique et circonscrit, la présente demande d'avis pourrait couvrir un éventail plus large de violations des droits humains sur le Territoire palestinien occupé et clarifier les conséquences y attachées. Il convient de noter que la situation dans le Territoire palestinien occupé a significativement changé entre 2004 et 2023.

6. Le Luxembourg attache une très grande importance au droit international public et au règlement judiciaire. Il souhaite, par la présente et dans la mesure de ses moyens, faire part de son appréciation sur la compétence de la Cour et sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de rendre l'avis consultatif qui lui a été demandé par l'Assemblée générale, et ainsi contribuer à la réponse aux questions soumises à la Cour. Le Luxembourg est conscient du fait que l'avis consultatif de la Cour ne constituera qu'un élément, aussi important soit-il, dans un processus qui occupe depuis

---

[3] *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé,* avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 2004 (I), p. 156 (ci-après « *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur* »).

longtemps et continuera d'occuper aussi bien l'Assemblée générale que le Conseil de sécurité. Il espère que l'avis consultatif de la Cour pourra guider l'action de l'Assemblée générale et renforcer ainsi le rôle des Nations Unies dans le processus de paix au Moyen-Orient.

7. En tant qu'État membre de l'Union européenne, le Luxembourg souscrit pleinement aux positions de l'Union sur le processus de paix au Proche-Orient, telles que notamment reflétées dans les conclusions du Conseil de l'Union européenne y relatives[4] ainsi que les déclarations de l'Union européenne.[5] Il renvoie également à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur les aspects pertinents pour l'examen des questions soumises pour avis consultatif à la présente Cour.[6]

III. LA COMPÉTENCE DE LA COUR À ÉMETTRE UN AVIS SUR LES QUESTIONS POSÉES ET SON POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

8. Les présentes observations aborderont d'abord la question de savoir si la Cour est compétente pour donner l'avis demandé pour ensuite examiner s'il existe des raisons décisives pour la Cour d'exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à la demande de l'Assemblée générale.

A. LA COMPÉTENCE DE LA COUR

9. En vertu de l'article 65, paragraphe 1 du Statut, la Cour « *peut donner*

---

[4] Voir notamment Conclusions du Conseil du 14 mai 2012 (ST 9909/12) : https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9909-2012-INIT/fr/pdf ; Conclusions du Conseil du 22 juillet 2014 (ST 11954/14) : https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11954-2014-INIT/fr/pdf ; Conclusions du Conseil du 17 novembre 2014 (ST 15542/14) : https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15542-2014-INIT/fr/pdf ; Conclusions du Conseil du 20 juillet 2015 (ST 11075/15) : https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11075-2015-INIT/fr/pdf ; Conclusions du Conseil du 18 janvier 2016 (ST 5328/16) : https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5328-2016-INIT/fr/pdf.

[5] Voir p.ex. : Déclaration de l'Union européenne à la 12e réunion du Conseil d'association UE-Israël (Bruxelles, 3 octobre 2022) : https://www.consilium.europa.eu/media/59337/st13103-en22.pdf (uniquement disponible en anglais).

[6] Cour de justice de l'Union européenne : arrêt de la Cour du 25 février 2010, affaire C-368/08, *Firma Brita GmbH contre Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, EU:C:2010:91 ; arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 décembre 2016, affaire C-104/16 P, *Conseil contre Front Polisario*, EU:C:2016:973 ; arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 novembre 2019, affaire C-368/18, *Organisation juive européenne et Vignoble Psagot Ltd contre Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2019:954.

un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis ». Comme l'a indiqué la Cour notamment dans son avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, « *pour qu['elle] ait compétence, il faut que l'avis consultatif soit demandé par un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte, qu'il porte sur une question juridique et que, sauf dans le cas de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, cette question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe* ».[7] La requête formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/77/247 a été faite en application de l'article 96, paragraphe 1 de la Charte, en vertu duquel « *l'Assemblée générale [...] peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique* ». L'Assemblée générale est donc bien habilitée à demander un avis consultatif à la Cour.

10. L'article 96, paragraphe 1 précité autorise l'Assemblée générale à demander un avis consultatif à la Cour « *sur toute question juridique* ». La première question qui a été soumise à la Cour pour avis consultatif a trait aux *conséquences juridiques* de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de son occupation, de sa colonisation et de son annexion prolongées du territoire palestinien occupé depuis 1967. La deuxième question posée porte sur l'incidence que les politiques et pratiques d'Israël ont sur le *statut juridique* de l'occupation. Pour y répondre, la Cour est invitée à examiner la situation à l'aune des règles et principes du droit international. Comme la Cour a pu le relever par le passé, des questions « *libellées en termes juridiques et soul[evant] des problèmes de droit international [...] sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit* ».[8] Ainsi, « *une question qui invite expressément la Cour à dire si une certaine action*

---

[7] *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies,* avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1982, p. 333-334, paragraphe 21 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo,* avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 2010, (ci-après « *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo* »), p. 413, paragraphe 19.

[8] *Sahara occidental,* avis consultatif, *Recueil* 1975 (ci-après « *Avis relatif au Sahara occidental* »), p. 18, paragraphe 15 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo,* p. 415, paragraphe 25.

est conforme ou non au droit international est assurément une question juridique ».[9]

11. Les questions soumises par la résolution A/RES/77/247 de l'Assemblée générale ont été libellées en termes juridiques et soulèvent des problèmes de droit international. Elles demandent à la Cour d'interpréter des règles et principes du droit international concernant des aspects fondamentaux de l'ordre juridique international et du système des Nations Unies. Ce n'est pas non plus parce que des éléments factuels peuvent sous-tendre les questions que celles-ci perdent leur caractère de « question juridique » au sens de l'article 96, paragraphe 1 de la Charte.[10] Il ne peut donc faire aucun doute que la présente demande d'avis adressée à la Cour revêt un caractère juridique au sens de l'article 65 du Statut.

12. Le fait que cette question revête par ailleurs des aspects politiques ne suffit pas non plus à lui ôter son caractère juridique.[11] Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour, réitérée notamment dans son avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, que la Cour « *ne saurait refuser de répondre aux éléments juridiques d'une question qui, quels qu'en soient les aspects politiques, l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir, en la présente espèce, l'appréciation d'un acte au regard du droit international* ».[12] La Cour a également précisé que, « *pour trancher le point – qui touche à sa compétence – de savoir si la question qui lui est posée est d'ordre juridique, elle ne doit tenir compte ni de la nature politique des motifs qui pourraient avoir inspiré la demande, ni des conséquences politiques que pourrait avoir son avis* ».[13] La Cour note

---

[9] *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, paragraphe 25.

[10] *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de 1 'Afrique du sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité,* avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1971 (ci-après « *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain* »), p.27, paragraphe 40.

[11] *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif,* C.I.J. *Recueil* 1996-1, (ci-après « *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires* »), pp. 233-234, paragraphe 13 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo,* p. 415, paragraphe 27 ;

[12] *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo,* p. 415, paragraphe 27 ; *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, pp. 233-234, paragraphe 13 ; *Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte),* avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1947-1948, pp. 61-62 ; *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations unies,* avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1950, pp. 6-7 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte),* avis consultatif, C.I.J. *Recueil 1962,* p. 155.

[13] *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, paragraphe 27 ;

encore que « *lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion* ».[14] La présence d'aspects politiques liés aux questions posées par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/77/247 ne saurait ainsi faire obstacle à la nature juridique de la demande.

13. Le Luxembourg estime que les deux questions posées à la Cour sont formulées d'une manière suffisamment claire et précise. En tout état de cause, il convient de rappeler, comme la Cour l'a justement relevé dans son avis consultatif relatif à l'édification d'un mur, qu'un « *manque de clarté dans le libellé d'une question ne saurait priver la Cour de sa compétence. Tout au plus, du fait de ces incertitudes, la Cour devra-t-elle préciser l'interprétation à donner à la question* »[15], c'est-à-dire « *déterminer les règles et principes existants, les interpréter et les appliquer [...], apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit* ».[16] En outre, « *la Cour a clairement affirmé que l'allégation selon laquelle elle ne pourrait connaître d'une question posée en termes abstraits n'est qu' "une pure affirmation dénuée de toute justification", et qu'elle "peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite, ou non"* ».[17]

14. La compétence de la Cour est établie en vertu des dispositions susmentionnées de la Charte et du Statut. Tout d'abord, l'Assemblée générale est autorisée par l'article 96, paragraphe 1 de la Charte à formuler une demande d'avis consultatif et elle l'a fait par la résolution A/RES/77/247, dûment adoptée le 30 décembre 2022 par la majorité requise des États membres de l'Organisation des Nations Unies présents et votants,

---

Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1947-1948, p. 61 ; *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 234, paragraphe 13.

[14] *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1980, p. 87, paragraphe 33.

[15] *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, pp. 153-154, paragraphe 38.

[16] *Ibid.*, p. 154, paragraphe 38.

[17] *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 236, paragraphe 15 ; *Conditions d'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1947-1948, p. 61.

conformément à l'article 86 du règlement intérieur de l'Assemblée générale. Cette dernière est également compétente pour formuler la demande, comme celle-ci concerne des questions relevant du champ d'activité de l'Assemblée générale. Enfin, la demande porte sur un avis relatif à des questions de droit international. La requête ayant été soumise conformément à la Charte et les deux questions revêtant un caractère juridique, le Luxembourg estime dès lors que la Cour est compétente pour répondre à la requête pour avis consultatif telle que formulée par l'Assemblée générale.

B. L'ABSENCE DE RAISONS DÉCISIVES JUSTIFIANT UN REFUS DE LA COUR D'ÉMETTRE UN AVIS CONSULTATIF

15. Le pouvoir de donner un avis consultatif attribué à la Cour par l'article 65 de son Statut revêt un caractère discrétionnaire.[18] La Cour a rappelé à cet égard que « *le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, selon lequel "[elle] peut donner un avis consultatif [...]", devrait être interprété comme [lui] reconnaissant [...] le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies* ».[19] Or, les avis consultatifs ont pour objet de fournir à l'organe qui les demande les éléments de droit nécessaires à son action. La réponse de la Cour à une demande d'avis consultatif « *constitue [sa] participation [...] à l'action de l'Organisation et, en principe, [...] ne devrait pas être refusée* ».[20] La Cour a ainsi fait un usage très parcimonieux de son pouvoir discrétionnaire, en notant que « *[l]ors de l'examen de chaque demande, elle garde à l'esprit qu'elle ne devait pas, en principe, refuser de donner un avis consultatif* ».[21] En effet, la Cour n'a jamais refusé de donner un avis consultatif.

---

[18] *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, paragraphe 29 ; *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, paragraphe 41; *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 21, paragraphe 23 ; *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, pp. 234-235, paragraphe 14.

[19] *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 156, paragraphe 44 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, pp. 415-416, paragraphe 29.

[20] *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1950, p. 71 ; *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 (I), pp. 78-79, paragraphe 29 ; *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 156, paragraphe 44 ; *Conséquences juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de l'île Maurice en 1965,* avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 2019 (ci-après « *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos* »), p. 113, paragraphe 65.

[21] *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 235, paragraphe 14.

16. Conformément à sa jurisprudence constante, seules des « raisons décisives » (*compelling reasons*) peuvent conduire la Cour à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence.[22] Il convient partant d'examiner s'il existe, en l'espèce, de telles « raisons décisives » dont trois motifs pourraient entrer en ligne de compte : l'absence de renseignements factuels nécessaires ; l'inopportunité politique ; ainsi que le défaut de consentement.

17. Un premier motif qui pourrait amener la Cour à refuser de donner suite à une requête pour avis consultatif de l'Assemblée générale consisterait dans l'absence de renseignements factuels nécessaires permettant un jugement sur une question de fait. Pour être à même de se prononcer sur les questions qui lui ont été posées, la Cour a retenu par le passé qu'elle doit « *avoir connaissance des faits correspondants, les prendre en considération et, le cas échéant, statuer à leur sujet* ».[23] Le point décisif à cet égard serait, selon la Cour, celui de savoir si elle disposait « *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* ».[24] La réponse aux questions posées par l'Assemblée générale implique certainement un examen approfondi des faits. A cet égard, le Luxembourg a pris connaissance du dossier volumineux que le Secrétariat des Nations Unies a préparé pour la Cour contenant une sélection de tous les documents pertinents pouvant servir à élucider les questions posées à la Cour. Il en ressort pour le Luxembourg que la Cour dispose de suffisamment d'éléments d'information pour lui permettre de donner l'avis sollicité.

18. Un deuxième motif pour lequel la Cour pourrait ne pas donner suite à la requête consisterait dans l'inopportunité politique. Il convient de noter

---

[22] *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos*, p. 114, paragraphe 67 ; *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, pp. 156-157, paragraphe 44 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 416, paragraphe 30 ; *Jugement du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco*, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1956, p. 86 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1962, p. 155 ; *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, p. 27, paragraphe 41 ; *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 21, paragraphe 23.

[23] *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, p. 27, paragraphe 40.

[24] *Avis relatif au Sahara occidental*, pp. 28-29, paragraphe 46.

d'emblée que les divergences de vues émises par les États au sujet des questions faisant l'objet de la requête de l'Assemblée générale ne sont pas pertinentes à cet égard. L'avis est donné par la Cour non aux États, mais à l'organe qui l'a demandé.[25] Et comme l'a observé la Cour, l'article 10 de la Charte a conféré à l'Assemblée générale une compétence à l'égard de « toutes questions ou affaires » rentrant dans le cadre de la Charte.[26] C'est justement pour cette raison que les motifs ayant inspiré les États qui sont à l'origine, ou votent en faveur, d'une résolution portant demande d'avis consultatif ne sont pas pertinents au regard de l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire de répondre ou non à la question qui lui est posée. La Cour a ainsi retenu dans son avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo que « *dès lors que l'Assemblée a demandé un avis consultatif sur une question juridique par la voie d'une résolution qu'elle a adoptée, la Cour ne prendra pas en considération, pour déterminer s'il existe des raisons décisives de refuser de donner cet avis, les origines ou l'histoire politique de la demande, ou la répartition des voix lors de l'adoption de la résolution* ».[27]

19. Dans l'avis consultatif relatif à l'édification d'un mur, la Cour a fait observer « *[qu'elle] ne [pouvait] substituer sa propre appréciation de l'utilité de l'avis demandé à celle de l'organe qui le sollicite, en l'occurrence l'Assemblée générale* ».[28] C'est à l'organe qui demande l'avis, en l'occurrence l'Assemblée générale, qu'il appartient de déterminer « *si celui-ci [est] nécessaire au bon exercice [de ses] fonctions* ».[29] La Cour a partant reconnu que « *[l]'Assemblée générale est habilitée à décider elle-même de l'utilité d'un avis au regard de ses besoins propres* ».[30] Le Luxembourg souscrit pleinement à ces constatations de la Cour.

20. Enfin, un troisième motif qui pourrait amener la Cour à refuser de donner

---

[25] *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, avis consultatif, C.I.J. *Recueil* 1950, p. 71.
[26] *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 145, paragraphe 17.
[27] *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 237, paragraphe 16.
[28] *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur*, p. 163, paragraphe 62.
[29] *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 417, paragraphe 34 ; *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos*, p. 115, paragraphe 76.
[30] *Avis consultatif sur licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires*, p. 237, paragraphe 16.

suite à une requête pour avis consultatif concernerait l'absence de consentement. Sur le fondement du principe du consentement en droit international général, tant la Cour que son prédécesseur, la Cour permanente de Justice internationale, ont certes estimé qu'elles ne peuvent pas exercer leur compétence lorsque cela impliquerait de statuer sur les droits et obligations juridiques d'un acteur tiers qui n'est pas partie à la procédure et n'a pas donné son consentement à la compétence de la Cour.[31]

21. Dans son avis consultatif relatif à la séparation des Chagos, la Cour note que dans certaines circonstances, le prononcé d'un avis consultatif irait à l'encontre du « *principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant* ».[32] La Cour a affirmé à cet égard, dans l'avis consultatif relatif au Sahara occidental, que « *le défaut de consentement d'un État intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Tel serait le cas si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant. Si une telle situation devait se produire, le pouvoir discrétionnaire que la Cour tient de l'article 65, paragraphe 1, du Statut fournirait des moyens juridiques suffisants pour assurer le respect du principe fondamental du consentement à la juridiction* ».[33]

22. Or, la situation dans laquelle se trouve la Cour face à la requête formulée dans la résolution A/RES/77/247 de l'Assemblée générale n'est pas celle qui est envisagée dans les deux avis consultatifs susmentionnés. Tout d'abord, les questions faisant l'objet de la requête ne sauraient se réduire à un différend limité à une dimension bilatérale, mais touchent le problème des effets *erga omnes* (respectivement *erga omnes partes*) de droits et obligations en droit international, concernant la communauté internationale dans son ensemble. Par ailleurs, comme l'a noté la Cour, « *[p]resque toutes les procédures consultatives ont été marquées par des divergences de*

---

[31] *Statut de la Carélie Orientale*, avis consultatif du 23 juillet 1923, C.P.J.I., ser. B, n° 5, pp. 27-28.
[32] *Avis consultatif relatif à la séparation des Chagos*, p. 117, paragraphe 83.
[33] *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 25, paragraphe 33.

vues »[34], sans que cela n'amène la Cour à refuser de rendre un avis consultatif.

23. En outre, au regard des pouvoirs et responsabilités des Nations Unies à l'égard des questions se rattachant au maintien de la paix et la sécurité internationales, les questions faisant l'objet de la requête pour avis consultatif intéressent de manière directe l'Organisation des Nations Unies et l'Assemblée générale en particulier. La responsabilité de l'Organisation des Nations Unies à cet égard se reflète également dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine.[35] Dans ce contexte, l'Assemblée générale a reconnu à plusieurs occasions dans ses résolutions que « *l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine, jusqu'à ce que celle-ci soit réglée sous tous ses aspects, de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimé internationale* ».[36] Le Luxembourg partage entièrement l'appréciation que la requête concerne des questions pour lesquelles il serait utile pour l'Assemblée générale de disposer d'un avis consultatif afin d'exercer ses fonctions en vertu de la Charte. De plus, les questions intéressent particulièrement les Nations Unies, et dépassent largement une dimension bilatérale. Elles concernent la communauté internationale dans son ensemble. Dans ces conditions, un avis consultatif de la Cour ne saurait aucunement avoir pour effet de tourner le principe du consentement au règlement judiciaire.

24. Le Luxembourg estime ainsi qu'il n'existe pas de raisons décisives justifiant un refus de la Cour d'émettre un avis consultatif sur les deux questions qui lui ont été soumises par l'Assemblée générale. Les questions posées sont pertinentes et relèvent d'une urgence au vu de la situation dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. La réponse de la Cour permettra d'apporter des clarifications importantes pour la bonne application

---

[34] *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, p. 24, paragraphe 34.

[35] Résolution 181 (II) de l'Assemblée générale, UN Doc. A/RES/181(II) (29 novembre 1947) ; voir également résolution 242 (1967) du 24 novembre 1967 du Conseil de sécurité, UN Doc. S/RES/242(1967), et résolution 338 (1973) du 22 octobre 1973 du Conseil de sécurité, UN Doc. S/RES/338(1973).

[36] Résolution 77/22 de l'Assemblée générale, Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple Palestinien, UN Doc. A/RES/77/22 (30 novembre 2022), dernier paragraphe du préambule.

du droit international.

IV. CONCLUSION

25. En conclusion, et pour les raisons exprimées ci-dessus, le Luxembourg estime que la Cour est compétente pour répondre à la requête pour avis consultatif présentée par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/77/247 du 30 décembre 2022. Le Luxembourg considère également que la Cour devrait faire droit à ladite requête pour avis consultatif compte tenu de l'absence de raisons décisives pour y opposer un refus.

26. Le Luxembourg se réserve le droit de fournir des informations complémentaires, respectivement de présenter d'autres observations sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif lors d'un éventuel deuxième exposé écrit à soumettre jusqu'au 25 octobre 2023, conformément à l'ordonnance de la Cour du 3 février 2023 et à l'article 66, paragraphe 4 du Statut.

Luxembourg, le 20 juillet 2023

Respectueusement,

(signé)

Alain Germeaux
Agent du gouvernement