

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

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

(REQUEST FOR ADVISORY OPINION)

WRITTEN COMMENTS OF THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN

25 OCTOBER 2023

TABLE OF CONTENTS

Introduction.....	1
Section I: The Court Should Answer the Questions Asked by the General Assembly....	3
Section II: The Advisory Opinion and the Negotiating Framework.....	11
Section III: Question (a).....	19
Section IV: Question (b).....	31
Conclusions.....	37

INTRODUCTION

1. The present Written Comments consider the Written Statements of other States and international organizations participating in the advisory proceedings, and address some of the issues raised therein.
2. The Hashemite Kingdom of Jordan ('Jordan') reaffirms all that is said in its Written Statement of 25 July 2023. The fact that Jordan does not comment on all that others have said does not mean that it necessarily agrees. Only selective points are addressed below.
3. These Written Comments are divided into four sections. **Section I** responds to the small number of States which have argued that the Court should exercise its discretion so as not to respond to the questions put by the General Assembly, or should do so only to a limited extent. Jordan notes that no State has questioned the jurisdiction of the Court.
4. Some States, while not arguing that the Court should exercise its discretion and decline to answer the questions, suggest nonetheless that the Court ought to be cautious and not render an opinion that may be detrimental to the negotiating framework between Palestine, Israel and other interested parties. **Section II** addresses this suggestion.
5. **Section III** addresses Question (*a*), on which most of the Written Statements have arrived at similar conclusions.
6. **Section IV** comments on the responses of certain States to Question (*b*).
7. The Written Comments end with Jordan's **Conclusions**, which remain unchanged from the Written Statement.

SECTION I

THE COURT SHOULD ANSWER THE QUESTIONS ASKED BY THE GENERAL ASSEMBLY

8. As explained in Jordan's Written Statement, the Court has jurisdiction to give the advisory opinion requested by the General Assembly in its resolution 77/247 and there are no compelling reasons to decline to do so¹. The Court should thus answer the questions asked by the General Assembly, in line with its constant position that answering a request for an advisory opinion "represents its participation in the activities of the [United Nations] Organization, and, in principle, should not be refused"².

9. None of the 57 statements filed with the Court maintains that the Court lacks jurisdiction. This section will address the arguments raised by a few States which have argued that the Court should nevertheless refrain from exercising its jurisdiction and decline to answer the questions asked by the General Assembly. Jordan stresses at the outset that none of the reasons invoked would justify a refusal to answer the questions asked by the General Assembly.

10. First, it has been advanced that the questions contained in the request are formulated in a biased manner, as they "point a finger at one side only" and "ignore compelling evidence of ongoing official Palestinian incitement to violence against Jews and Israelis"³. It is also argued that "answering will entail assessing [one] State's conduct devoided (sic) of the *greater whole*, which includes reasons – particularly actions from the other party to the underlying dispute – that have motivated many of the said acts, legislation, policies and practices without analysing the conduct of the other party"⁴. Furthermore, it is suggested that "the Court cannot be confident that it would have a complete or accurate evidential picture before it"; that answering

¹ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 2.1-2.17.

² See *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019, p. 113, para. 65, referring to *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, pp. 78-79, para. 29; *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p. 416, para. 30; and *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 156, para. 44.

³ Written Statement of Israel, pp. 1-2. See also Written Statement of the United Kingdom, para. 76.2; Written Statement of the United States, para. 3.13.

⁴ Written Statement of Guatemala, para. 38. See also Written Statement of the United Kingdom, para. 67.1.

the questions posed “would require the Court to embark on a fact-finding mission ... to which the Court is unsuited in the exercise of its advisory function”; and that “the Court would risk the integrity of its judicial function if it were to proceed without Israel’s full participation”⁵.

11. None of these arguments should be upheld by the Court⁶. First of all, many of the facts are undisputed: there is no denying, for instance, that Israel’s 1980 Basic Law refers to Jerusalem as the “complete and united” capital of Israel⁷, nor that its 2018 Basic Law refers to “the development of Jewish settlement as a national value” and affirms that the State “shall act to encourage and promote its establishment and consolidation”⁸.

12. Moreover, the fact that an interested State may choose not to share information it considers relevant to the analysis of the legal questions asked by the General Assembly cannot in itself be an obstacle to the Court answering the request. In *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (the ‘2004 Opinion’), the Court rejected Israel’s argument that “it would be forced to speculate about essential facts and make assumptions about arguments of law”, “particularly since Israel alone possesses much of the necessary information”, which allegedly made it “impossible to clarify” factual issues⁹. Instead, the Court made clear that what is decisive in these circumstances is:

“whether the Court has before it sufficient information and evidence to enable it to arrive at a judicial conclusion upon any disputed questions of facts the determination of which is necessary for it to give an opinion in conditions compatible with its judicial character”¹⁰.

13. As Jordan and many other participating States have pointed out, there is more than ample evidence in the record before the Court¹¹, as well as in the public domain, for the Court

⁵ Written Statement of the United Kingdom, paras. 66.3, 67.1, 68.

⁶ See, similarly, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, pp. 160-162, paras. 55-58, and pp. 163-164, paras. 63-64.

⁷ “Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel”, 30 July 1980, Article 1.

⁸ 2018 Basic Law: Israel – The Nation State of the Jewish People (available at: <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawNationState.pdf>, accessed on 5 October 2023).

⁹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 161, para. 55.

¹⁰ *Ibid.*, p. 161, para. 56, referring to *Western Sahara, I.C.J. Reports 1975*, pp. 28-29, para. 46.

¹¹ Written Statement of Jordan, Part One, para. 2.11; Written Statement of the African Union, para. 51; Written Statement of Bangladesh, para. 7; Written Statement of Chile, paras. 25-27; Written Statement of Luxembourg,

to make an informed assessment of the facts underlying the request. In particular, as the Court observed in the 2004 Opinion, many documents issued by the Israeli Government on the matter of Israel's security concerns are in the public domain¹². The present written comments stage also provides all States and international organizations in possession of relevant information with an opportunity to present it to the Court.

14. Finally, in response to the concerns expressed by one State about the evidence so far provided¹³, it suffices to say that it falls within the Court's judicial function to assess its relevance and probative value, a task from which it has never shied away¹⁴.

15. Secondly, a few States have suggested that the questions as formulated by the General Assembly are prejudicial as they assume a violation by Israel of its obligations under international law¹⁵. However, the formulation of the questions adopted by the General Assembly is in line with the Court's conclusion, in its 2004 Opinion, that the construction of the wall by Israel, along with other related measures, "severely impedes the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination, and is therefore a breach of Israel's obligation to respect that right"¹⁶. It is also in accordance with the Court's finding that "occupied settlements in the Palestinian territory have been established in breach of international law"¹⁷, and that for Israel to integrate these settlements and their means of access and keep the wall in place would create *faits accomplis* on the ground "tantamount to *de facto* annexation"¹⁸. Moreover, the questions put to the Court do nothing but acknowledge the Court's finding that "from 1967 onwards, Israel took a number of measures aimed at changing

para. 17; Written Statement of Malaysia, para. 19; Written Statement of Namibia, para. 16; Written Statement of the Russian Federation, para. 24; Written Statement of Saudi Arabia, para. 21; Written Statement of Switzerland, paras. 18-19.

¹² *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 162, para. 57.

¹³ Written Statement of the United Kingdom, para. 67.3.

¹⁴ See, for example, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), Judgment, I.C.J. Reports 2015*, pp. 74 ff, paras. 180, 190-191, 196-197.

¹⁵ See in particular Written Statement of Israel, p. 1; Written Statement of Fiji, pp. 5-8; Written Statement of the United Kingdom, para. 76.1.

¹⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 184, para. 122.

¹⁷ *Ibid.*, p. 184, para. 120.

¹⁸ *Ibid.*, p. 184, para. 121.

the status of the City of Jerusalem”¹⁹ and that Israel took “illegal measures” affecting the demographic composition of Jerusalem²⁰. Regrettably, these assessments still hold true today; the current request is not based on unfounded and prejudicial assumptions but rather on clear earlier findings of breaches of international law by the principal organs of the United Nations, including the Court itself.

16. In any event, the questions as formulated in the request do not preclude the Court from reviewing the legality of Israel’s conduct in all relevant aspects²¹: the Court is always free “to broaden, interpret and even reformulate the questions” put to it in a request for advisory opinion²². Jordan notes that none of the participating States or international organizations has simply “presumed” that Israel has violated its obligations under international law. To the contrary, they have provided detailed analysis of Israel’s conduct before assessing the legal consequences of any breach. Jordan itself did so in its Written Statement²³.

17. Thirdly, some States have argued that the request is of a contentious nature and have suggested that Israel’s lack of consent to the Court’s jurisdiction should lead the Court to decline to exercise its advisory function. The United States, for example, suggests that “the questions referred in this proceeding implicate the principle of consent to judicial settlement to a far greater extent than in *Construction of a Wall*, by inviting the Court to address issues that form the very subject matter of the dispute”, “including the status of the territory in question”²⁴. Fiji suggests that “an Advisory Opinion on the legal consequences of the alleged infringements of international law would go to the very core of [the political and armed conflict between Israelis and Palestinians] and require the Court to settle law in relation to the whole conflict”²⁵. The United Kingdom, for its part, maintains that “the advisory procedure offers insufficient

¹⁹ *Ibid.*, p. 166, para. 35.

²⁰ *Ibid.*, pp. 183-184, paras. 120, 122.

²¹ *Ibid.*, p. 154, para. 39.

²² *Ibid.*, p. 154, para. 38. See also *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019*, p. 129, para. 35.

²³ Written Statement of Jordan, Part One, Chapter 4.

²⁴ Written Statement of the United States, paras. 3.4, 3.19. See also Written Statement of Canada, paras. 13-16.

²⁵ Written Statement of Fiji, p. 4.

protection to the procedural rights of the parties to the bilateral dispute”, allegedly raising due process and fairness concerns²⁶.

18. On this point, Article 102, paragraphs 2 and 3, of the Rules of Court make clear that an advisory opinion may be requested “upon a legal question actually pending between two or more States”. In such cases, the Court shall “be guided by the provisions of the Statute and of [the] Rules which apply in contentious cases”, which allows account to be taken of the particular position of the States concerned in the proceedings²⁷. In any event, as recalled by Jordan in its Written Statement²⁸ and observed by others²⁹, the fact that the Court may have to pronounce on legal issues on which divergent views have been expressed does not mean that, by replying to a request, the Court is dealing with a bilateral dispute requiring the concerned States’ consent to its jurisdiction³⁰. This has been stated by the Court on several occasions, including in the 2004 Opinion. The conclusions reached in 2004 are directly applicable to the current advisory proceedings.

19. In 2004, the Court also considered that the construction of the wall could not be regarded as only a bilateral matter between Israel and Palestine: in this connection, the Court highlighted “the powers and responsibilities of the United Nations in questions relating to international peace and security”; and it referred, based on resolution 57/107 of the General Assembly, to the United Nation’s “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” (emphasis added). The Court further recalled that the responsibility of the United Nations in the matter “also has its origin in the Mandate and the Partition Resolution concerning Palestine”. It added that “[w]ithin the institutional framework of the Organization, this responsibility has been manifested by the adoption of many Security Council

²⁶ Written Statement of the United Kingdom, paras 67.2, 68. On the matter of consent to the Court’s jurisdiction, see also Written Statement of Guatemala, para. 37-40; Written Statement of Hungary, paras. 9-18; Written Statement of Israel, p. 4; Written Statement of Zambia, p. 2.

²⁷ The possibility for the Court to “adapt the proceedings” pursuant to Article 102, paragraph 2 of the Rules, was highlighted, for instance, by South Africa. See Written Statement of South Africa, para. 43.

²⁸ Written Statement of Jordan, Part One, para. 2.14.

²⁹ See, for example, Written Statement of Algeria, pp. 16-17; Written Statement of France, para. 16; Written Statement of South Africa, paras. 27, 35.

³⁰ *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019*, p. 118, para. 89.

and General Assembly resolutions, and by the creation of several subsidiary bodies specifically established to assist in the realization of the inalienable rights of the Palestinian people”³¹.

20. The matters submitted to the Court in the current advisory proceedings fall equally within the responsibilities of the United Nations as defined by the Court. The fact that the request contains a broader scope of legal questions does not alter the fact that, just as in 2004, “the object of the request before the Court is to obtain from the Court an opinion which the General Assembly deems of assistance to it for the proper exercise of its functions. The opinion is requested on a question which is of particularly acute concern to the United Nations, and one which is located in a much broader frame of reference than a bilateral dispute”³². As a result, giving an opinion would not “have the effect of circumventing the principle of consent to judicial settlement, and the Court accordingly cannot, in the exercise of its discretion, decline to give an opinion on that ground”³³.

21. Finally, a small number of States urge the Court to decline to exercise jurisdiction, or at a minimum suggest that the Court think twice before answering the questions asked by the General Assembly, invoking the need for Israel and Palestine to negotiate a peaceful resolution of the Palestinian question. In particular:

- A few States consider that rendering an advisory opinion might undermine the chances of success of the negotiation process. This argument is dealt with in Section II below.
- Some have flagged the importance of negotiations and requested the Court to render an opinion keeping in mind that the latter should be of added value for Israel and Palestine in that context³⁴. On this point, Jordan reiterates that it has always supported peace negotiations between Israel and Palestine, and will continue to do so after the opinion has been rendered. However, such negotiations must be

³¹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, pp. 158-159, para. 49.

³² *Ibid.*, pp. 158-159, paras. 49-50 (emphasis added).

³³ *Ibid.*

³⁴ See, for example, Written Statement of Norway, p. 2.

meaningful, not merely a formal process³⁵. This point is also addressed in Section II below.

- A small number of States consider that negotiations constitute the only agreed framework for Israel and Palestine to resolve their conflict, as set out by the Security Council and agreed by Israel and Palestine. According to these States, this constitutes a compelling reason for the Court not to exercise its advisory function³⁶. This argument is dealt with in the following paragraphs.

22. The Security Council's active engagement in the situation in the Middle East, including the Palestinian question, does not prevent the Court from rendering an advisory opinion answering legal questions related thereto. This was confirmed by the 2004 Opinion. The fact that the Security Council has laid down certain principles that must apply to the negotiations between Israel and Palestine, and that a Roadmap for a permanent solution to the Israeli-Palestinian conflict was adopted endorsing these principles, does not change that. Moreover, none of the relevant Security Council resolutions, nor any of the agreements entered into by the parties concerned, exclude the possibility for the Court to render an advisory opinion on the legal aspects of the matters under negotiation.

23. It is apparent from the principles set forth in Security Council resolution 242 (1967) that respect for international law must be at the centre of the negotiations between Israel and Palestine. An advisory opinion clarifying legal issues at the heart of the conflict would thus fit well with the established negotiating framework.

24. Furthermore, the questions referred by the General Assembly do not require the Court to set aside the interim allocations of authority and responsibility agreed by Palestine and Israel in the Oslo Accords. The existing interim agreements remain in effect between the parties, pending a final status settlement. The exercise by the Court of its jurisdiction would thus not in any way contravene the negotiating framework existing between the Parties.

³⁵ *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 47, para. 85.

³⁶ Written Statement of Canada, paras. 6, 17-20; Written Statement of the Czech Republic, pp. 1-2; Written Statement of Israel, pp. 3-5; Written Statement of Fiji, pp. 4-6; Written Statement of Hungary, paras. 20-30; Written Statement of Nauru, paras. 3, 5-19; Written Statement of the United Kingdom, paras. 69-72.

25. In conclusion, there are no compelling reasons for the Court not to exercise its jurisdiction. On the contrary, Jordan agrees with the States that insisted on the necessity of an advisory opinion of the Court in the present circumstances. Jordan agrees, in particular, that the Court should “provide its authoritative clarification of the legal issues to the General Assembly” as “there will be no just – and therefore lasting – solution to the Israeli-Palestinian conflict without respect for international law”³⁷.

³⁷ Written Statement of Ireland, para. 58.

SECTION II

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ADVISORY OPINION AND THE NEGOTIATING FRAMEWORK

26. As indicated in paragraph 21 above, a few States have suggested in their Written Statements that an advisory opinion of the Court may risk driving Palestine and Israel even further away from a negotiated two-State solution. These States do not expressly ask the Court not to exercise its jurisdiction for this reason; their contention is rather that, in considering the matters before it, the Court should take account of the existing negotiating framework with a view to not prejudicing it. The States concerned do not detail how the Court should do this; they merely highlight their view that a negotiated solution to the Palestinian question is the only way of resolving the matter and that the Court should be ‘cautious’ in answering the questions asked by the General Assembly.

27. To the extent that this is a contention aimed at dissuading the Court from fully addressing the questions asked by the General Assembly, it should be rejected. As explained in the previous section³⁸, the fact that there is a negotiating framework in place is not a compelling reason for the Court to decline to exercise its jurisdiction.

28. Jordan has briefly described the negotiations in its Written Statement³⁹. Despite the present stalemate, Jordan remains a strong supporter of a negotiated solution in accordance with relevant UN resolutions and the agreements reached by the most directly concerned parties. At the same time, Jordan is of the firm view that the Israeli-Palestinian conflict must be brought to an end on the basis of international law. Any broad and unsubstantiated assertion that clarifying the law may have adverse effects on Israel’s and Palestine’s ability to agree on a final status settlement should not be countenanced by the Court. International law supports friendly relations between States and the peaceful settlement of disputes.

29. The United States advances in some detail the position described at paragraph 26 above. It states that “the questions referred should be understood as a request for advice aimed at facilitating the General Assembly’s proper role and function within the United Nations for

³⁸ See paras. 21-24 above.

³⁹ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 3.20-3.60.

promoting a negotiated resolution to the conflict. It is essential that the Court's opinion advance that objective"⁴⁰. It also notes that "the United Nations has been consistent in its support for the proposition that a comprehensive, just and lasting peace must be the result of direct negotiations between the parties to the conflict, not one imposed from outside or by one party"⁴¹, adding that "the Israeli and Palestinian sides ... have acknowledged the continued relevance of their prior agreements"⁴², and that some Member States have voiced concern that "this referral would damage the prospect of Israeli-Palestinian negotiations in the future"⁴³.

30. A few other States advance similar views, albeit more briefly. Guatemala, for instance, states that "the final settlement of the Israel-Palestine dispute will only be achieved through bilateral negotiations"⁴⁴, and that the Court should "consider[] the ... bilateral negotiations framework and contribute to its prompt implementation"⁴⁵. Canada suggests that "it is only through negotiation between the parties that a lasting peace can be achieved"⁴⁶. The Russian Federation, for its part, states that the Court's advisory opinion "will have to be in line with this framework [Security Council resolution 2334] and contribute to its implementation"⁴⁷. It adds that "the Court, whatever advisory opinion it might give, should strive to ensure that the opinion contributes to the task of creating conditions for successful final status negotiations, or, at a minimum, that the opinion does not create new obstacles to those negotiations"⁴⁸. Italy states that the Court should "consider how to exercise its functions in a manner consistent with the responsibilities and stated interests of the General Assembly and Security Council, so as to preserve the parties' ability to negotiate peace and a two-State solution ..."⁴⁹. The Czech Republic states that, if the Court decides to render an opinion, "the answers should not be

⁴⁰ Written Statement of the United States, para. 1.6.

⁴¹ *Ibid.*, para. 2.1.

⁴² *Ibid.*, para. 2.21.

⁴³ *Ibid.*, para. 2.23.

⁴⁴ Written Statement of Guatemala, para. 29.

⁴⁵ *Ibid.*, para. 48.

⁴⁶ Written Statement of Canada, para. 6.

⁴⁷ Written Statement of the Russian Federation, para. 43. See also paras. 55-56.

⁴⁸ *Ibid.*, para. 59.

⁴⁹ Written Statement of Italy, para. 5.

construed as allowing departure from the established legal framework already established for putting an end to decades of confrontation and violence ...”⁵⁰.

31. These arguments are not new. In its 2004 Opinion, the Court responded to a similar position noting that “[i]t is not clear ... what influence the Court’s opinion might have on those negotiations: participants in the present proceedings have expressed differing views in this regard. The Court cannot regard this factor as a compelling reason to decline to exercise its jurisdiction”⁵¹. In the *Kosovo* advisory opinion, the Court similarly stated that it “cannot – in particular where there is no basis on which to make such an assessment – substitute its own view as to whether an opinion would be likely to have an adverse impact”⁵².

32. The same reasoning applies in this case. Even if the questions on which the Court’s opinion is sought are broader than those of 2004, the view that the Court’s opinion may have detrimental effects on the negotiations between Palestine and Israel is speculative. They offer, in short, “no basis on which to make such an assessment”⁵³.

33. Moreover, as highlighted in Jordan’s Written Statement, negotiations between Israel and Palestine have not progressed in the past two decades⁵⁴. An opinion by the Court could thus only have a positive impact on the conduct of the negotiations. As indicated in its Written Statement, Jordan’s view is that an opinion by the Court clarifying the law could be useful to further the negotiations between the parties concerned. International law is without doubt an important factor to be considered in the course of those negotiations. As the Court stated in the 2004 Opinion:

“The Court has reached the conclusion that the construction of the wall by Israel in the Occupied Palestinian Territory is contrary to international law and has stated the legal consequences that are to be drawn from that illegality. The Court considers itself bound to add that this construction must be placed in a more general context. Since 1947, the

⁵⁰ Written Statement of the Czech Republic, p. 3.

⁵¹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 160, paras. 52-53.

⁵² *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010*, p. 418, para. 35. See also *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 237, para. 17.

⁵³ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010*, p. 418, para. 35.

⁵⁴ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 3.20-3.60.

year when General Assembly resolution 181 (II) was adopted and the Mandate for Palestine was terminated, there has been a succession of armed conflicts, acts of indiscriminate violence and repressive measures on the former mandated territory. The Court would emphasize that both Israel and Palestine are under an obligation scrupulously to observe the rules of international humanitarian law, one of the paramount purposes of which is to protect civilian life. Illegal actions and unilateral decisions have been taken on all sides, whereas, in the Court's view, this tragic situation can be brought to an end only through implementation in good faith of all relevant Security Council resolutions, in particular resolutions 242 (1967) and 338 (1973). The 'Roadmap' approved by Security Council resolution 1515 (2003) represents the most recent of efforts to initiate negotiations to this end. The Court considers that it has a duty to draw the attention of the General Assembly, to which the present Opinion is addressed, to the need for these efforts to be encouraged with a *view to achieving as soon as possible, on the basis of international law, a negotiated solution to the outstanding problems and the establishment of a Palestinian State, existing side by side with Israel and its other neighbours, with peace and security for all in the region*⁵⁵.

34. The Court does not have to decide permanent status issues in order to respond to the General Assembly's request. Jordan notes, for example, that Question (b) requires the Court to determine the status of Israel's occupation of the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. As explained in Chapter 5 of Jordan's Written Statement and in Section IV below, Jordan's position is that the occupation as such is unlawful, and that consequently Israel must withdraw from that territory as rapidly as possible. It nevertheless remains open to Palestine and Israel to reach an agreement on final status issues, and it is vital that they do so in order to achieve the two-State solution and a just, lasting and comprehensive peace in the region.

35. In short, it does not follow that the advice to be given by the Court to the General Assembly will have detrimental effects as some States suggest. The rights of the Palestinian people cannot be withheld because of a negotiating framework that has clearly not borne fruit to date because of Israel's lack of good faith and its actions aimed at establishing *faits accomplis*, as noted by the Court in 2004⁵⁶, including displacing the Palestinians from their land and annexing territory *de jure* or *de facto*. This is all the more so when, instead of following the negotiating framework, Israeli authorities are scaling up their actions and rhetoric, and are showing no sign of wishing to achieve a just, lasting and comprehensive peace.

⁵⁵ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 201, para. 162 (emphasis added).

⁵⁶ *Ibid.*, p 184, para 121.

36. As highlighted in paragraph 21 above, negotiations cannot merely be a formal process. Attempts to negotiate must be genuine⁵⁷ and negotiations must be conducted in good faith, with each of the parties paying “reasonable regard to the legal rights of the other”⁵⁸. The Court stressed that “States must conduct themselves so that the negotiations are meaningful”⁵⁹, which will not be the case when either of the parties to the negotiations “insists upon its own position without contemplating any modification of it”⁶⁰.

37. Moreover, as stated by the General Assembly in its resolution on “Principles and guidelines for international negotiations”⁶¹, negotiations must be conducted “in accordance with international law in a manner compatible with and conducive to the achievement of the stated objective of negotiations”. In this case, the stated objective of the negotiations between Israel and Palestine, as affirmed in Security Council resolution 242 (1967), is to achieve a just and lasting peace in the Middle East, which must include, in particular:

- Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the 1967 conflict;
- Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force; and

⁵⁷ *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, pp. 132-133, paras. 157-159.

⁵⁸ See in particular UN General Assembly resolution 53/101, 20 January 1999, para. 2(a) (“Negotiations should be held in good faith”). See also *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974*, p. 33, para. 78; *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974*, p. 202, para. 69.

⁵⁹ *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece), Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 685, para. 132.

⁶⁰ *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 47, para. 85. See also the advisory opinion on *Railway Traffic between Lithuania and Poland*, in which the Permanent Court of International Justice stated that the obligation to negotiate is an obligation “not only to enter into negotiations, but also to pursue them as far as possible, with a view to concluding agreements” (*Railway Traffic between Lithuania and Poland, Advisory Opinion, 1931, P.C.I.J., Series A/B, No. 42*, p. 116). This passage of the PCIJ’s advisory opinion has been relied on by the Court in several judgments, including: *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011*, p. 132, para. 157.

⁶¹ UN General Assembly resolution 53/101, 20 January 1999.

- The necessity for achieving a just settlement of the refugee problem⁶².

38. The obligation to implement Security Council resolution 242 (1967) “in all of its parts” was reaffirmed in Security Council resolution 338 (1973)⁶³ and on many occasions thereafter including resolution 2334 (2016) of 23 December 2016. In the Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (Oslo I), Israel and the PLO expressly stated that “the negotiations on the permanent status will lead to the implementation of Security Council resolutions 242 (1967) and 338 (1973)”⁶⁴. They reaffirmed this commitment in the Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (Oslo II)⁶⁵. Jordan notes that none of the States participating in the current advisory proceedings has questioned the fact that these resolutions continue to form the basis for the negotiations between Israel and Palestine.

39. Yet, as highlighted in Jordan’s Written Statement, Israel has consistently refused to make proposals compatible with the stated objective of the negotiations as defined above⁶⁶. In particular:

- Successive Israeli governments have never accepted the premise of a Palestinian State on the basis of the pre-1967 borders, and all proposals put forward by the Israeli government since the Oslo Accords have been made on the premise that the Palestinian negotiators will have to accept the new ‘realities’ of Israeli settlements built since 1967⁶⁷ ;
- Israeli proposals and negotiating positions have consistently asserted that the whole of Jerusalem is under Israeli sovereignty. The proposals to return a limited number

⁶² UN Security Council resolution 242 (1967), 22 November 1967.

⁶³ Security Council resolution 338 (1973), 22 October 1973.

⁶⁴ See Letter from the Permanent Representatives of the Russian Federation and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General (A/48/486), 8 October 1993, and its Annex “Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements”.

⁶⁵ See Letter from the Permanent Representatives of the Russian Federation and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, 27 December 1995, and its Annex “Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip” (available at: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-185434/>, accessed on 12 July 2023).

⁶⁶ See Written Statement of Jordan, Part One, paras. 3.20-3.60.

⁶⁷ *Ibid.*, para. 3.55.

of Arab neighborhoods in occupied East Jerusalem to the Palestinian State was contingent on the Palestinians recognizing Israel's sovereignty over the vast part of that territory, on renouncing any sovereignty rights over the *Al Haram Al-Sharif/Al-Aqsa* Mosque and on making other major concessions with regard to the Palestinian people's rights under international law⁶⁸;

- No Israeli proposals were made that would acknowledge Israel's responsibility under international law for the refugee problem or provide a just solution in accordance with international law. The rights of return and compensation were never acknowledged, and all Israeli proposals would have the effect of undermining the basic rights of the Palestinian refugees *vis-à-vis* Israel⁶⁹.

40. In light of the above, Jordan emphatically reiterates that any negotiation between Israel and Palestine must be conducted in conformity with the parties' obligation to negotiate in good faith and in a meaningful manner, with a view to arriving at an agreement within the parameters set out in Security Council resolution 242 (1967) and expressly accepted by both States.

41. To conclude this section, Palestine and Israel must strive to arrive at a negotiated solution of their longstanding conflict in accordance with international law, including the relevant United Nations framework and their bilateral agreements, and in light of this Court's advisory opinion. The Court rendering an opinion clarifying certain aspects of the conflict under international law is not incompatible with that negotiating framework. On the contrary, an opinion by the Court and the pursuance of negotiations would complement each other. Any argument suggesting otherwise should be dismissed.

42. In the cases concerning *Fisheries Jurisdiction*, the Court found that the parties were under mutual obligations to undertake negotiations in good faith for the equitable solution of their differences, in relation to which it stated that:

“In the fresh negotiations which are to take place on the basis of the present Judgment, the Parties will have the benefit of the above appraisal of their respective rights, and of certain guidelines defining their scope. The task before them will be to conduct their

⁶⁸ *Ibid.*, para. 3.56.

⁶⁹ *Ibid.*, para. 3.57. On the denial by Israel of the right of return of the Palestinian people, see for example: Written Statement of Belize, paras. 57-61.

negotiations on the basis that each must in good faith pay reasonable regard to the legal rights of the other ... and having regard to the interests of other States which have established ... rights in the area”⁷⁰.

A similar conclusion applies to the present proceedings, in which a clarification by the Court of the legal aspects of the conflict could only benefit further negotiations between the concerned States.

⁷⁰ *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 33, para. 78; *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 202, para. 69.

SECTION III

QUESTION (A)

43. Question (a) reads:

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?

44. Jordan responded to this question in Chapter 4 of Part One of its Written Statement, as well as in Part Two. Chapter 4 of Part One was divided into five sections. The first dealt with Israel's ongoing violation of the right of the Palestinian people to self-determination; the second with Israel's 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; the third with Israel's discriminatory legislation and measures; the fourth with crimes against humanity; and the fifth with the legal consequences of Israel's violations of international law.

45. Jordan's Comments on the Written Statements of others will follow the same five headings. Jordan notes that the Written Statements of many participants cover the same ground as Jordan, sometimes in considerable depth, and in a manner that is consistent with that of Jordan. The Written Statements show that there exists ample evidence for the Court to make an informed assessment of the situation and fully answer the question asked.

A. Israel's violation of the right of the Palestinian people to self-determination

46. In its Written Statement, Jordan described Israel's ongoing violation of the right of Palestinian people to self-determination, including the right to permanent sovereignty over natural resources⁷¹. Most Written Statements have come to the same conclusions.

⁷¹ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 4.7-4.25.

47. After describing the applicable law, including acceptance of the right to self-determination as a *jus cogens* norm, Palestine examined the ongoing violation of the right in its different aspects – territorial integrity, the prohibition of demographic manipulation, permanent sovereignty over natural resources, and the right to freely determine political status and pursue economic, social and cultural development. It concluded that while each policy or practice is sufficient to amount to a serious breach of the right to self-determination, collectively, “they amount to a manifest, grave, longstanding and ongoing violation ...”⁷².

48. For Ireland, Israel’s “settlement-related policies and practices in the Occupied Palestinian Territory are wholly inconsistent with the temporary administration of territory in accordance with the law of military occupation”, the situation of annexation created by the wall is part of a wider process of annexation of territory, and “is in serious breach of its obligation to respect the right of the Palestinian people to self-determination”⁷³. Egypt similarly argues that “the fragmentation and dismemberment of the Occupied Palestinian territories, through the Israeli settlements policy and the *de facto* and *de jure* annexation, is a violation of the fundamental principle of self-determination”⁷⁴. Qatar adds that Israel indefinitely deprives the Palestinian people of their right to self-determination “[b]y intentionally transferring its population to the OPT and causing displacement of Palestinians within the OPT” and “[b]y intentionally engaging in policies that fragment Palestinian territory and dispossess Palestinians thereof”⁷⁵.

49. Chile concentrated on a chronological reading of the reports of the UN Special Rapporteurs on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967 to show the continuous deterioration in the humanitarian and human rights situation over 29 years. It adopted a position similar to that of Jordan, finding that through its prolonged occupation and all the measures taken during that time, Israel has deprived the Palestinian people of “the right to determine their own political status and to be free to pursue their economic, social, and cultural development without external interference”⁷⁶. Lebanon added

⁷² Written Statement of Palestine, para. 5.86.

⁷³ Written Statement of Ireland, paras. 35, 38, 44-45. See also Written Statement of Switzerland, para. 38.

⁷⁴ Written Statement of Egypt, para. 225. See also paras. 236-237. See also Written Statement of Belize, paras. 21-22; Written Statement of Guyana, paras. 29-31; Written Statement of the United Arab Emirates, paras. 73-74.

⁷⁵ Written Statement of Qatar, paras. 4.28 and 4.32.

⁷⁶ Written Statement of Chile, para. 95, and paras. 79-86. See also Written Statement of the Russian Federation, para. 70.

“l’interdiction d’exploiter les ressources naturelles des territoires occupés” to the list of fundamental rules being violated by Israel⁷⁷, as Jordan had done⁷⁸. Algeria, too, considered that, “[l]a spoliation des richesses naturelles des Palestiniens constitue une partie intégrante de la politique coloniale israélienne”⁷⁹.

50. Jordan agrees with the important points that have been developed by others. In particular, Jordan reiterates its firm denunciation of the “exploitation, endangerment and depletion of natural resources by Israel ... and Israeli settlers” in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem⁸⁰, and considers that Israel’s practices in this regard are particularly concerning in relation to water resources, a point emphasized by several participants⁸¹. As pointed out by Palestine, Israel has prohibited Palestinians from accessing the Jordan River or drawing any of its waters since the occupation began in 1967 and it has severely restricted their access to all other water resources⁸². In the West Bank, the entire water supply system is controlled by the Israeli company Mekorot (owned by the Government of Israel), which abstracts water from Palestinian lands to transfer it to the settlers⁸³.

51. The Maldives highlighted that “there is a seriously inequitable allocation of water resources between Palestinians and Israeli settlers within the OPT. As of May 2022, it was estimated that, while Israeli settlers have access to 320 litres per capita per day, Palestinians in Areas A and B of the West Bank have access to 75-100 litres per capita per day, and Palestinians in Area C to 30-50 litres per capita per day. Palestinians are forced to purchase water from official or private providers at a cost around six times higher than the national

⁷⁷ Written Statement of Lebanon, para. 38.

⁷⁸ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 4.10-4.11.

⁷⁹ Written Statement of Algeria, p. 48. See also Written Statement of the Organisation of Islamic Cooperation, para. 405.

⁸⁰ ECOSOC resolution 2022/22, 22 July 2022, referred to in Written Statement of Jordan, Part One, para. 4.22. See also the Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including Jerusalem, and Israel, dated 14 September 2022 (UN Doc. A/77/328), quoted at para. 3.251 of the Written Statement of Palestine, referring to “the expropriation, looting, plundering and exploitation of land and vital natural resources” by Israel in the West Bank.

⁸¹ See, in particular, Written Statement of Palestine, paras. 4.145-4.153, 5.56-5.57. See also: Written Statement of Bolivia, p. 10, 16; Written Statement of Cuba, p. 19; Written Statement of Malaysia, para. 52; Written Statement of the Maldives, paras. 38-41; Written Statement of the African Union, paras. 183-189.

⁸² Written Statement of Palestine, paras. 3.249-3.256, 4.147. See also Written Statement of the African Union, para. 188.

⁸³ Written Statement of Palestine, paras. 4.148-4.149. See also Written Statement of the Maldives, para. 41.

price”⁸⁴. Israel’s policies in that regard have been denounced, among others, by the United Nations High Commissioner for Human Rights⁸⁵, the United Nations Conference on Trade and Development (‘UNCTAD’)⁸⁶ and several non-governmental organizations⁸⁷.

52. Palestine rightly underscored that Israel has ignored the persistent demands of the international community to cease its practices in relation to water⁸⁸. Jordan endorses Palestine’s statement that:

“Israel’s seizure of fresh water sources in the West Bank – its most precious natural resources essential to survival – and exploitation of them for its own benefit, and that of its implanted settler population, jeopardizes water security which is essential for the sustenance of the Palestinian people and for its economy”⁸⁹.

It is critical that sovereignty over Palestinian water resources be returned to the Palestinian people.

53. In this regard, Jordan reiterates that Israel’s unlawful appropriation and exploitation of the water resources in the Occupied Palestinian Territory is also a clear violation of the rules on pillage of natural resources in an occupied territory⁹⁰, the rules on usufruct⁹¹ under international humanitarian law and the rule of sustainable use of natural resources. Such rules are reflected in the International Law Commission’s principles on the protection of the

⁸⁴ Written Statement of the Maldives, para. 41(e), referring to the Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel of 9 May 2022 (UN Doc. A/HRC/50/21) and 14 September 2022 (UN Doc. A/77/328). See also the Written Statement of the African Union, para. 187.

⁸⁵ Human Rights Council, ‘Allocation of water resources in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem’ (A/HRC/48/43), 15 October 2021, paras. 31-32.

⁸⁶ UNCTAD, The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: The Cost of Restrictions in Area C Viewed from Above (UNCTAD/GDS/APP/2022/1), p. 7: “Evidence suggest (sic) that the occupying Power continues to deplete the natural resources, particularly water resources, in the occupied territory to its advantage and to the detriment of the Palestinian people. The water policy of Israel furthers economic disadvantages and the expansion of settlements, while depriving the Palestinian economy and agriculture of critical water resources”.

⁸⁷ See for example: Amnesty International, ‘The Occupation of Water’, 29 November 2017 (<https://tinyurl.com/3pnxac4c>).

⁸⁸ Written Statement of Palestine, para. 3.256.

⁸⁹ *Ibid.*, para. 5.57.

⁹⁰ The Hague Regulations, Articles 28 and 47; Fourth Geneva Convention, Article 33, para. 2.

⁹¹ The Hague Regulations, Article 55.

environment in relation to armed conflicts⁹². Principle 16 provides that pillage of natural resources is prohibited. Principle 20 further provides that an occupying power is permitted to administer and use the natural resources in an occupied territory only for the benefit of the protected population and for other lawful purposes under the law of armed conflict.

B. Israel’s 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

54. In its Written Statement, Jordan explained that occupation was by definition a temporary situation, limited by the requirements of military necessity and qualified by international humanitarian law and international human rights law, including the prohibition of discrimination on several grounds, including race, which is required both by the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (‘CERD’) and by customary international law.

55. Israel’s occupation, however, is not of a temporary nature. It is evidently intended to be indefinite, as demonstrated by, *inter alia*, the policies and practices of settlements and outposts, exclusive roads, denial of access to land, appropriation and control of natural resources, the tolerance of settler violence, measures to alter the demographic composition of Palestinian land, the building of permanent infrastructures, the enactment of Israeli laws with direct applicability in the West Bank, the transfer of powers of control and governance of the Occupied Palestinian Territory from military to civil leadership and repeated statements of ‘sovereign intent’ by Israeli government officials. All these facts undeniably amount to annexation. There is a large convergence in the Written Statements on these matters. Israel’s intent to annex the Occupied Palestinian Territory is manifest in relation to East Jerusalem, which Israel’s 1980 Basic Law purported to make part of the “complete and united” capital of

⁹² Annual Report of the International Law Commission 2022 (A/77/10), Chapter V. See also UN General Assembly resolution 77/104, 19 December 2022, which took note of and annexed the principles on the protection of the environment in relation to armed conflicts.

Israel⁹³. As highlighted in Jordan's Written Statement, this purported annexation has been firmly rejected by the international community⁹⁴.

56. Also in its Written Statement, Jordan described Israeli attempts to alter the demographic composition of the Occupied Palestinian Territory, with particular reference to the Holy City of Jerusalem⁹⁵. A number of other States have also commented on such measures in similar terms, recalling the condemnation by the General Assembly and the Security Council. Palestine⁹⁶, for example, identified the issue as one of 'demographic manipulation'⁹⁷; Qatar described the restrictions on Palestinian residency in East Jerusalem as a "centrepiece of Israel's demographic control policies"⁹⁸; the United Arab Emirates noted that East Jerusalem is "inextricably linked to the viability of the two-State solution"⁹⁹; France considered the fact of demographic change as part of Israel's colonisation or annexation policy in the Occupied Palestinian Territory, particularly East Jerusalem¹⁰⁰; Djibouti expressed the view that the measures to change the demographic composition of East Jerusalem were in violation of international humanitarian law and international human rights law¹⁰¹; and Switzerland noted that measures taken by Israel led to "des changements fondamentaux, notamment démographiques, pouvant endosser un caractère permanent. Elles affectent négativement la population palestinienne au lieu de lui être bénéfiques et contribuent à la création d'un environnement coercitif et vont donc à l'encontre des principes du droit de l'occupation"¹⁰².

57. Attempts by Israel to change the religious and historical character of Jerusalem were also denounced by Jordan, which pointed to the destruction of Muslim Holy places and the severe restrictions on access to Muslim and Christian Holy Places, not just for worshippers but

⁹³ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 3.8, 3.13, 4.83. See also Chapter 3, Part A of the Written Statement of Palestine, on Israel's annexation of Jerusalem.

⁹⁴ See Written Statement of Jordan, Part One, paras. 4.87-4.88, referring in particular to Security Council resolution 478 (1980) of 20 August 1980 and General Assembly resolution 36/120E of 10 December 1981.

⁹⁵ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 4.85-4.94.

⁹⁶ Written Statement of Palestine, paras. 3.12-3.30, 3.73-3.91, 3.220-3.238.

⁹⁷ *Ibid.*, paras. 5.2, 5.12-5.14, 5.49-5.54.

⁹⁸ Written Statement of Qatar, para. 2.45 and *passim*.

⁹⁹ Written Statement of the United Arab Emirates, paras. 23-52.

¹⁰⁰ Written Statement of France, paras. 52-69, 70-77.

¹⁰¹ Written Statement of Djibouti, paras. 43-49.

¹⁰² Written Statement of Switzerland, para. 48.

also for authorities vested with responsibility to ensure their maintenance¹⁰³. Palestine similarly highlighted Israel's policies and practices "to promote Jerusalem's Jewish Israeli character and undermine its Palestinian, Muslim and Christian character", denouncing attacks on Muslim religious sites, restrictions on Muslim and Christian worshippers and archeological excavations in close vicinity of Muslim and Christian religious sites, contrary to various resolutions by UNESCO¹⁰⁴.

58. Finally, Jordan recalled in its Written Statement that Israel is bound to respect its obligations as an Occupying Power under international humanitarian law, and obliged to protect and fulfil the human rights of the Palestinian people, throughout the Occupied Palestinian Territory, irrespective of the duration of the Occupation. The violation of Israel's obligations in that respect was overwhelmingly denounced in the Written Statements. In this regard, Jordan recalls its position that Gaza remains an integral part of the Occupied Palestinian Territory since 1967, notwithstanding Israel's "disengagement" in 2005, as Israel continues to exercise control over Gaza, particularly at the land crossings, as well as over the airspace and offshore maritime areas¹⁰⁵. This position was expressly endorsed by several States in their Written Statements¹⁰⁶. There can be no doubt that Israel's obligations under international human rights law and international humanitarian law apply in Gaza¹⁰⁷.

C. Israel's discriminatory legislation and measures

59. In its Written Statement, Jordan highlighted the various discriminatory measures introduced by Israel under the guise of military law, and demonstrated their discriminatory effects across multiple aspects of the daily life of Palestinians subject to occupation. These effects include the denial of permission to build houses, schools and social infrastructure; the liability to demolition of so-called unauthorised constructions; the requirement of permits to

¹⁰³ Written Statement of Jordan, Part Two.

¹⁰⁴ Written Statement of Palestine, paras. 3.131-3.143.

¹⁰⁵ Written Statement of Jordan, Part One, para. 3.9.

¹⁰⁶ See for example: Written Statement of Algeria, pp. 34-35, 37; Written Statement of Belize, paras. 27-30, para. 52 and para. 56(e), referring to Gaza as "the world's largest prison" and "an integral part of Israel's policy of permanent domination and subjugation of the Palestinian people in denial of their fundamental human rights and right to self-determination"; Written Statement of Bolivia, pp. 10-11; Written Statement of Cuba, p. 7; Written Statement of Djibouti, paras. 37-39; Written Statement of Palestine, paras. 4.192-4.202.

¹⁰⁷ See *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 178, para. 106.

access land and employment; the denial of access to natural resources, particularly water; the use of the military to repress the political expression of opinion through excessive use of lethal force; as well as arbitrary ‘administrative’ detention, the targeting of children, and the obstruction of access to schools, hospitals and health services. In addition, Palestinians now face extreme settler violence, often tolerated or encouraged by Israeli military forces which neglect their duty to protect them.

60. Jordan’s Written Statement concentrated on Israel’s obligation not to discriminate against Palestinians on grounds of race under CERD or other grounds as set forth in the ICCPR, and it highlighted the issues by reference to the application of military law, the planning regime, military repression and impunity for settler violence¹⁰⁸.

61. The issue of racial discrimination commanded much attention throughout the Written Statements of States and international organizations, with some characterising the regime imposed by Israel as amounting to apartheid. Much of Namibia’s Written Statement, for example, focused on apartheid, which it saw as both defined by the 1973 International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (‘Apartheid Convention’), and as informing the scope of Article 3 of CERD. It viewed the various discriminatory measures adopted by Israel through the lens of apartheid¹⁰⁹. Chile referred to the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, who considered that by 2007, “the situation could be described as one of colonization and apartheid”¹¹⁰. Belize, the Gambia, Indonesia, Lebanon and Qatar argued similarly¹¹¹. Djibouti also urged the Court to specifically examine the question whether Israel’s practices amount to apartheid¹¹².

62. The League of Arab States considered racial discrimination, apartheid and other violations of human rights more broadly within the “illegality of the conduct of the

¹⁰⁸ Written Statement, paras. 4.95-4.141.

¹⁰⁹ Written Statement of Namibia, paras. 18-120.

¹¹⁰ Written Statement of Chile, para. 46.

¹¹¹ Written Statement of Belize, paras. 63-73; Written Statement of the Gambia, paras. 1.9-1.14; Written Statement of Indonesia, paras. 37-39; Written Statement of Lebanon, paras. 47-52; Written Statement of Qatar, paras. 4.49-4.108. See also: Written Statement of Kuwait, para. 33.

¹¹² Written Statement of Djibouti, paras. 28-30.

occupation”¹¹³. Palestine included the prohibition of racial discrimination and apartheid in the ‘applicable law’¹¹⁴, and it then identified in detail Israeli policies and practices that violated that law, including CERD¹¹⁵. After providing many examples, Palestine concluded that the “deeply entrenched system of racial discrimination”, with its basis in a dual legal system applying different laws, is “in fact, indistinguishable from apartheid”¹¹⁶.

63. South Africa referred to an “institutionalised and oppressive system of Israeli domination”, to the reproduction of various “apartheid-style atrocities”, and to policies that seek to advance a Jewish nation “whose privilege can only be maintained through the dispossession and fragmentation of Palestinian land, the economic and political malignment of Palestinians, restrictions on their movement, the denial of their dignity and absence of legal protection through arbitrary laws and military orders”¹¹⁷.

D. Crimes against humanity

64. Jordan took note of the definition of crimes against humanity, both in the Statute of the International Criminal Court and in the recent work of the International Law Commission. Jordan concluded that crimes against humanity are being committed in the Occupied Palestinian Territory, including by way of deaths and injuries, administrative detention, systematic discrimination, and institutionalised impunity, and that Israel had also violated its obligations to prevent and punish such crimes.

65. Other States have come to a similar conclusion. Palestine, for example, pointed out that the International Law Commission had noted that some of the most serious wrongful acts are defined in terms of their composite character and included as examples the obligations concerning “apartheid or crimes against humanity, systematic acts of racial discrimination”¹¹⁸,

¹¹³ Written Statement of the League of Arab States, paras. 76-91.

¹¹⁴ Written Statement of Palestine, paras. 2.44-2.50.

¹¹⁵ Written Statement of Palestine, paras. 4.7-4.220.

¹¹⁶ *Ibid.*, paras. 4.221-4.253.

¹¹⁷ Written Statement of South Africa, paras. 91, 93, 118. See also Written Statement of the Organisation of Islamic Cooperation, para. 334; Written Statement of the African Union, para. 193 (noting that Israel’s prolonged occupation has subjected Palestinians to “alien domination, systematic discrimination, and the denial of their basic human rights”); Written Statement of Saudi Arabia, para. 29; Written Statement of Syria, para. 20; Written Statement of Yemen, paras. 34-38.

¹¹⁸ Written Statement of Palestine, paras. 7.35-7.36; 4.221-4.253.

which were precisely those described in Chapter 4 of Jordan's Written Statement. Qatar also detailed the violations of core international legal norms and concluded that the conduct of the occupation entailed crimes against humanity, in addition to serious breaches of international humanitarian law and international human rights law¹¹⁹.

66. As one Written Statement puts it: "Israël exige depuis sa création une sorte d'exceptionnalité par rapport au droit international qui régit la société mondiale"¹²⁰ – a view which is equally applicable to the impunity for acts committed by the military and by settlers, as it is to all the principles and rules that are potentially the subject of this request for an advisory opinion.

E. The legal consequences of Israel's violations of international law

67. Jordan reaffirms that all measures taken in violation of the Palestinian people's right to self-determination, including measures taken under Israel law to alter the legal, geographic and demographic character and status of Jerusalem and of the Occupied Palestinian Territory as a whole, are null and void and have no legal validity¹²¹.

68. Furthermore, Jordan strongly reemphasizes that Israel must put an end to all the policies and practices which violate: (1) the right of the Palestinian people to self-determination; (2) the law of military occupation, including the prohibition of establishing settlements and 'outposts' and the prohibition of the annexation of occupied territory; (3) the related principle of non-acquisition of territory by force; (4) the prohibition of all forms of discrimination; (5) international refugee law; and (6) the obligation not to engage in acts that constitute crimes against humanity, and to prevent and punish such crimes. In addition, Israel must ensure freedom of access to the Holy Places that came under its control following the 1967 War and must not interfere with the authority of the Jordan *Awqaf* Department in maintaining, administering and regulating access to the *Haram Al-Sharif/Al-Aqsa* Mosque¹²².

¹¹⁹ Written Statement of Qatar, paras. 3.164–3.189.

¹²⁰ Written Statement of the Organisation of Islamic Cooperation, para. 199.

¹²¹ Written Statement of Jordan, Part One, para. 4.178.

¹²² Written Statement of Jordan, Part One, para. 4.176.

69. Israel is also obliged to make full reparation for all injury caused by its internationally wrongful acts, be it in the form of restitution, compensation or satisfaction, singly or in combination¹²³. Jordan agrees with the States that have insisted on Israel's obligation to compensate Palestine in order to make full reparation for the damage caused by its wrongful acts, insofar as restitution is materially impossible. Jordan notes in particular that Palestine referred to the need for compensation for "the losses caused by Israel's expropriation of the natural resources of Palestine, including the exploitation of land, water resources and vast amounts of valuable minerals, the destruction of structures for the management and allocation of water supply to Palestinians, and the destruction of olive trees and other sources of livelihood"¹²⁴. Brazil similarly considers that "it is also important to take into consideration the rights of the Palestinian people over their natural resources, including land, water and energy resources when financially assessing compensation"¹²⁵. So does Malaysia¹²⁶. Belize also points to Israel's obligation to compensate the damage caused by the exploitation of Palestinian natural resources, including natural resources within Gaza's maritime areas¹²⁷. Jordan concurs with these statements.

70. Finally, Jordan reiterates its view that the ongoing violation by Israel of its obligations under international law entails legal consequences for all other States and for the United Nations¹²⁸. Jordan refers to its Written Statement, which details these legal consequences¹²⁹, and agrees with Djibouti that:

“... la persistance de la partie israélienne à ignorer toutes les injonctions de respecter ses obligations internationales, qu'elles émanent de cette Cour, du Conseil de sécurité, de l'Assemblée Générale, du Conseil des droits de l'homme, du Secrétaire général, de missions d'enquête ou de très nombreux rapports de l'ONU rend particulièrement cruciale l'attitude de la Communauté internationale, notamment les États et l'ONU afin d'amener la partie israélienne à se conformer au droit international. Il est dès lors essentiel que les États tiers remplissent pleinement les obligations que le droit

¹²³ Written Statement of Jordan, Part One, para. 4.177.

¹²⁴ Written Statement of Palestine, para. 7.68(d).

¹²⁵ Written Statement of Brazil, para. 56.

¹²⁶ Written Statement of Malaysia, para. 67.b.

¹²⁷ Written Statement of Belize, para. 80. On that point, see also Written Statement of Algeria, p. 48, Section VI-7.

¹²⁸ Written Statement of Jordan, Part One, para. 4.179.

¹²⁹ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 4.180-4.189.

international met à leur charge, en cas de violation grave et systématique d'une norme impérative par un autre État¹³⁰.

¹³⁰ Written Statement of Djibouti, para. 54.

SECTION IV
QUESTION (B)

71. Question (b) reads:

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?

72. This question addresses two points: the current legal status of the occupation and the legal consequences that arise from this status. Jordan responded to these points in Chapter 5 of its Written Statement. It summarized its position as follows:

“The policies and practices of Israel addressed in Chapter 4, which constitute serious and systematic violations of the right of self-determination, international humanitarian law and the prohibition of racial discrimination, leave no doubt that the occupation of the Palestinian territory is as a whole unlawful”¹³¹.

“A principal legal consequence arising from the unlawful occupation of the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, is that Israel has an obligation to withdraw, as rapidly as possible, from the whole of the territory in question. In addition Israel must make full reparation for its internationally wrongful acts”¹³².

73. Jordan has the following comments on what others have said on Question (b).

74. In their Written Statements, many States, including Jordan, address the legal consequences for all States and for the United Nations in terms of the international law of responsibility. On the question about how the policies and practices of Israel affect the legal

¹³¹ Written Statement of Jordan, Part One, para. 5.3.

¹³² *Ibid.*, para. 5.14.

status of the occupation, many States conclude that these policies and practices have rendered the occupation unlawful as a whole¹³³, and that the occupation must be brought to an end¹³⁴.

75. Palestine considered that “Israel’s occupation of the OPT is itself unlawful, rendering Israel’s continued presence in the OPT an internationally wrongful act as it seriously breaches at least three peremptory norms of general international law”¹³⁵, namely, the inadmissibility of acquiring territory through the threat or use of force, the prohibition of racial discrimination and/or apartheid, and the obligation to respect self-determination¹³⁶. Palestine stresses that “these violations are not merely the result of the occupation but are rather the foundation upon which the occupation rests”¹³⁷. In Saudi Arabia’s view, numerous measures adopted by Israel not only constitute grave violations of international obligations, but also “systematically and severely impede” the right of self-determination¹³⁸.

76. Chile considers the occupation as such to be illegal, because it is perpetuated intentionally by Israel in order to continue its illegal settlement policy and practices, and is not justified as a measure necessary for Israel’s protection; and because the settlements policy shows that occupation is aimed at annexation, while Israel has violated its obligation to act in

¹³³ See, for example, Written Statement of the African Union, para. 90; Written Statement of Algeria, pp. 27-30, 46; Written Statement of Bangladesh, paras. 30-31; Written Statement of Belize, paras. 31-34; Written Statement of Bolivia, p. 14; Written Statement of Brazil, para. 45; Written Statement of Chile, para. 119; Written Statement of Djibouti, paras. 5-31; Written Statement of Egypt, paras. 249, 270; Written Statement of the Gambia, paras. 1.8, 1.15, 1.31, 1.32; Written Statement of Guyana, para. 34; Written Statement of Indonesia, paras. 51-60; Written Statement of Kuwait, para. 27; Written Statement of Lebanon, para. 59; Written Statement of the League of Arab States, para. 44; Written Statement of Malaysia, para. 62; Written Statement of the Organization of Islamic Cooperation, para. 405; Written Statement of Qatar, Chapters 4 and 5, and para. 7.1. Written Statement of Saudi Arabia, para. 31; Written Statement of Senegal, p. 5; Written Statement of South Africa, paras. 95, 119, 140, 158; Written Statement of Syria, para. 31.

¹³⁴ See, for example, Written Statement of the African Union, para. 199; Written Statement of Algeria, p. 30; Written Statement of Bangladesh, paras. 12, 32-33; Written Statement of Bolivia, p. 14; Written Statement of Brazil, para. 50; Written Statement of Chile, para. 120; Written Statement of Djibouti, para. 53; Written Statement of Egypt, para. 298; Written Statement of the Gambia, para. 1.33; Written Statement of Guyana, para. 34; Written Statement of Indonesia, paras. 61-62; Written Statement of Kuwait, paras. 34-35; Written Statement of Lebanon, paras. 56, 59; Written Statement of the League of Arab States, para. 44; Written Statement of Malaysia, para. 66; Written Statement of the Maldives, para. 48; Written Statement of Oman, p. 5; Written Statement of the Organisation or Islamic Cooperation, para. 405; Written Statement of Palestine, paras. 6.19, 7.21-7.26, 7.50, 7.86; Written Statement of Qatar, para. 4.1; Written Statement of Saudi Arabia, para. 32; Written Statement of South Africa, para. 143; Written Statement of Syria, paras. 5, 32; Written Statement of Yemen, para. 42.

¹³⁵ Written Statement of Palestine, para. 6.4.

¹³⁶ *Ibid.*, para. 6.5. See also Written Statement of Qatar, para. 4.1; Written Statement of Yemen, paras. 39-41.

¹³⁷ Written Statement of Palestine, para. 6.18.

¹³⁸ Written Statement of Saudi Arabia, paras. 28, 42-49.

the best interests of the population under occupation¹³⁹. Lebanon is of the same view¹⁴⁰, while Algeria considers that the policies and practices of Israel put in question the legal status of the occupation¹⁴¹. The League of Arab States, for its part, looked at the illegality overall of the conduct of the occupation¹⁴², concluding that while the terms ‘illegal occupation’ and ‘unlawful occupation’ are ambiguous, they can denote existential illegality (for example, occupation as denial of self-determination, or occupation for invalid purposes, such as annexation); or they can refer simply to illegality in the conduct of occupation, such as discrimination on the grounds of race, or violations of freedom of expression and assembly¹⁴³. In its view, all acts by Israel in the Occupied Palestinian Territory lack a valid international legal basis and are an illegal exercise of authority¹⁴⁴. The Organisation of Islamic Cooperation¹⁴⁵, Guyana¹⁴⁶, the African Union¹⁴⁷, Pakistan¹⁴⁸, Gambia¹⁴⁹, Malaysia¹⁵⁰, Indonesia¹⁵¹, and Djibouti¹⁵², are of a similar view. In its detailed analysis, Qatar argues that Israel’s prolonged occupation – “the mere *existence* of the occupation” – is illegal as a whole, because it indefinitely violates self-determination, and because it constitutes a regime of apartheid¹⁵³.

77. States have thus given various explanations for the conclusion that Israel’s occupation as a whole is unlawful. The shades of emphasis do not detract from the ultimate conclusion; indeed they reinforce each other. In essence, the unlawfulness of the occupation is beyond doubt: by occupying the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, indefinitely, by annexing *de jure* or *de facto* large parts of it, and by preventing the Palestinian people from

¹³⁹ Written Statement of Chile, para. 119.

¹⁴⁰ Written Statement of Lebanon, paras. 60-63. See also Written Statement of Spain, para. 8.1.

¹⁴¹ Written Statement of Algeria, p. 52.

¹⁴² Written Statement of the League of Arab States, paras. 76-91.

¹⁴³ *Ibid.*, para. 92.

¹⁴⁴ *Ibid.*, paras. 93, 106-108.

¹⁴⁵ Written Statement of the Organisation of Islamic Cooperation, para. 405.

¹⁴⁶ Written Statement of Guyana, para. 34.

¹⁴⁷ Written Statement of the African Union, paras. 90-136.

¹⁴⁸ Written Statement of Pakistan, paras. 38-41.

¹⁴⁹ Written Statement of the Gambia, paras. 1.5-1.31.

¹⁵⁰ Written Statement of Malaysia, paras. 61-62.

¹⁵¹ Written Statement of Indonesia, paras. 51-60.

¹⁵² Written Statement of Djibouti, paras. 5-31.

¹⁵³ Written Statement of Qatar, paras 4.1-4.109.

exercising their right of self-determination, Israel is in fundamental breach of basic principles of international law, including the law of occupation.

78. Two specific points raised in the Written Statements merit particular attention.

79. First, in their Written Statements various States, including Jordan, distinguished between, on the one hand, the illegality of the occupation of the Occupied Palestinian Territory (the West Bank, including East Jerusalem, and Gaza) *ab initio* because of Israel's unlawful use of force, in contravention of the *jus ad bellum*, in June 1967; and, on the other hand, the illegality of the occupation today¹⁵⁴. The present request for an advisory opinion does not ask the Court to deal with the first of these, that is, the legality of the occupation *ab initio*.

80. Second, in its Written Statement, France suggests that to accept the illegality *per se* of an occupation could lead to the inapplicability of the legal regime of occupation, which would create an unreasonable result¹⁵⁵. But this is not so. The law of occupation does not cease to apply on a finding that Israel's occupation is unlawful *per se*. The legal consequence is that the occupation must be terminated as rapidly as possible. Notwithstanding that the occupation as a whole is unlawful and must be terminated, so long as the occupation continues in fact, the Occupied Palestinian Territory remains under the law of occupation. Israel cannot continue its occupation and, at the same time, relieve itself of its obligations under the applicable law.

81. Switzerland explains the position well, stating that

“Le droit de l’occupation et la légalité de l’occupation sont deux questions distinctes. L’occupation est une situation qui est régie par le droit international humanitaire alors que la légalité de celle-ci est régie par la Charte des Nations Unies ... Le droit de l’occupation continue donc de s’appliquer dans le Territoire palestinien indépendamment de la question de la légalité de l’occupation”¹⁵⁶.

Switzerland considers that it would be helpful if the Court were to pronounce on the consequences in international law that flow from the permanent character of the measures

¹⁵⁴ Written Statement of Jordan, Part One, note 327; Written Statement of Palestine, note 1042.

¹⁵⁵ Written Statement of France, para. 51.

¹⁵⁶ Written Statement of Switzerland, para. 51.

adopted by Israel, including demographic changes¹⁵⁷. As Switzerland puts it, the law of occupation applies independently of the legality of the occupation¹⁵⁸.

82. In Jordan's view, the continuing applicability of international humanitarian law and international human rights law is without prejudice to the unlawfulness of the occupation¹⁵⁹. Jordan rejects the United States' argument that "the second question rests on a faulty premise" and that the occupation cannot be considered unlawful since "the legal *status* of the occupation ... results from the fact of occupation alone"¹⁶⁰. It does not follow, as France seems to suggest, that to characterise the occupation as 'illicite' would lead to the absurd or unreasonable result of depriving the civilian population of the protection provided by the legal regime of occupation¹⁶¹. As noted elsewhere in France's Written Statement, occupation is a matter of fact¹⁶², and to characterise that fact as unlawful or illegal from the perspective of international law would not lead to a cessation of protection, the relevant obligations themselves deriving from the fact of control and authority over territory and inhabitants.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Written Statement of Jordan, Part One, paras. 4.28, 4.40.

¹⁶⁰ Written Statement of the United States, paras. 4.2-4.6.

¹⁶¹ Written Statement of France, para. 51: "Le caractère prolongé d'une occupation, s'il est contraire au fait que celle-ci devrait être provisoire par nature, n'a pas pour conséquence de rendre celle-ci illicite *per se*. En effet, ce constat d'illicéité *per se* pourrait conduire à soutenir l'inapplicabilité du régime juridique de l'occupation. Cela aboutirait à un résultat, manifestement absurde ou déraisonnable...".

¹⁶² *Ibid.*, paras. 41, 49. In the view of the United States, "the legal status of the occupation under international humanitarian law results from *the fact of occupation* alone" (Written Statement of the United States, para. 4.2, emphasis added). The United States also argued that there was no basis in international law on which to determine whether the occupation had been rendered unlawful (*ibid.*, para. 4.6). However, that basis would appear to be established by other relevant juridical 'facts', such as annexation or the imposition of a regime of apartheid.

Conclusions

The Hashemite Kingdom of Jordan hereby reaffirms the Conclusions set out in its Written Statement¹⁶³:

For the reasons given in Parts One and Two of its Written Statement and in the present Written Comments, the Hashemite Kingdom of Jordan respectfully requests the Court:

- (1) To find that it has jurisdiction to give the advisory opinion requested in General Assembly resolution 77/247, and to comply with the request;
- (2) To answer Question (a) in the following manner:
 - (a) The policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, are in violation of the right of the Palestinian people to self-determination; of the law of occupation; of the prohibition of the acquisition of territory by force; of international human rights law, including the prohibition of discrimination; of international refugee law; and of other rules of international law, including those concerning the Holy Places in East Jerusalem and those relating to the prohibition of crimes against humanity;
 - (b) The legal consequences arising from these violations for Israel, for third States and for the United Nations and other international organizations are those provided for in the international law of responsibility for internationally wrongful acts;
 - (c) In particular:
 - (i) Israel is under an obligation to cease its internationally wrongful acts; this includes the obligation to cease its violations of international law applicable to the maintenance, preservation and, administration of and freedom of access to the Holy Places in East Jerusalem;

¹⁶³ Written Statement of Jordan, Part One, pp. 109-111, repeated in Part Two, pp. 152-155.

- (ii) All measures taken in violation of the Palestinian people's right to self-determination, including measures taken under Israeli law to alter the legal, geographic and demographic character and status of Jerusalem and of the Occupied Palestinian Territory as a whole, are null and void and have no legal validity;
- (iii) Israel is under an obligation to make full reparation for all injury caused by its internationally wrongful acts;
- (iv) All States are under an obligation not to recognize as lawful the situation created by Israel's internationally wrongful acts, and not to render aid or assistance in maintaining that situation;
- (v) All States are under an obligation to recognize the right of the Palestinian people to self-determination, including by exercising that right within a viable and independent State of Palestine;
- (vi) All States are under an obligation to cooperate, including with the United Nations, to bring to an end Israel's internationally wrongful acts;
- (vii) The United Nations, and especially the General Assembly and the Security Council, should consider what further action is required to bring to an end Israel's internationally wrongful acts, taking due account of the Advisory Opinion;

(3) To answer Question (b) in the following manner:

- (a) The occupation by Israel of the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, is unlawful;
- (b) Israel is under an obligation to terminate the occupation as rapidly as possible;

- (c) All States are under an obligation not to recognize the illegal situation resulting from the illegal occupation of the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and not to render aid or assistance in maintaining the situation created by the occupation;
- (d) All States parties to the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949 have in addition the obligation, while respecting the United Nations Charter and international law, to ensure compliance by Israel with international humanitarian law as embodied in that Convention;
- (e) The United Nations, and especially the General Assembly and the Security Council, should consider what further action is required to bring to an end the illegal occupation, taking due account of the Advisory Opinion.

Dr. Ahmad Ziadat
Minister of Justice
Representative of the Hashemite Kingdom of Jordan
25 October 2023

Note: Cette traduction a été établie par le Greffe à des fins internes et n'a aucun caractère officiel

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**CONSÉQUENCES JURIDIQUES DÉCOULANT DES POLITIQUES ET PRATIQUES
D'ISRAËL DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ,
Y COMPRIS JÉRUSALEM-EST**

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

OBSERVATIONS ÉCRITES DU ROYAUME HACHÉMITE DE JORDANIE

25 octobre 2023

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction	1
Section I — La Cour devrait répondre aux questions posées par l'Assemblée générale	2
Section II — La relation entre l'avis consultatif et le cadre de négociation.....	8
Section III — Question <i>a)</i>	14
Section IV — Question <i>b)</i>	23
Conclusions	27

INTRODUCTION

1. Les présentes observations écrites tiennent compte des exposés écrits d'autres États et d'organisations internationales participant à la procédure consultative et traitent certaines des questions qui y sont soulevées.

2. Le Royaume hachémite de Jordanie (ci-après la « Jordanie ») réaffirme dans leur intégralité les arguments qu'il a présentés dans son exposé écrit du 25 juillet 2023. Le fait qu'il ne commente pas tout ce qui figure dans d'autres exposés ne signifie pas qu'il y souscrive nécessairement. Seuls certains points spécifiques seront abordés ci-dessous.

3. Les présentes observations écrites se composent de quatre sections. À la **section I**, la Jordanie répondra au petit nombre d'États qui soutiennent que la Cour devrait user de son pouvoir discrétionnaire pour ne pas répondre aux questions posées par l'Assemblée générale, ou n'y répondre que dans une mesure limitée. La Jordanie note qu'aucun État ne conteste la compétence de la Cour.

4. S'ils ne lui conseillent pas d'user de son pouvoir discrétionnaire pour ne pas répondre aux questions, certains États estiment toutefois que la Cour devrait faire preuve de prudence et ne pas donner d'avis consultatif susceptible de compromettre le cadre de négociation en vigueur entre la Palestine, Israël et les autres parties concernées. La **section II** traite de cet argument.

5. La **section III** est consacrée à la question *a*), en réponse à laquelle la plupart des exposés écrits parviennent à des conclusions similaires.

6. La **section IV** revient sur les réponses de certains États à la question *b*).

7. La Jordanie présente enfin ses **conclusions** qui restent les mêmes que celles de son exposé écrit.

SECTION I

LA COUR DEVRAIT RÉPONDRE AUX QUESTIONS POSÉES PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

8. Comme l'a expliqué la Jordanie dans son exposé écrit, la Cour a compétence pour donner l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/247 et il n'existe aucune raison décisive pourquoi elle refuserait de le faire¹. La Cour devrait donc répondre aux questions posées par l'Assemblée générale, conformément à sa position constante, selon laquelle sa réponse à une demande d'avis consultatif « constitue [sa] participation ... à l'action de l'Organisation [des Nations Unies] et, en principe, ... ne devrait pas être refusée »².

9. L'incompétence de la Cour n'est plaidée dans aucun des 57 exposés écrits qui lui ont été soumis. Il sera question dans la présente section des arguments présentés par les quelques États qui ont soutenu que la Cour devrait malgré tout s'abstenir d'exercer sa compétence et refuser de répondre aux questions posées par l'Assemblée générale. La Jordanie souligne d'entrée de jeu qu'aucun des motifs invoqués ne saurait justifier un tel refus.

10. Il a tout d'abord été avancé que les questions figurant dans la demande étaient formulées de manière partielle, car elles « pointent un seul camp du doigt » et « font litière des preuves irréfutables des incitations officielles persistantes, côté palestinien, à la violence contre les Juifs et les Israéliens »³. Il a également été soutenu qu'

« y répondre supposera[it] pour la Cour d'apprécier le comportement [d'une partie] tout en étant privée de "la situation d'ensemble", dont les raisons — notamment les actes de l'autre partie au différend sous-jacent — qui ont motivé nombre de ces mesures, lois, politiques et pratiques, et sans analyser le comportement de la seconde »⁴.

Il est en outre donné à entendre que « la Cour ne peut être certaine de disposer d'une vision complète ou exacte des éléments de preuve », que répondre aux questions posées « l'obligerait à s'engager dans une mission d'établissement des faits ... à laquelle [elle] ne peut se prêter dans l'exercice de sa fonction consultative » et qu'elle « mettrait en jeu l'intégrité de sa fonction judiciaire si elle venait à poursuivre sans la pleine participation d'Israël »⁵.

11. Aucun de ces arguments ne devrait être retenu par la Cour⁶. En premier lieu, nombre des faits sont incontestés : il est indéniable, par exemple, que la loi fondamentale israélienne de 1980

¹ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 2.1-2.17.

² Voir *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 65, renvoyant à *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), p. 78-79, par. 29 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 416, par. 30 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, par. 44.

³ Exposé écrit d'Israël, p. 1-2. Voir aussi exposé écrit du Royaume-Uni, par. 76.2 ; exposé écrit des États-Unis, par. 3.13.

⁴ Exposé écrit du Guatemala, par. 38. Voir aussi exposé écrit du Royaume-Uni, par. 67.1.

⁵ Exposé écrit du Royaume-Uni, par. 66.3, 67.1 et 68.

⁶ Voir de même *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 160-162, par. 55-58 et p. 163-164, par. 63-64.

qualifie Jérusalem de capitale « entière et unifiée » d'Israël⁷, ou que celle de 2018 considère « le développement des colonies juives comme une valeur nationale » et affirme que l'État « agira pour encourager et promouvoir leur création et leur consolidation »⁸.

12. En outre, le fait qu'un État intéressé puisse décider de ne pas communiquer des informations qu'il considère comme pertinentes pour analyser les questions juridiques posées par l'Assemblée générale ne saurait en soit empêcher la Cour de répondre à la demande. Dans l'avis consultatif qu'elle a donné dans la procédure sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (ci-après l'« avis de 2004 »), la Cour a rejeté l'argument d'Israël selon lequel « elle en serait réduite à des conjectures sur des faits essentiels et à des hypothèses sur des arguments de droit » « d'autant qu'Israël serait seul à posséder une grande partie des renseignements nécessaires », de sorte que des questions de fait étaient prétendument « impossibles à éclaircir »⁹. Elle a en effet indiqué que ce qui était décisif dans ces circonstances était 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 »¹⁰.

13. Comme l'ont souligné la Jordanie et de nombreux autres États participants, les éléments de preuve versés au dossier¹¹ ou qui se trouvent dans le domaine public sont plus que suffisants pour permettre à la Cour d'apprécier en connaissance de cause les faits qui sont à l'origine de la demande. Il est à noter en particulier, comme l'a observé la Cour dans l'avis de 2004, que de nombreux documents émanant du Gouvernement israélien et concernant les préoccupations d'Israël en matière de sécurité sont dans le domaine public¹². La présente phase de soumission des observations écrites offre également à l'ensemble des États et des organisations internationales en possession de renseignements pertinents l'occasion de les communiquer à la Cour.

14. Enfin, en réponse aux préoccupations exprimées par un État au sujet des éléments de preuve communiqués à ce jour¹³, il suffit de rappeler qu'il relève de la fonction judiciaire de la Cour d'apprécier leur pertinence et leur valeur probante, exercice auquel la Cour ne s'est jamais soustraite¹⁴.

15. En deuxième lieu, quelques États ont estimé que la formulation des questions de l'Assemblée générale est tendancieuse en ce qu'elle postule qu'Israël a manqué aux obligations qui lui incombent en droit international¹⁵. Or, cette formulation fait écho à la conclusion de la Cour qui,

⁷ «Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel», 30 juillet 1980, art. premier.

⁸ 2018 Basic Law: Israel — The Nation State of the Jewish People (disponible à l'adresse suivante : <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawNationState.pdf>, consulté le 5 octobre 2023).

⁹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 161, par. 55.

¹⁰ *Ibid.*, p. 161, par. 56, renvoyant à *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 28-29, par. 46.

¹¹ Exposés écrits de la Jordanie, première partie, par. 2.11 ; de l'Union africaine, par. 51 ; du Bangladesh, par. 7 ; du Chili, par. 25-27 ; du Luxembourg, par. 17 ; de la Malaisie, par. 19 ; de la Namibie, par. 16 ; de la Fédération de Russie, par. 24 ; de l'Arabie saoudite, par. 21 ; de la Suisse, par. 18-19.

¹² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 162, par. 57.

¹³ Exposé écrit du Royaume-Uni, par. 67.3.

¹⁴ Voir, par exemple, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie), arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (I)*, p. 74 et suiv., par. 180, 190-191 et 196-197.

¹⁵ Voir en particulier exposés écrits d'Israël, p. 1 ; des Fidji, p. 5-8 ; du Royaume-Uni, par. 76.1.

dans son avis de 2004, a dit que la construction du mur par Israël, s'ajoutant à d'autres mesures connexes, « dress[ait] ... un obstacle grave à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination et viol[ait] de ce fait l'obligation incombant à Israël de respecter ce droit »¹⁶. Elle va également dans le sens de la conclusion de la Cour, qui a dit que les colonies occupées dans le territoire palestinien « l'[avaie]nt été en méconnaissance du droit international »¹⁷ et que, en intégrant les colonies de peuplement et les voies de circulation les desservant et en maintenant le mur en place, Israël créerait sur le terrain des faits accomplis « équiva[lan]t à une annexion *de facto* »¹⁸. En outre, les questions posées à la Cour ne font que prendre acte de la conclusion à laquelle celle-ci est parvenue, à savoir que, « [à] partir de 1967, Israël a pris ... diverses mesures tendant à modifier le statut de la ville de Jérusalem »¹⁹ et adopté des « mesures illégales » qui en modifieraient la composition démographique²⁰. Malheureusement ces constats conservent toute leur validité ; loin de reposer sur des hypothèses dénuées de fondement et biaisées, la présente demande se fonde sur des constatations antérieures sans équivoque de manquements au droit international émanant des principaux organes de l'Organisation des Nations Unies (ONU), dont la Cour elle-même.

16. En tout état de cause, les questions telles qu'elles sont formulées dans la demande n'empêchent nullement la Cour de se pencher sur la licéité du comportement d'Israël dans tous ses aspects pertinents²¹ : la Cour est toujours en droit d'« élargir, [d']interpréter, voire [de] reformuler les questions » qui lui sont posées dans une demande d'avis consultatif²². La Jordanie relève qu'aucun des États ni aucune des organisations internationales participants n'a simplement « supposé » qu'Israël avait manqué aux obligations lui incombant au regard du droit international, mais qu'ils ont au contraire présenté une analyse détaillée du comportement d'Israël avant d'apprécier les conséquences juridiques de tout manquement éventuel. C'est ainsi qu'elle a elle-même procédé dans son exposé écrit²³.

17. En troisième lieu, certains États font valoir que la demande est de nature contentieuse et estiment que le défaut de consentement d'Israël à la compétence de la Cour devrait amener celle-ci à refuser d'exercer sa fonction consultative. Les États-Unis, par exemple, avancent que « les questions posées en l'espèce mettent en jeu le principe du consentement au règlement judiciaire, et ce, bien davantage que dans la procédure sur l'édification d'un mur, car elles invitent la Cour à examiner des questions qui constituent l'objet même du différend », « y compris le statut du territoire en cause »²⁴. Selon les Fidji, « [u]n avis consultatif sur les conséquences juridiques des violations alléguées du droit international toucherait au cœur même [du conflit politique et armé entre Israéliens et Palestiniens] et obligerait la Cour à dire le droit à propos de l'ensemble dudit conflit »²⁵. Pour sa part, le Royaume-Uni maintient que « la procédure consultative n'offre que trop peu de protection

¹⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 184, par. 122.

¹⁷ *Ibid.*, p. 184, par. 120.

¹⁸ *Ibid.*, p. 184, par. 121.

¹⁹ *Ibid.*, p. 166, par. 35.

²⁰ *Ibid.*, p. 183-184, par. 120 et 122.

²¹ *Ibid.*, p. 154, par. 39.

²² *Ibid.*, p. 154, par. 38. Voir aussi *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 129, par. 35.

²³ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, chap. 4.

²⁴ Exposé écrit des États-Unis, par. 3.4 et 3.19. Voir aussi exposé écrit du Canada, par. 13-16.

²⁵ Exposé écrit des Fidji, p. 4.

quant aux droits procéduraux des parties au différend bilatéral » cela suscitant prétendument des préoccupations relatives à la régularité de la procédure et à l'équité²⁶.

18. Sur ce point, il ressort clairement des paragraphes 2 et 3 de l'article 102 du Règlement de la Cour qu'un avis consultatif peut être demandé « au sujet d'une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs États ». Dans de tels cas de figure, la Cour « s'inspire ... des dispositions du Statut et du ... Règlement en matière contentieuse », qui lui permettent de tenir compte de la position particulière des États concernés par la procédure²⁷. En tout état de cause, comme cela a été rappelé par la Jordanie dans son exposé écrit²⁸ et observé par d'autres²⁹, le fait que la Cour puisse être amenée à se prononcer sur des questions juridiques au sujet desquelles des vues divergentes ont été exprimées ne signifie pas que, en répondant à une demande, elle se prononce sur un différend bilatéral nécessitant le consentement des États concernés à sa compétence³⁰. Cela a été dit par la Cour à plusieurs reprises, y compris dans son avis de 2004. Les conclusions auxquelles celle-ci est parvenue en 2004 sont directement applicables à la présente procédure consultative.

19. En 2004, la Cour a également estimé que la construction du mur ne pouvait être considérée seulement comme une question bilatérale entre Israël et la Palestine, soulignant à ce sujet les « pouvoirs et responsabilités de l'O[NU] à l'égard des questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales » et en faisant également référence à la responsabilité de l'ONU, qualifiée par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/107 de « responsabilité permanente à assumer en ce qui concerne la question de Palestine *jusqu'à ce qu'elle soit réglée sous tous ses aspects* de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale » (les italiques sont de nous). La Cour a également rappelé que la responsabilité de l'ONU à cet égard « trouve également son origine dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine ». Elle a ajouté que

« [d]ans le cadre institutionnel de l'O[NU], cette responsabilité s'est concrétisée par l'adoption de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, ainsi que par la création de plusieurs organes subsidiaires spécifiquement établis pour œuvrer à la réalisation des droits inaliénables du peuple palestinien »³¹.

20. Les éléments soumis à la Cour dans la présente procédure consultative relèvent également des responsabilités de l'ONU telles que définies par la Cour. Que la demande porte sur un éventail plus large de questions juridiques ne change rien au fait que, comme en 2004,

« [l]'objet de la requête dont la Cour est saisie est d'obtenir de celle-ci un avis que l'Assemblée générale estime utile pour exercer comme il convient ses fonctions. L'avis est demandé à l'égard d'une question qui intéresse tout particulièrement les

²⁶ Exposé écrit du Royaume-Uni, par. 67.2 et 68. Sur la question du consentement à la compétence de la Cour, voir aussi exposés écrits du Guatemala, par. 37-40 ; de la Hongrie, par. 9-18 ; d'Israël, p. 4 ; de la Zambie, p. 2.

²⁷ La possibilité pour la Cour d'« adapter la procédure » conformément au paragraphe 2 de l'article 102 du Règlement a été par exemple soulignée par l'Afrique du Sud. Voir exposé écrit de l'Afrique du Sud, par. 43.

²⁸ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 2.14.

²⁹ Voir, par exemple, exposés écrits de l'Algérie, p. 16-17 ; de la France, par. 16 ; de l'Afrique du Sud, par. 27 et 35.

³⁰ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 118, par. 89.

³¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 158-159, par. 49.

Nations Unies, et qui s'inscrit dans un cadre bien plus large que celui d'un différend bilatéral »³².

En conséquence, donner un avis n'aurait pas « pour effet de tourner le principe du consentement au règlement judiciaire et ... [la Cour] ne saurait dès lors, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, refuser de donner un avis pour ce motif »³³.

21. Enfin, un petit nombre d'États exhorte la Cour à refuser d'exercer sa compétence ou l'appelle à tout le moins à bien réfléchir avant de répondre aux questions posées par l'Assemblée générale, en invoquant la nécessité qu'Israël et la Palestine négocient un règlement pacifique de la question palestinienne. Plus précisément :

- Quelques États estiment que donner un avis consultatif risquerait de compromettre les chances de réussite du processus de négociation. Cet argument sera examiné à la section II ci-dessous.
- Certains soulignent l'importance des négociations et demandent à la Cour de donner son avis en gardant à l'esprit que celui-ci devrait constituer un apport utile pour Israël et la Palestine dans ce contexte³⁴. À ce sujet, la Jordanie réaffirme qu'elle a toujours soutenu les négociations de paix entre Israël et la Palestine et continuera de le faire après que l'avis aura été donné. Il importe toutefois que les négociations en question aient un sens et ne se réduisent pas à un processus formel³⁵. Ce point sera également examiné à la section II ci-dessous.
- Un petit nombre d'États considère que les négociations constituent le seul cadre concerté pour le règlement du conflit entre Israël et la Palestine, tel que défini par le Conseil de sécurité et accepté par les deux parties. D'après ces États, il s'agit d'une raison décisive devant amener la Cour à ne pas exercer sa fonction consultative³⁶. Cet argument sera traité dans les paragraphes suivants.

22. La mobilisation active du Conseil de sécurité en ce qui concerne la situation au Moyen-Orient, y compris la question palestinienne, n'empêche nullement la Cour de donner un avis consultatif en répondant à des questions juridiques s'y rapportant. L'avis de 2004 l'a confirmé. Le fait que le Conseil de sécurité ait fixé certains principes devant s'appliquer aux négociations entre Israël et la Palestine, et qu'une feuille de route pour un règlement permanent du conflit israélo-palestinien avalisant les principes en question ait été adoptée n'y change rien. En outre, aucune des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ni aucun des accords conclus par les parties intéressées n'exclut la possibilité que la Cour donne un avis consultatif sur les aspects juridiques des questions négociées.

³² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 158-159, par. 49-50 (les italiques sont de nous).

³³ *Ibid.*

³⁴ Voir, par exemple, exposé écrit de la Norvège, p. 2.

³⁵ *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark ; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas), arrêt, C.I.J. Recueil 1969*, p. 47, par. 85.

³⁶ Exposés écrits du Canada, par. 6, 17-20 ; de la République tchèque, p. 1-2 ; d'Israël, p. 3-5 ; des Fidji, p. 4-6 ; de la Hongrie, par. 20-30 ; de Nauru, par. 3, 5-19 ; du Royaume-Uni, par. 69-72.

23. Il ressort clairement des principes énoncés dans la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité que le respect du droit international doit occuper une place centrale dans les négociations entre Israël et la Palestine. Un avis consultatif apportant des éclaircissements sur les questions juridiques qui sont au cœur du conflit s'accorderait donc bien avec le cadre de négociation en place.

24. En outre, les questions posées par l'Assemblée générale n'obligent pas la Cour à écarter la répartition intérimaire des pouvoirs et des responsabilités convenue par la Palestine et Israël dans les accords d'Oslo. Les accords intérimaires existants restent en vigueur entre les parties dans l'attente d'un règlement définitif du statut. L'exercice de sa compétence par la Cour ne contreviendrait donc en rien au cadre de négociation existant entre les parties.

25. En conclusion, il n'existe aucune raison décisive devant conduire la Cour à ne pas exercer sa compétence. Au contraire, la Jordanie partage l'opinion des États qui insistent sur la nécessité d'un avis consultatif de la Cour dans les circonstances actuelles. Elle convient en particulier que la Cour devrait « fournir à l'Assemblée générale ... une clarification faisant autorité sur les questions juridiques soulevées », « sans respect du droit international, il ne pourra y avoir de solution juste — et donc durable — au conflit israélo-palestinien »³⁷.

³⁷ Exposé écrit de l'Irlande, par. 58.

SECTION II

LA RELATION ENTRE L'AVIS CONSULTATIF ET LE CADRE DE NÉGOCIATION

26. Comme indiqué au paragraphe 21 ci-dessus, un petit nombre d'États ont avancé dans leurs exposés écrits qu'un avis consultatif de la Cour risquait d'éloigner encore davantage la Palestine et Israël d'une solution négociée à deux États. Ces États ne demandent pas expressément à la Cour de s'abstenir d'exercer sa compétence pour ce motif ; ils soutiennent plutôt que, lorsqu'elle examinera les éléments qui lui sont soumis, la Cour devrait tenir compte du cadre de négociation existant afin de ne pas lui porter préjudice. Les États concernés ne précisent pas comment la Cour doit procéder à cette fin ; ils soulignent simplement que, selon eux, la question palestinienne ne peut être réglée que par une solution négociée et que la Cour doit faire preuve de « prudence » en répondant aux questions posées par l'Assemblée générale.

27. Dans la mesure où cet argument vise à dissuader la Cour de répondre pleinement aux questions posées par l'Assemblée générale, il convient de le rejeter. Comme cela a été expliqué à la section précédente³⁸, l'existence d'un cadre de négociation ne constitue pas une raison décisive devant conduire la Cour à refuser d'exercer sa compétence.

28. La Jordanie a fait une brève description des négociations dans son exposé écrit³⁹. En dépit de l'impasse actuelle, elle reste fermement attachée à une solution négociée conforme aux résolutions pertinentes de l'ONU et aux accords conclus par les parties les plus directement concernées. En même temps, la Jordanie est convaincue qu'il faut mettre fin au conflit israélo-palestinien sur le fondement du droit international. La Cour ne saurait accepter quelque allégation générale et gratuite voulant que l'élucidation du droit puisse compromettre la capacité d'Israël et de la Palestine de s'accorder sur un règlement final du statut. Le droit international promeut les relations amicales entre les États et le règlement pacifique des différends.

29. Les États-Unis présentent de manière assez détaillée la position décrite au paragraphe 26 ci-dessus. Ils déclarent que

« [L]es questions posées à la Cour doivent ... être comprises comme une demande d'avis dont l'objet est de faciliter l'exercice par l'Assemblée générale du rôle et des fonctions qui lui sont propres au sein du système des Nations Unies afin de promouvoir un règlement négocié du conflit. Il est essentiel que l'avis consultatif de la Cour aide à atteindre cet objet. »⁴⁰

Ils relèvent également que « l'ONU n'a eu de cesse de soutenir la proposition selon laquelle une paix globale, juste et durable devait résulter de négociations directes entre les parties au conflit, et non être imposée de l'extérieur ou par une seule partie »⁴¹, ajoutant que « les parties israélienne et palestinienne ont reconnu ... que leurs accords antérieurs demeuraient pertinents »⁴² et que certains

³⁸ Voir par. 21-24 ci-dessus.

³⁹ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 3.20-3.60.

⁴⁰ Exposé écrit des États-Unis, par. 1.6.

⁴¹ *Ibid.*, par. 2.1.

⁴² *Ibid.*, par. 2.21.

États Membres ont craint que « cet appel à la Cour puisse compromettre la perspective de la tenue de négociations israélo-palestiniennes à l'avenir »⁴³.

30. Des vues similaires sont exprimées par un petit nombre d'autres États, bien que plus succinctement. Le Guatemala déclare par exemple que « seules des négociations bilatérales permettront d'aboutir à un règlement définitif du différend israélo-palestinien »⁴⁴, et que la Cour devrait « t[enir] dûment compte des négociations bilatérales ... et contribue[r] à leur mise en œuvre rapide »⁴⁵. Le Canada estime que « seule une négociation ... entre les parties permettra de parvenir à une paix durable »⁴⁶. La Fédération de Russie déclare pour sa part que l'avis consultatif de la Cour « devra s'inscrire dans ce cadre [la résolution 2334 du Conseil de sécurité] et contribuer à sa mise à effet »⁴⁷. Elle ajoute que

« la Cour, quel que soit l'avis consultatif qu'elle pourrait donner, devrait s'efforcer de faire en sorte que celui-ci contribue à la mission visant à créer les conditions qui permettraient d'assurer le succès des négociations sur le statut final, ou du moins à ce qu'il n'engendre pas de nouveaux obstacles à ces négociations »⁴⁸.

L'Italie déclare que la Cour devrait « veille[r] à exercer ses fonctions d'une manière qui s'accorde avec les responsabilités et les intérêts déclarés de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, de façon à préserver la capacité des parties à négocier la paix et une solution des deux États »⁴⁹. La République tchèque avance que, si la Cour devait décider de donner un avis, « ses réponses ne pourraient en aucun cas être interprétées comme une permission de s'écarter du cadre juridique établi pour mettre fin à des décennies d'affrontement et de conflit »⁵⁰.

31. Ces arguments n'ont rien de nouveau. Dans son avis de 2004, la Cour a répondu à une position similaire de la façon suivante :

« L'influence que l'avis de la Cour pourrait avoir sur ces négociations n'apparaît ... pas de façon évidente : les participants à la présente procédure ont exprimé à cet égard des vues divergentes. La Cour ne saurait considérer ce facteur comme une raison décisive de refuser d'exercer sa compétence. »⁵¹

Dans son avis consultatif sur la question de la *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, elle a déclaré de la même manière qu'elle « ne [pouvait] — tout particulièrement en l'absence d'éléments sur lesquels fonder cette appréciation —

⁴³ *Ibid.*, par. 2.23.

⁴⁴ Exposé écrit du Guatemala, par. 29.

⁴⁵ *Ibid.*, par. 48.

⁴⁶ Exposé écrit du Canada, par. 6.

⁴⁷ Exposé écrit de la Fédération de Russie, par. 43. Voir aussi par. 55-56.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 59.

⁴⁹ Exposé écrit de l'Italie, par. 5.

⁵⁰ Exposé écrit de la République tchèque, p. 3.

⁵¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 160, par. 52-53.

faire prévaloir son propre point de vue sur les conséquences négatives que risquerait d'emporter son avis »⁵².

32. Le même raisonnement s'applique en la présente espèce. Même si les questions sur lesquelles l'avis de la Cour est sollicité sont d'une portée plus large que celles qui lui avaient été soumises en 2004, penser que l'avis de la Cour pourrait nuire aux négociations entre la Palestine et Israël revient à conjecturer. En résumé, les partisans de cette thèse ne présentent aucun « élément[] sur [lequel] fonder cette appréciation »⁵³.

33. En outre, comme l'a souligné la Jordanie dans son exposé écrit, les négociations entre Israël et la Palestine n'ont pas progressé au cours des 20 dernières années⁵⁴. Un avis de la Cour ne pourrait donc avoir qu'un effet positif sur leur tenue. Comme elle l'a indiqué dans son exposé écrit, la Jordanie estime qu'un avis de la Cour apportant des éclaircissements sur le droit pourrait contribuer à l'avancement des négociations entre les parties concernées. Le droit international constitue indéniablement un élément majeur dont il faut tenir compte dans le cadre de ces négociations. La Cour l'a formulé de la manière suivante dans son avis de 2004 :

« La Cour a abouti à la conclusion que la construction du mur par Israël dans le territoire palestinien occupé est contraire au droit international et a précisé les conséquences juridiques qu'il convient de tirer de cette illicéité. Elle croit devoir ajouter que cette construction doit être replacée dans un contexte plus général. Depuis 1947, année de l'adoption de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale et de la fin du mandat pour la Palestine, se sont multipliés sur le territoire de l'ancien mandat les conflits armés, les actes de violence indiscriminés et les mesures de répression. La Cour relèvera qu'aussi bien Israël que la Palestine ont l'obligation de respecter de manière scrupuleuse le droit international humanitaire, dont l'un des buts principaux est de protéger la vie des personnes civiles. Des actions illicites ont été menées et des décisions unilatérales ont été prises par les uns et par les autres alors que, de l'avis de la Cour, seule la mise en œuvre de bonne foi de toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier les résolutions 242 (1967) et 338 (1973), est susceptible de mettre un terme à cette situation tragique. La "feuille de route" approuvée par la résolution 1515 (2003) du Conseil de sécurité constitue l'effort le plus récent en vue de provoquer des négociations à cette fin. La Cour croit de son devoir d'appeler l'attention de l'Assemblée générale, à laquelle cet avis est destiné, sur la nécessité d'encourager ces efforts *en vue d'aboutir le plus tôt possible, sur la base du droit international, à une solution négociée des problèmes pendants et à la constitution d'un État palestinien vivant côte à côte avec Israël et ses autres voisins, et d'assurer à chacun dans la région paix et sécurité.* »⁵⁵

34. La Cour n'a pas, pour répondre à la demande de l'Assemblée générale, à se prononcer sur des questions relatives au statut permanent. La Jordanie relève par exemple qu'il lui est demandé, au titre de la question b), de déterminer le statut de l'occupation par Israël du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Ainsi qu'elle l'explique au chapitre 5 de son exposé écrit et à la

⁵² *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 418, par. 35. Voir aussi Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 237, par. 17.*

⁵³ *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 418, par. 35.*

⁵⁴ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 3.20-3.60.

⁵⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 200-201, par. 162 (les italiques sont de nous).*

section IV ci-dessous, la Jordanie estime que l'occupation est illicite en tant que telle et qu'Israël doit par conséquent se retirer de ce territoire dans les plus brefs délais. Cela étant, la Palestine et Israël ont toujours la possibilité de conclure un accord sur des questions touchant au statut final, et il est primordial qu'ils le fassent pour parvenir à la solution des deux États et à une paix globale, juste et durable dans la région.

35. En résumé, contrairement à ce qu'avancent certains États, l'avis donné par la Cour à l'Assemblée générale n'aura pas forcément des effets préjudiciables. Le peuple palestinien ne peut être privé de ses droits à cause d'un cadre de négociation qui n'a manifestement pas porté ses fruits à ce jour, du fait de l'absence de bonne foi d'Israël et de ses actions visant à créer des faits accomplis, comme l'a constaté la Cour en 2004⁵⁶, notamment le déplacement des Palestiniens de leurs terres et l'annexion de territoire *de jure* ou *de facto*. Cela est d'autant plus vrai lorsque, au lieu de respecter le cadre de négociation, les autorités israéliennes intensifient leurs actions et durcissent leur rhétorique, et ne semblent nullement désireuses de parvenir à une paix globale, juste et durable.

36. Comme cela a été souligné au paragraphe 21 ci-dessus, les négociations ne sauraient se réduire à un processus formel. Il faut que de véritables tentatives de négocier aient lieu⁵⁷ et ces négociations doivent être menées de bonne foi, chacune des parties tenant « raisonnablement compte des droits de l'autre »⁵⁸. La Cour a souligné que « [I]es États ont ... l'obligation de se comporter de telle sorte que "les négociations aient un sens" »⁵⁹, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une des parties « insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification »⁶⁰.

37. En outre, comme l'a déclaré l'Assemblée générale dans sa résolution consacrée aux « Principes devant guider la négociation internationale »⁶¹, les négociations doivent être menées « conformément au droit international d'une manière qui soit compatible avec la réalisation de leur objectif déclaré et favorable à cette réalisation ». Dans la présente espèce, l'objectif déclaré des négociations entre Israël et la Palestine, tel que défini par le Conseil de sécurité dans sa résolution 242 (1967), est d'instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient, qui doit comprendre notamment :

— le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du conflit de 1967 ;

⁵⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 184, par. 121.

⁵⁷ *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 132-133, par. 157-159.

⁵⁸ Voir en particulier Nations Unies, Assemblée générale, résolution 53/101 du 20 janvier 1999, par. 2 a) (« Les négociations doivent être menées de bonne foi »). Voir aussi *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974*, p. 33, par. 78 ; *Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974*, p. 202, par. 69.

⁵⁹ *Application de l'accord intérimaire du 13 septembre 1995 (ex-République yougoslave de Macédoine c. Grèce), arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (II)*, p. 685, par. 132.

⁶⁰ *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Danemark ; République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas), arrêt, C.I.J. Recueil 1969*, p. 47, par. 85. Voir aussi l'avis consultatif relatif au trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne, dans laquelle la Cour permanente de Justice internationale a déclaré, à propos de l'obligation de négocier, qu'il ne s'agissait « pas seulement d'entamer des négociations, mais encore de les poursuivre autant que possible, en vue d'arriver à des accords » (*Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne, avis consultatif, 1931, C.P.J.I. série A/B n° 42*, p. 116). Ce passage de l'avis consultatif de la CPII a été invoqué dans plusieurs arrêts de la Cour, dont celui rendu en l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I)*, p. 132, par. 157.

⁶¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 53/101 du 20 janvier 1999.

- la cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force ; et
- la nécessité de réaliser un juste règlement du problème des réfugiés⁶².

38. L'obligation d'appliquer la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité « dans toutes ses parties » a été réaffirmée dans sa résolution 338 (1973)⁶³ ainsi qu'à de nombreuses reprises ultérieurement, y compris dans sa résolution 2334 (2016) du 23 décembre 2016. Dans la déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie (accord d'Oslo I), Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) ont expressément déclaré que « les négociations sur le statut permanent aboutir[ai]ent à l'application des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité »⁶⁴. Ils ont réaffirmé cet engagement dans l'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza (accord d'Oslo II)⁶⁵. La Jordanie relève qu'aucun des États participant à la présente procédure consultative n'a contesté le fait que ces résolutions continuent de constituer la base des négociations entre Israël et la Palestine.

39. Or, comme la Jordanie l'a mis en évidence dans son exposé écrit, Israël a systématiquement refusé de faire des propositions compatibles avec l'objectif déclaré des négociations défini ci-dessus⁶⁶. Elle relève en particulier les éléments suivants :

- les gouvernements israéliens qui se sont succédé n'ont jamais admis la prémisse d'un État palestinien fondé sur les frontières antérieures à 1967 et toutes les propositions qu'ils ont avancées depuis la conclusion des accords d'Oslo portaient du principe que les négociateurs palestiniens devraient accepter les nouvelles « réalités » des colonies israéliennes construites depuis 1967⁶⁷ ;
- dans ses propositions et positions de négociation, Israël a constamment affirmé que l'ensemble de Jérusalem relevait de sa souveraineté. Les propositions consistant à restituer un nombre limité de quartiers arabes de Jérusalem-Est occupée au futur État palestinien exigeaient des Palestiniens qu'ils reconnaissent la souveraineté d'Israël sur la plus grande partie de ce territoire, qu'ils renoncent à tous droits à la souveraineté sur la mosquée al-Haram al-Charif/al-Aqsa et qu'ils consentent d'autres concessions de taille quant aux droits que le peuple palestinien tient du droit international⁶⁸ ;
- pour ce qui est des réfugiés, Israël n'a fait aucune proposition dans laquelle il aurait reconnu la responsabilité qui lui incombe au regard du droit international de régler ce problème ou

⁶² Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967.

⁶³ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 338 (1973) du 22 octobre 1973.

⁶⁴ Voir lettre datée du 8 octobre 1993 adressée au Secrétaire général par les représentants permanents des États-Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies, doc. A/48/486, et son annexe intitulée « Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie ».

⁶⁵ Voir lettre datée du 27 décembre 1995 adressée au Secrétaire général par les représentants permanents de la Fédération de Russie et des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, doc. A/51/889, et son annexe intitulée « Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza » (disponible à l'adresse suivante : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/119/99/PDF/N9711999.pdf?OpenElement/>, consulté le 12 juillet 2023).

⁶⁶ Voir exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 3.20-3.60.

⁶⁷ *Ibid.*, par. 3.55.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 3.56.

d'apporter une solution juste conformément au droit international. Il n'a jamais reconnu les droits au retour et à une indemnisation, et toutes ses propositions auraient eu pour effet de compromettre les droits fondamentaux des réfugiés palestiniens à son égard⁶⁹.

40. Compte tenu de ce qui précède, la Jordanie réaffirme avec force que toute négociation entre Israël et la Palestine doit être menée dans le respect de l'obligation des parties de négocier de bonne foi et de manière constructive, afin de parvenir à un accord conforme aux conditions énoncées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 242 (1967) et auxquelles les deux États ont expressément souscrit.

41. En conclusion de la présente section, la Palestine et Israël doivent s'efforcer de parvenir à un règlement négocié du conflit qui les oppose de longue date, dans le respect du droit international, y compris le cadre pertinent défini par l'ONU et leurs accords bilatéraux, et compte tenu de l'avis consultatif de la Cour. Un avis consultatif de la Cour apportant des éclaircissements sur certains aspects du conflit au regard du droit international n'est pas incompatible avec le cadre de négociation. Au contraire, le prononcé d'un avis par la Cour et la poursuite des négociations seraient mutuellement complémentaires. Tout argument laissant entendre qu'il en irait autrement devrait être rejeté.

42. Dans les affaires relatives à la *Compétence en matière de pêcheries*, la Cour a conclu que les parties avaient l'obligation mutuelle d'engager des négociations de bonne foi pour aboutir à la solution équitable de leurs divergences, en déclarant ce qui suit sur ce point :

« Dans les nouvelles négociations qui doivent se tenir sur la base du présent arrêt, les Parties bénéficieront de l'évaluation qui précède de leurs droits respectifs et de certains principes directeurs en définissant la portée. Leur tâche sera de conduire leurs négociations dans un esprit tel que chacune doive, de bonne foi, tenir raisonnablement compte des droits de l'autre ... et prenant en considération les intérêts d'autres États qui ont dans la région des droits ... bien établis. »⁷⁰

Une conclusion analogue s'applique à la présente procédure, dans laquelle des éclaircissements par la Cour des aspects juridiques du conflit ne pourraient que contribuer aux négociations à venir entre les États concernés.

⁶⁹ *Ibid.*, par. 3.57. Au sujet du déni du droit au retour du peuple palestinien par Israël, voir, par exemple, l'exposé écrit du Belize, par. 57-61.

⁷⁰ *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 33, par. 78 ; *Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 202, par. 69.

SECTION III

QUESTION A)

43. La question *a)* se lit comme suit :

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 ?

44. La Jordanie a répondu à cette question au chapitre 4 de la première partie, ainsi que dans la seconde partie de son exposé écrit. Ce chapitre comptait cinq sections, dont la première traitait de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ; la deuxième, de l'occupation, de la colonisation et de l'annexion prolongées par Israël 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 ; la troisième, des lois et mesures discriminatoires adoptées par Israël ; la quatrième, des crimes contre l'humanité ; et la cinquième, des conséquences juridiques des violations par Israël du droit international.

45. Les observations écrites de la Jordanie relatives aux exposés écrits d'autres participants à la procédure s'articuleront autour de ces cinq mêmes thèmes. La Jordanie relève que nombre de ces exposés portent sur les mêmes questions que celles qu'elle a traitées et en font parfois un examen très approfondi révélant une position semblable à la sienne. Les exposés écrits montrent qu'il existe quantité d'éléments permettant à la Cour d'apprécier la situation en connaissance de cause et de répondre pleinement à la question posée.

A. Violation par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination

46. Dans son exposé écrit, la Jordanie décrit la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit à la souveraineté permanente sur ses ressources naturelles⁷¹. La plupart des exposés écrits parviennent aux mêmes conclusions.

47. Après avoir exposé les règles de droit applicables, y compris la reconnaissance du droit à l'autodétermination en tant que norme du *jus cogens*, la Palestine a examiné la violation persistante des différents éléments de ce droit — l'intégrité territoriale, l'interdiction de la manipulation démographique, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et le droit de déterminer librement son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel. Elle a conclu que, si chaque politique ou pratique emporte en soi manquement grave au droit à l'autodétermination, elles en constituent collectivement « une violation manifeste, grave, de longue date et persistante »⁷².

48. Pour l'Irlande « les politiques et pratiques d'Israël relatives aux colonies dans le Territoire palestinien occupé sont en contradiction totale avec l'administration temporaire de territoires

⁷¹ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.7-4.25.

⁷² Exposé écrit de la Palestine, par. 5.86.

conformément au droit de l'occupation militaire », et la situation d'annexion créée par le mur s'inscrit dans un processus plus large d'annexion de terres et « constitue[] une violation grave de son obligation de respecter le droit à l'autodétermination du peuple palestinien »⁷³. Dans le même esprit, l'Égypte soutient que « la fragmentation et le démembrement des territoires palestiniens occupés, sous l'effet de la politique israélienne de colonisation et de l'annexion *de facto* et *de jure*, constituent donc une violation du principe fondamental d'autodétermination »⁷⁴. Le Qatar ajoute qu'Israël prive indéfiniment le peuple palestinien de l'exercice de son droit à l'autodétermination « [e]n transférant intentionnellement sa population dans le Territoire palestinien occupé et en provoquant le déplacement de Palestiniens à l'intérieur du Territoire palestinien occupé » et « [e]n s'engageant intentionnellement dans des politiques qui fragmentent le territoire palestinien et en dépossédant les Palestiniens »⁷⁵.

49. Le Chili a procédé à une lecture chronologique des rapports établis par les rapporteurs spéciaux de l'ONU sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 afin de mettre en évidence la détérioration continue de la situation humanitaire et des droits de l'homme depuis 29 ans. Il a adopté une position semblable à celle de la Jordanie, concluant que l'occupation israélienne prolongée et toutes les mesures prises pendant cette période avaient privé le peuple palestinien du « droit de déterminer son propre statut politique et de poursuivre librement son développement économique, social et culturel sans ingérence extérieure »⁷⁶. Le Liban a ajouté « l'interdiction d'exploiter les ressources naturelles des territoires occupés » à la liste des règles fondamentales violées par Israël⁷⁷, comme l'avait fait la Jordanie⁷⁸. L'Algérie a également estimé que « [l]a spoliation des richesses naturelles des Palestiniens constitu[ait] une partie intégrante de la politique coloniale israélienne »⁷⁹.

50. La Jordanie souscrit aux arguments importants présentés par d'autres participants à la procédure. Elle renouvelle en particulier sa dénonciation catégorique du « fait qu'Israël ... et les colons israéliens exploitent, mettent en péril et épuisent les ressources naturelles » du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est⁸⁰, et considère que les pratiques d'Israël à cet égard sont particulièrement préoccupantes s'agissant des ressources en eau, ce qu'ont souligné plusieurs participants à la procédure⁸¹. Comme l'a indiqué la Palestine, depuis le début de l'occupation en 1967, Israël interdit aux Palestiniens d'accéder au Jourdain ou d'y puiser la moindre goutte et limite fortement leur accès à toutes les autres ressources hydriques⁸². En Cisjordanie, l'ensemble du réseau

⁷³ Exposé écrit de l'Irlande, par. 35, 38 et 44-45. Voir aussi exposé écrit de la Suisse, par. 38.

⁷⁴ Exposé écrit de l'Égypte, par. 225 ; voir aussi par. 236-237. Voir également exposés écrits du Belize, par. 21-22 ; du Guyana, par. 29-31 ; des Émirats arabes unis, par. 73-74.

⁷⁵ Exposé écrit du Qatar, par. 4.28 et 4.32.

⁷⁶ Exposé écrit du Chili, par. 95, et par. 79-86. Voir aussi exposé écrit de la Fédération de Russie, par. 70.

⁷⁷ Exposé écrit du Liban, par. 38.

⁷⁸ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.10-4.11.

⁷⁹ Exposé écrit de l'Algérie, p. 48. Voir aussi exposé écrit de l'Organisation de la coopération islamique, par. 405.

⁸⁰ Nations Unies, Conseil économique et social, résolution 2022/22 du 22 juillet 2022, mentionnée dans l'exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.22. Voir aussi le rapport de la commission internationale indépendante chargée d'enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël, du 14 septembre 2022 (Nations Unies, doc. A/77/328), cité au paragraphe 3.251 de l'exposé écrit de la Palestine, faisant référence à « l'expropriation, [au] pillage et [à] l'exploitation de terres et de ressources naturelles vitales » par Israël en Cisjordanie.

⁸¹ Voir en particulier exposé écrit de la Palestine, par. 4.145-4.153 et 5.56-5.57. Voir aussi exposés écrits de la Bolivie, p. 10 et 16 ; de Cuba, p. 19 ; de la Malaisie par. 52 ; des Maldives, par. 38-41 ; de l'Union africaine, par. 183-189.

⁸² Exposé écrit de la Palestine, par. 3.249-3.256 et 4.147. Voir aussi exposé écrit de l'Union africaine, par. 188.

de distribution d'eau est contrôlé par la société israélienne Mekorot (propriété de l'État d'Israël), qui prélève de l'eau dans les terres palestiniennes pour l'acheminer vers les colons⁸³.

51. Les Maldives ont mis en évidence le fait que

« [l]a répartition des ressources en eau du Territoire palestinien occupé entre Palestiniens et colons israéliens est profondément inéquitable. Selon une estimation de mai 2022, les colons israéliens avaient accès à 320 litres d'eau par personne et par jour, tandis que les Palestiniens des zones A et B de la Cisjordanie avaient accès à 75 à 100 litres par personne et par jour, et ceux de la zone C à 30 à 50 litres. Les Palestiniens sont contraints d'acheter de l'eau auprès de fournisseurs publics ou privés à un coût qui est environ six fois supérieur au prix national »⁸⁴.

Les politiques d'Israël dans ce domaine ont été dénoncées notamment par la haute-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme⁸⁵, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)⁸⁶ et plusieurs organisations non gouvernementales⁸⁷.

52. La Palestine a souligné à juste titre qu'Israël avait fait fi des demandes persistantes de la communauté internationale l'invitant à mettre fin à ses pratiques relatives à l'eau⁸⁸. La Jordanie reprend à son compte la déclaration suivante de la Palestine :

« La prise de contrôle des réserves d'eau douce de la Cisjordanie — ses ressources naturelles les plus précieuses et essentielles à sa survie — par Israël et leur exploitation dans le propre intérêt de cet État et de celui des colons israéliens mettent en péril la sécurité de l'eau qui est indispensable à la subsistance et à l'économie du peuple palestinien. »⁸⁹

Il est essentiel que la souveraineté sur ses ressources en eau soit restituée au peuple palestinien.

53. La Jordanie réaffirme à cet égard que l'appropriation et l'exploitation illicites par Israël des ressources en eau du Territoire palestinien occupé constituent également une violation flagrante

⁸³ Exposé écrit de la Palestine, par. 4.148-4.149. Voir aussi exposé écrit des Maldives, par. 41.

⁸⁴ Exposé écrit des Maldives, par. 41 *e*), renvoyant aux rapports de la commission internationale indépendante chargée d'enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël du 9 mai 2022 (Nations Unies, doc. A/HRC/50/21) et du 14 septembre 2022 (Nations Unies, doc. A/77/328). Voir aussi exposé écrit de l'Union africaine, par. 187.

⁸⁵ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, « Répartition des ressources en eau dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est », doc. A/HRC/48/43, 15 octobre 2021), par. 31-32.

⁸⁶ CNUCED, « Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien : le coût des restrictions dans la zone C, vu du ciel » (Nations Unies, doc. UNCTAD/GDS/APP/2022/1), p. 7 :

« Les faits montrent que la Puissance occupante continue d'épuiser les ressources naturelles, en particulier l'eau, dans le territoire occupé, les exploitant à son avantage et au détriment du peuple palestinien. La politique d'Israël en matière d'eau favorise les colonies sur les plans économique et politique et facilite leur expansion, tout en privant l'économie et l'agriculture palestiniennes de ressources essentielles. »

⁸⁷ Voir, par exemple, Amnesty International, « L'occupation de l'eau », 29 novembre 2017 (<https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2017/11/the-occupation-of-water>).

⁸⁸ Exposé écrit de la Palestine, par. 3.256.

⁸⁹ *Ibid.*, par. 5.57.

des règles relatives au pillage des ressources naturelles dans un territoire occupé⁹⁰, à l'usufruit⁹¹ en droit international humanitaire et à l'utilisation durable des ressources naturelles. Ces règles sont énoncées dans les principes de la Commission du droit international (ci-après la « CDI ») sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés⁹². Le principe 16 dispose que le pillage des ressources naturelles est interdit. Le principe 20 prévoit en outre qu'une puissance occupante n'est autorisée à administrer et à utiliser les ressources naturelles dans un territoire occupé qu'au bénéfice de la population protégée et à d'autres fins licites en vertu du droit des conflits armés.

B. Occupation, colonisation et annexion prolongées par Israël du territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris les mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem

54. Dans son exposé écrit, la Jordanie a expliqué que l'occupation était par définition une situation temporaire, limitée par les critères de la nécessité militaire et circonscrite par le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, y compris l'interdiction de la discrimination fondée sur plusieurs motifs, dont la race, qui est imposée tant par la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après la « CIEDR ») que par le droit international coutumier.

55. Or, l'occupation israélienne n'a pas un caractère temporaire. Elle est manifestement destinée à s'inscrire dans la durée, comme le démontrent notamment les politiques et pratiques des colonies et des avant-postes, les routes à accès réservé, l'interdiction d'accès à la terre, l'appropriation et le contrôle des ressources naturelles, la tolérance vis-à-vis de la violence des colons, les mesures destinées à modifier la composition géographique des terres palestiniennes, la construction d'infrastructures permanentes, l'adoption de lois israéliennes directement applicables en Cisjordanie, le transfert de pouvoirs de contrôle et de gouvernance du Territoire palestinien occupé des responsables militaires aux responsables civils et les déclarations répétées des dirigeants du Gouvernement israélien proclamant leur « intention d'agir à titre de souverain ». Tous ces faits équivalent indéniablement à une annexion. Les exposés écrits convergent largement sur ces questions. L'intention d'Israël d'annexer le Territoire palestinien occupé est manifeste pour ce qui concerne Jérusalem-Est, dont la loi fondamentale de 1980 prétendait faire la capitale « entière et unifiée » d'Israël⁹³. Comme l'a souligné la Jordanie dans son exposé écrit, cette prétendue annexion a été fermement rejetée par la communauté internationale⁹⁴.

56. Dans son exposé écrit également, la Jordanie décrit les tentatives de modification par Israël de la composition démographique du Territoire palestinien occupé, notamment pour ce qui concerne la ville sainte de Jérusalem⁹⁵. Plusieurs autres États ont commenté ces mesures dans des termes similaires, en rappelant que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité condamnaient cette

⁹⁰ Règlement de La Haye, art. 28 et 47 ; quatrième convention de Genève, art. 33, par. 2.

⁹¹ Règlement de La Haye, art. 55.

⁹² Rapport annuel de la Commission du droit international, 2022 (Nations Unies, doc. A/77/10), chap. V. Voir aussi la résolution 77/104 en date du 19 décembre 2022, dans laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies prend acte des principes sur la protection de l'environnement en rapport avec les conflits armés, dont le texte est annexé à la résolution.

⁹³ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 3.8, 3.13 et 4.83. Voir aussi chap. 3, partie A, de l'exposé écrit de la Palestine, relatif à l'annexion de Jérusalem par Israël.

⁹⁴ Voir exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.87-4.88, renvoyant en particulier à la résolution 478 (1980) du 20 août 1980 du Conseil de sécurité et à la résolution 36/120E du 10 décembre 1981 de l'Assemblée générale.

⁹⁵ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.85-4.94.

pratique. La Palestine⁹⁶, par exemple, a évoqué une « manipulation démographique »⁹⁷ ; le Qatar a qualifié les restrictions à la résidence des Palestiniens à Jérusalem-Est de « pièce maîtresse des politiques de contrôle démographique d'Israël »⁹⁸ ; les Émirats arabes unis ont relevé que Jérusalem-Est était « intimement liée à la viabilité de la solution des deux États »⁹⁹ ; la France a analysé le changement démographique dans le cadre de la politique israélienne de colonisation ou d'annexion du Territoire palestinien occupé, notamment Jérusalem-Est¹⁰⁰ ; Djibouti a estimé que les mesures visant à modifier la composition démographique de Jérusalem-Est constituaient une violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme¹⁰¹ ; enfin, la Suisse a relevé que les mesures prises par Israël entraînaient

« des changements fondamentaux, notamment démographiques, pouvant endosser un caractère permanent. Elles affectent négativement la population palestinienne au lieu de lui être bénéfiques et contribuent à la création d'un environnement coercitif et vont donc à l'encontre des principes du droit de l'occupation »¹⁰².

57. La Jordanie a en outre dénoncé les tentatives israéliennes de modification du caractère religieux et historique de Jérusalem, appelant l'attention sur la destruction de lieux saints musulmans et sur les sévères restrictions de l'accès aux lieux saints musulmans et chrétiens, imposées non seulement aux fidèles, mais aussi aux autorités chargées d'en assurer l'entretien¹⁰³. La Palestine a de même mis en évidence les politiques et pratiques israéliennes « visant à renforcer la dimension israélienne juive de Jérusalem au détriment de sa dimension palestinienne, musulmane et chrétienne », dénonçant les attaques contre les sites religieux musulmans, les restrictions imposées aux fidèles musulmans et chrétiens et les fouilles archéologiques menées à proximité immédiate de sites religieux musulmans et chrétiens qui contreviennent à plusieurs résolutions de l'UNESCO¹⁰⁴.

58. La Jordanie a enfin rappelé dans son exposé écrit qu'Israël était tenu de respecter les obligations lui incombant en droit international humanitaire en tant que puissance occupante, et devait protéger le peuple palestinien et lui permettre de jouir de ses droits de l'homme sur l'ensemble du Territoire palestinien occupé, quelle que soit la durée de l'occupation. La violation par Israël de ses obligations à cet égard a été dénoncée dans la plupart des exposés écrits. La Jordanie rappelle à ce sujet que, à ses yeux, Gaza fait partie intégrante du Territoire palestinien occupé depuis 1967, et ce, en dépit du « désengagement » d'Israël en 2005, étant donné qu'Israël continue d'exercer son contrôle sur Gaza, surtout aux points de passage terrestres, ainsi que sur l'espace aérien et les zones maritimes situées au large¹⁰⁵. Plusieurs États se sont expressément ralliés à cette position dans leurs

⁹⁶ Exposé écrit de la Palestine, par. 3.12-3.30, 3.73-3.91 et 3.220-3.238.

⁹⁷ *Ibid.*, par. 5.2, 5.12-5.14 et 5.49-5.54.

⁹⁸ Exposé écrit du Qatar, par. 2.45 et suiv.

⁹⁹ Exposé écrit des Émirats arabes unis, par. 23-52.

¹⁰⁰ Exposé écrit de la France, par. 52-69 et 70-77.

¹⁰¹ Exposé écrit de Djibouti, par. 43-49.

¹⁰² Exposé écrit de la Suisse, par. 48.

¹⁰³ Exposé écrit de la Jordanie, deuxième partie.

¹⁰⁴ Exposé écrit de la Palestine, par. 3.131-3.143.

¹⁰⁵ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 3.9.

exposés écrits¹⁰⁶. Il ne fait aucun doute que les obligations imposées à Israël par le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme s'appliquent à Gaza¹⁰⁷.

C. Lois et mesures discriminatoires d'Israël

59. Dans son exposé écrit, la Jordanie a mis en évidence les différentes mesures discriminatoires introduites par Israël sous couvert du droit militaire et fait la démonstration de leurs effets discriminatoires sur de multiples aspects de la vie quotidienne des Palestiniens soumis à l'occupation. Sont notamment en cause le refus d'autoriser la construction de logements, d'écoles et d'infrastructure sociale, l'obligation de démolir des constructions dites non autorisées, l'obligation de disposer d'un permis pour accéder à la terre et à l'emploi, le déni d'accès aux ressources naturelles, en particulier l'eau, le recours à l'armée pour réprimer l'expression d'opinions politiques au moyen de l'usage excessif de la force létale, ainsi que la détention « administrative » arbitraire, la prise pour cible des enfants et l'entrave à l'accès aux établissements d'enseignement, aux hôpitaux et aux services de santé. En outre, les Palestiniens doivent maintenant faire face à l'extrême violence de colons, souvent tolérée ou encouragée par les forces armées israéliennes qui manquent à leur devoir de protection.

60. Dans son exposé écrit, la Jordanie a traité en particulier de l'obligation incombant à Israël de ne pas exercer à l'égard des Palestiniens de discrimination fondée sur la race, en application de la CIEDR, ni sur d'autres motifs visés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et elle a mis en évidence les problèmes soulevés par l'application du droit militaire, le régime d'aménagement, la répression militaire et l'impunité des colons auteurs de violences¹⁰⁸.

61. La question de la discrimination raciale a fait l'objet d'une grande attention dans l'ensemble des exposés écrits des États et des organisations internationales, certains estimant que le régime imposé par Israël équivalait à un apartheid. C'est ainsi qu'une bonne partie de l'exposé écrit de la Namibie est consacrée à l'apartheid, que celle-ci considère à la fois comme défini par la convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (la « convention contre l'apartheid ») adoptée en 1973 et comme donnant un éclairage sur le champ d'application de l'article 3 de la CIEDR. La Namibie a examiné les différentes mesures discriminatoires adoptées par Israël à travers le prisme de l'apartheid¹⁰⁹. Le Chili a renvoyé à la déclaration du rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 qui a estimé qu'en 2007, celle-ci « pouvait être décrite comme une situation de colonisation et d'apartheid »¹¹⁰. Le Belize, la Gambie, l'Indonésie, le Liban et le Qatar sont allés dans le même sens¹¹¹. Djibouti a également exhorté la Cour à déterminer en particulier si les pratiques d'Israël étaient constitutives d'apartheid¹¹².

¹⁰⁶ Voir, par exemple, exposés écrits de l'Algérie, p. 34-35 et 37 ; du Belize, par. 27-30, par. 52 et par. 56 e), qualifiant Gaza de « plus grande prison du monde » et de « partie intégrante de la politique israélienne de domination et d'emprise permanentes du peuple palestinien le privant de ses droits de l'homme fondamentaux et de son droit à l'autodétermination » ; de la Bolivie, p. 10-11 ; de Cuba, p. 7 ; de Djibouti, par. 37-39 ; de la Palestine, par. 4.192-4.202.

¹⁰⁷ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 178, par. 106.

¹⁰⁸ Exposé écrit de la Jordanie, par. 4.95-4.141.

¹⁰⁹ Exposé écrit de la Namibie, par. 18-120.

¹¹⁰ Exposé écrit du Chili, par. 46.

¹¹¹ Exposés écrits du Belize, par. 63-73 ; de la Gambie, par. 1.9-1.14 ; de l'Indonésie, par. 37-39 ; du Liban, par. 47-52 ; du Qatar, par. 4.49-4.108. Voir aussi exposé écrit du Koweït, par. 33.

¹¹² Exposé écrit de Djibouti, par. 28-30.

62. La Ligue des États arabes a analysé la discrimination raciale, l'apartheid et d'autres violations des droits de l'homme plus largement au regard de « l'illicéité de la conduite de l'occupation »¹¹³. La Palestine a inclus l'interdiction de la discrimination raciale et de l'apartheid dans le « droit applicable »¹¹⁴ avant de recenser dans le détail les politiques et pratiques israéliennes emportant violation dudit droit, y compris la CIEDR¹¹⁵. Après avoir donné de nombreux exemples, elle a conclu que le « régime de discrimination raciale solidement enraciné » fondé sur un double système juridique appliquant des lois différentes est « en réalité, indifférenciable du régime d'apartheid »¹¹⁶.

63. L'Afrique du Sud a évoqué « un système oppressif et institutionnalisé de domination d'Israël », la reproduction de diverses « atrocités qui relèvent de la logique de l'apartheid » et des politiques cherchant à servir les intérêts d'une nation juive

« dont les privilèges ne peuvent être maintenus que par la dépossession et le morcellement des terres palestiniennes, le préjudice économique et politique infligé aux Palestiniens, les restrictions imposées à leurs déplacements, le refus de reconnaître leur dignité et la privation de toute protection juridique dont ils pourraient bénéficier, au moyen de l'adoption de lois arbitraires et d'ordonnances militaires »¹¹⁷.

D. Crimes contre l'humanité

64. La Jordanie a pris note de la définition des crimes contre l'humanité, telle qu'elle figure dans le Statut de la Cour pénale internationale et dans les récents travaux de la CDI. Elle a conclu que le Territoire palestinien occupé était le théâtre de crimes contre l'humanité, se traduisant par des morts et des blessés, des mesures de détention administrative, une discrimination systématique et une impunité institutionnalisée, et qu'Israël avait aussi manqué à ses obligations de prévenir et de punir de tels crimes.

65. D'autres États sont parvenus à une conclusion similaire. La Palestine a par exemple rappelé que la CDI avait relevé que certains des faits illicites les plus graves étaient définis comme tels au vu de leur caractère composite, et cité à titre d'exemple les obligations concernant « l'apartheid ou les crimes contre l'humanité, les actes systématiques de discrimination raciale »¹¹⁸, qui sont précisément ceux qui sont décrits au chapitre 4 de l'exposé écrit de la Jordanie. Le Qatar a également exposé en détail les violations de normes fondamentales du droit international et conclu que la conduite de l'occupation donnait lieu à des crimes contre l'humanité, en sus de violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme¹¹⁹.

¹¹³ Exposé écrit de la Ligue des États arabes, par. 76-91.

¹¹⁴ Exposé écrit de la Palestine, par. 2.44-2.50.

¹¹⁵ Exposé écrit de la Palestine, par. 4.7-4.220.

¹¹⁶ *Ibid.*, par. 4.221-4.253.

¹¹⁷ Exposé écrit de l'Afrique du Sud, par. 91, 93 et 118. Voir aussi exposés écrits de l'Organisation de la coopération islamique, par. 334 ; de l'Union africaine, par. 193 (notant que l'occupation israélienne prolongée avait soumis le peuple palestinien « à une domination étrangère, à une discrimination systématique et à la privation de ses droits de l'homme fondamentaux ») ; de l'Arabie saoudite, par. 29 ; de la Syrie, par. 20 ; du Yémen, par. 34-38.

¹¹⁸ Exposé écrit de la Palestine, par. 7.35-7.36 et 4.221-4.253.

¹¹⁹ Exposé écrit du Qatar, par. 3.164-3.189.

66. Comme cela a été indiqué dans un exposé écrit, « Israël exige depuis sa création une sorte d'exceptionnalité par rapport au droit international qui régit la société mondiale »¹²⁰ — point de vue qui est tout autant applicable à l'impunité pour les actes commis par l'armée et par des colons qu'à l'ensemble des principes et règles susceptibles de faire l'objet de la présente demande d'avis consultatif.

E. Les conséquences juridiques des violations du droit international par Israël

67. La Jordanie réaffirme que toutes les mesures adoptées en violation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris celles qui ont été prises en vertu du droit israélien pour modifier le caractère et le statut juridiques, géographiques et démographiques de Jérusalem et du Territoire palestinien occupé dans son ensemble, sont nulles et non avenues et n'ont aucune validité juridique¹²¹.

68. En outre, la Jordanie souligne de nouveau avec force qu'Israël doit mettre un terme à toutes les politiques et pratiques qui violent : 1) le droit du peuple palestinien à l'autodétermination ; 2) le droit de l'occupation militaire, y compris l'interdiction d'établir des colonies et des « avant-postes » et l'interdiction de l'annexion de territoires occupés ; 3) le principe y afférent de la non-acquisition de territoire par la force ; 4) l'interdiction de toutes formes de discrimination ; 5) le droit international des réfugiés ; et 6) l'obligation de ne pas se livrer à des actes constitutifs de crimes contre l'humanité, et de prévenir et punir de tels crimes. Qui plus est, Israël doit garantir la liberté d'accès aux Lieux saints passés sous son contrôle à la suite du conflit de 1967 et ne pas porter atteinte aux pouvoirs de la direction jordanienne des Awqaf d'entretenir et d'administrer la mosquée al-Haram al-Charif/al-Aqsa ainsi que d'en réguler l'accès¹²².

69. Israël est également tenu de réparer intégralement le préjudice causé par ses faits internationalement illicites, que ce soit sous forme de restitution, d'indemnisation ou de satisfaction, séparément ou conjointement¹²³. La Jordanie est d'accord avec les États qui ont insisté sur l'obligation pour Israël d'indemniser la Palestine afin de réparer intégralement le dommage causé par ses faits illicites, au cas où une restitution s'avérerait matériellement impossible. Elle relève en particulier que la Palestine a mentionné la nécessité d'indemniser

« les pertes causées par l'expropriation des ressources naturelles de la Palestine par Israël, notamment l'exploitation de terres, de ressources en eau et de quantités importantes de minerais précieux, la destruction de structures de gestion et de répartition de l'approvisionnement en eau des Palestiniens ainsi que la destruction d'oliviers et d'autres sources de moyens de subsistance »¹²⁴.

Le Brésil estime dans le même esprit qu'« [i]l importe en outre, pour évaluer l'indemnisation financière, de prendre en considération les droits du peuple palestinien sur ses ressources naturelles, y compris les terres, l'eau et les ressources en énergie »¹²⁵. La Malaisie en fait autant¹²⁶. Le Belize

¹²⁰ Exposé écrit de l'Organisation de la coopération islamique, par. 199.

¹²¹ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.178.

¹²² *Ibid.*, première partie, par. 4.176.

¹²³ *Ibid.*, première partie, par. 4.177.

¹²⁴ Exposé écrit de la Palestine, par. 7.68 d).

¹²⁵ Exposé écrit du Brésil, par. 56.

¹²⁶ Exposé écrit de la Malaisie par. 67. b).

met également en avant l'obligation d'Israël de réparer le préjudice causé par l'exploitation des ressources naturelles palestiniennes, dont celles se trouvant dans les zones maritimes de Gaza¹²⁷. La Jordanie souscrit à ces points de vue.

70. La Jordanie réaffirme enfin que le manquement persistant d'Israël à ses obligations en droit international entraîne des conséquences juridiques pour tous les autres États et pour l'ONU¹²⁸. Elle renvoie à son exposé écrit, dans lequel elle détaille les conséquences juridiques en question¹²⁹, et convient avec Djibouti que :

« la persistance de la partie israélienne à ignorer toutes les injonctions de respecter ses obligations internationales, qu'elles émanent de cette Cour, du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale, du Conseil des droits de l'homme, du Secrétaire général, de missions d'enquête ou de très nombreux rapports de l'ONU rend particulièrement cruciale l'attitude de la communauté internationale, notamment les États et l'ONU afin d'amener la partie israélienne à se conformer au droit international. Il est dès lors essentiel que les États tiers remplissent pleinement les obligations que le droit international met à leur charge, en cas de violation grave et systématique d'une norme impérative par un autre État »¹³⁰.

¹²⁷ Exposé écrit du Belize, par. 80. Sur ce point, voir aussi l'exposé écrit de l'Algérie, p. 48, sect. VI-7.

¹²⁸ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.179.

¹²⁹ *Ibid.*, première partie, par. 4.180-4.189.

¹³⁰ Exposé écrit de Djibouti, par. 54.

SECTION IV

QUESTION B)

71. La question *b)* se lit comme suit :

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 ?

72. Cette question porte sur deux points : le statut juridique actuel de l'occupation et les conséquences juridiques qui en découlent. La Jordanie y a répondu au chapitre 5 de son exposé écrit avant de résumer sa position dans les termes suivants :

« Les politiques et pratiques d'Israël traitées dans le chapitre 4, qui constituent des violations graves et systématiques du droit à l'autodétermination, du droit international humanitaire et de l'interdiction de la discrimination raciale, ne laissent aucun doute quant au fait que l'occupation du territoire palestinien est illicite dans son ensemble. »¹³¹

« L'une des principales conséquences juridiques découlant de l'occupation illicite du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, est qu'Israël a l'obligation de se retirer, dans les plus brefs délais, de l'ensemble du territoire en question. En outre, cet État doit réparer intégralement ses faits internationalement illicites. »¹³²

73. La Jordanie souhaite formuler les observations suivantes au sujet des déclarations d'autres participants concernant la question *b)*.

74. Dans leurs exposés écrits, de nombreux États, dont la Jordanie, traitent des conséquences juridiques pour tous les États et pour l'ONU en vertu du droit international de la responsabilité. Pour ce qui concerne l'incidence des politiques et pratiques d'Israël sur le statut juridique de l'occupation, de nombreux États concluent que celles-ci confèrent à l'occupation un caractère illicite dans son ensemble¹³³, et qu'il faut mettre un terme à ladite occupation¹³⁴.

¹³¹ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 5.3.

¹³² *Ibid.*, par. 5.14.

¹³³ Voir, par exemple, exposés écrits de l'Union africaine, par. 90 ; de l'Algérie, p. 27-30 et 46 ; du Bangladesh, par. 30-31 ; du Belize, par. 31-34 ; de la Bolivie, p. 14 ; du Brésil, par. 45 ; du Chili, par. 119 ; de Djibouti, par. 5-31 ; de l'Égypte, par. 249 et 270 ; de la Gambie, par. 1.8, 1.15 et 1.31-1.32 ; du Guyana, par. 34 ; de l'Indonésie, par. 51-60 ; du Koweït, par. 27 ; du Liban, par. 59 ; de la Ligue des États arabes, par. 44 ; de la Malaisie par. 62 ; de l'Organisation de la coopération islamique, par. 405 ; du Qatar, chap. 4-5 et par. 7.1 ; de l'Arabie saoudite, par. 31 ; du Sénégal, p. 5 ; de l'Afrique du Sud, par. 95, 119, 140 et 158 et de la Syrie, par. 31.

¹³⁴ Voir, par exemple, exposés écrits de l'Union africaine, par. 199 ; de l'Algérie, p. 30 ; du Bangladesh, par. 12 et 32-33 ; de la Bolivie, p. 14 ; du Brésil, par. 50 ; du Chili, par. 120 ; de Djibouti, par. 53 ; de l'Égypte, par. 298 ; de la Gambie, par. 1.33 ; du Guyana, par. 34 ; de l'Indonésie, par. 61-62 ; du Koweït, par. 34-35 ; du Liban, par. 56 et 59 ; de la Ligue des États arabes, par. 44 ; de la Malaisie par. 66 ; des Maldives, par. 48 ; du Sultanat d'Oman, p. 5 ; de l'Organisation de la coopération islamique, par. 405 ; de la Palestine, par. 6.19, 7.21-7.26, 7.50 et 7.86 ; du Qatar, par. 4.1 ; de l'Arabie saoudite, par. 32 ; de l'Afrique du Sud, par. 143 ; de la Syrie, par. 5 et 32 ; et du Yémen, par. 42.

75. La Palestine estime que « l'occupation par Israël du Territoire palestinien occupé est en soi illicite, ce qui fait de la présence persistante d'Israël dans ce territoire un fait internationalement illicite, celle-ci constituant une grave violation d'au moins trois normes impératives du droit international général »¹³⁵, à savoir l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la menace ou l'emploi de la force, l'interdiction de la discrimination raciale ou de l'apartheid, voire des deux, et l'obligation de respecter le droit à l'autodétermination¹³⁶. La Palestine souligne que, « loin d'être de simples produits de l'occupation, ces violations en sont le fondement »¹³⁷. Pour l'Arabie saoudite, nombre des mesures prises par Israël constituent non seulement de graves violations des obligations incombant à cet État au regard du droit international, mais « impose[nt aussi] des entraves majeures et systématiques » à l'exercice du droit à l'autodétermination¹³⁸.

76. Le Chili estime que l'occupation en tant que telle est illicite, parce qu'elle est perpétuée intentionnellement par Israël afin de poursuivre ses politiques et pratiques de colonisation illicites, qu'elle ne se justifie pas en tant que mesure nécessaire pour la protection d'Israël, et parce que la politique d'implantation de colonies de peuplement atteste que l'occupation vise l'annexion, tandis qu'Israël manque à son obligation d'agir au mieux des intérêts de la population sous occupation¹³⁹. Le Liban partage le même point de vue¹⁴⁰, tandis que l'Algérie considère que les politiques et pratiques d'Israël remettent en question le statut juridique de l'occupation¹⁴¹. La Ligue des États arabes s'est quant à elle attachée à examiner l'illicéité de la conduite de l'occupation dans sa globalité¹⁴², concluant que, si les expressions « occupation illicite » et « occupation illégale » sont ambiguës, elles peuvent néanmoins faire référence à l'illicéité de l'existence même de l'occupation (par exemple l'occupation en tant que déni du droit à l'autodétermination, ou une occupation dont l'objectif est nul et non avvenu, tel que l'annexion), ou simplement renvoyer à l'illicéité de la conduite de l'occupation, telle que la discrimination fondée sur la race ou les violations de la liberté d'expression et de réunion¹⁴³. Selon elle, tous les actes d'Israël dans le Territoire palestinien occupé sont nuls et non avvenus en droit international et constituent un exercice illicite de l'autorité¹⁴⁴. L'Organisation de la coopération islamique¹⁴⁵, le Guyana¹⁴⁶, l'Union africaine¹⁴⁷, le Pakistan¹⁴⁸, la Gambie¹⁴⁹, la Malaisie¹⁵⁰, l'Indonésie¹⁵¹ et Djibouti¹⁵² ont un point de vue similaire. Dans son analyse détaillée, le Qatar soutient que l'occupation israélienne prolongée — « la simple *existence* de

¹³⁵ Exposé écrit de la Palestine, par. 6.4.

¹³⁶ *Ibid.*, par. 6.5. Voir aussi exposé écrit du Qatar, par. 4.1 ; exposé écrit du Yémen, par. 39-41.

¹³⁷ Exposé écrit de la Palestine, par. 6.18.

¹³⁸ Exposé écrit de l'Arabie saoudite, par. 28 et 42-49.

¹³⁹ Exposé écrit du Chili, par. 119.

¹⁴⁰ Exposé écrit du Liban, par. 60-63. Voir aussi exposé écrit de l'Espagne, par. 8.1.

¹⁴¹ Exposé écrit de l'Algérie, p. 52.

¹⁴² Exposé écrit de la Ligue des États arabes, par. 76-91.

¹⁴³ *Ibid.*, par. 92.

¹⁴⁴ *Ibid.*, par. 93 et 106-108.

¹⁴⁵ Exposé écrit de l'Organisation de la coopération islamique, par. 405.

¹⁴⁶ Exposé écrit du Guyana, par. 34.

¹⁴⁷ Exposé écrit de l'Union africaine, par. 90-136.

¹⁴⁸ Exposé écrit du Pakistan, par. 38-41.

¹⁴⁹ Exposé écrit de la Gambie, par. 1.5-1.31.

¹⁵⁰ Exposé écrit de la Malaisie par. 61-62.

¹⁵¹ Exposé écrit de l'Indonésie, par. 51-60.

¹⁵² Exposé écrit de Djibouti, par. 5-31.

l'occupation » — est illicite dans son ensemble, car elle constitue une violation persistante du droit à l'autodétermination, ainsi qu'un régime d'apartheid¹⁵³.

77. Les États ont donc avancé différentes explications qui amènent à la conclusion que l'occupation israélienne dans son ensemble est illicite. Cette conclusion n'est nullement remise en question par la diversité des aspects privilégiés, qui se renforcent de fait mutuellement. Par essence, l'illicéité de l'occupation ne fait aucun doute : en occupant le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, pour une durée indéterminée, en annexant *de jure* ou *de facto* de vastes parties dudit territoire, et en empêchant le peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination, Israël bafoue fondamentalement des principes élémentaires du droit international, dont le droit de l'occupation.

78. Deux arguments spécifiques soulevés dans les exposés écrits méritent un examen plus approfondi.

79. En premier lieu, plusieurs États, dont la Jordanie, ont, dans leurs exposés écrits, fait la distinction entre, d'une part, l'illicéité de l'occupation du Territoire palestinien occupé (Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est et Gaza) *ab initio* résultant du recours illicite par Israël à la force en juin 1967, en violation du *jus ad bellum* et, d'autre part, l'illicéité de l'occupation actuellement¹⁵⁴. Il n'est pas demandé à la Cour, au titre de la présente procédure consultative, de traiter de la première, à savoir la licéité de l'occupation *ab initio*.

80. En deuxième lieu, dans son exposé écrit, la France avance qu'accepter l'illicéité *per se* d'une occupation pourrait conduire à l'inapplicabilité du régime juridique de l'occupation, ce qui aboutirait à un résultat déraisonnable¹⁵⁵. Or, il n'en est rien. Le droit de l'occupation ne cesserait pas de s'appliquer en cas de constat de l'illicéité *per se* de l'occupation israélienne, qui aurait pour conséquence juridique l'obligation d'y mettre fin dans les plus brefs délais. Bien que l'occupation dans son ensemble soit illicite et qu'il faille y mettre fin, tant qu'elle se poursuit dans les faits, le Territoire palestinien occupé reste régi par le droit de l'occupation. Israël ne peut poursuivre son occupation tout en s'affranchissant dans le même temps des obligations qui lui incombent au titre du droit applicable.

81. La Suisse a présenté la question dans des termes très clairs :

« Le droit de l'occupation et la légalité de l'occupation sont deux questions distinctes. L'occupation est une situation qui est régie par le droit international humanitaire alors que la légalité de celle-ci est régie par la Charte des Nations Unies ... Le droit de l'occupation continue donc de s'appliquer dans le Territoire palestinien indépendamment de la question de la légalité de l'occupation. »¹⁵⁶

Aux yeux de la Suisse, il serait utile que la Cour se prononce sur les conséquences, au regard du droit international, du caractère permanent des mesures prises par Israël, dont les changements

¹⁵³ Exposé écrit du Qatar, par. 4.1-4.109.

¹⁵⁴ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, note 327 ; exposé écrit de la Palestine, note 1042.

¹⁵⁵ Exposé écrit de la France, par. 51.

¹⁵⁶ Exposé écrit de la Suisse, par. 51.

démographiques¹⁵⁷. Pour reprendre les termes employés par la Suisse, le droit de l'occupation s'applique indépendamment de la licéité de cette dernière¹⁵⁸.

82. Pour la Jordanie, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme demeurent applicables sans préjudice du caractère illicite de l'occupation israélienne¹⁵⁹. La Jordanie rejette l'argument par lequel les États-Unis soutiennent que « [l]a deuxième question ... repose sur un postulat erroné » et que l'occupation ne saurait être considérée comme illicite puisque « le *statut* juridique de l'occupation ... résulte du seul fait de l'occupation »¹⁶⁰. Il ne s'ensuit pas, comme semble l'avancer la France, que le fait de qualifier l'occupation d'« illicite » aurait pour conséquence absurde ou déraisonnable de priver la population civile de la protection assurée par le régime juridique de l'occupation¹⁶¹. Comme le relève par ailleurs la France dans d'autres passages de son exposé écrit, l'occupation est un état de fait¹⁶², et qualifier un fait d'illicite ou d'illégal au regard du droit international n'entraîne pas la cessation de la protection, les obligations correspondantes découlant elles-mêmes du fait du contrôle et de l'autorité exercés sur le territoire et les habitants.

¹⁵⁷ Exposé écrit de la Suisse, par. 51.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, par. 4.28 et 4.40.

¹⁶⁰ Exposé écrit des États-Unis, par. 4.2-4.6.

¹⁶¹ Exposé écrit de la France, par. 51 :

« Le caractère prolongé d'une occupation, s'il est contraire au fait que celle-ci devrait être provisoire par nature, n'a pas pour conséquence de rendre celle-ci illicite *per se*. En effet, ce constat d'illicéité *per se* pourrait conduire à soutenir l'inapplicabilité du régime juridique de l'occupation. Cela aboutirait à un résultat, manifestement absurde ou déraisonnable ».

¹⁶² *Ibid.*, par. 41 et 49. Selon les États-Unis, « le statut juridique de l'occupation en droit international humanitaire résulte du seul *fait de l'occupation* ». (exposé écrit des États-Unis, par. 4.2 (les italiques sont de nous)). Les États-Unis soutiennent également qu'il n'existe aucun critère en droit international sur la base duquel on puisse déterminer si l'occupation a été frappée d'illicéité (*ibid.*, par. 4.6). Il semblerait toutefois que ce critère soit établi par d'autres « faits » juridiques pertinents, tels que l'annexion ou l'imposition d'un régime d'apartheid.

CONCLUSIONS

Le Royaume hachémite de Jordanie confirme dans les présentes observations les conclusions énoncées dans son exposé écrit¹⁶³ :

Pour les raisons énoncées dans les première et seconde parties de son exposé écrit et dans les présentes observations écrites, le Royaume hachémite de Jordanie prie respectueusement la Cour :

- 1) de dire qu'elle a compétence pour donner l'avis consultatif sollicité dans la résolution 77/247 de l'Assemblée générale, et de donner suite à la demande ;
- 2) de répondre à la question *a)* comme suit :
 - a)* les politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, emportent violation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, du droit de l'occupation, de l'interdiction de l'acquisition de territoire par la force, du droit international des droits de l'homme, notamment l'interdiction de la discrimination, du droit international des réfugiés, et d'autres règles de droit international, y compris celles concernant les Lieux saints de Jérusalem-Est et celles qui ont trait à l'interdiction des crimes contre l'humanité ;
 - b)* les conséquences juridiques de ces violations pour Israël, pour les États tiers et pour l'ONU et d'autres organisations internationales sont celles prévues par le droit international de la responsabilité pour fait internationalement illicite ;
 - c)* en particulier :
 - i)* Israël est dans l'obligation de cesser ses faits internationalement illicites, et notamment ses violations du droit international applicable à l'entretien, à la préservation et à l'administration des Lieux saints de Jérusalem-Est ainsi qu'à la liberté d'accès à ces lieux ;
 - ii)* toutes les mesures prises en violation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris celles prises en vertu du droit israélien qui visent à modifier le caractère et le statut juridiques, géographiques et démographiques de Jérusalem et du Territoire palestinien occupé dans son ensemble, sont nulles et non avenues et n'ont aucune validité juridique ;
 - iii)* Israël est dans l'obligation de réparer intégralement l'ensemble des préjudices causés par ses faits internationalement illicites ;
 - iv)* tous les États sont dans l'obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation créée par les faits internationalement illicites d'Israël, et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de cette situation ;
 - v)* tous les États sont dans l'obligation de reconnaître le droit à l'autodétermination du peuple palestinien, et notamment l'exercice de ce droit au sein d'un État de Palestine viable et indépendant ;
 - vi)* tous les États sont dans l'obligation de coopérer, notamment avec l'ONU, afin de mettre fin aux faits internationalement illicites d'Israël ;

¹⁶³ Exposé écrit de la Jordanie, première partie, p. 109-111, reproduit dans la deuxième partie, p. 152-155.

vii) l'ONU, et spécialement l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité, doit, en tenant dûment compte de l'avis consultatif, examiner quelles nouvelles mesures doivent être prises en vue de mettre un terme aux faits internationalement illicites d'Israël ;

3) de répondre à la question *b)* comme suit :

- a)* l'occupation par Israël du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, est illicite ;
- b)* Israël est dans l'obligation de mettre fin à l'occupation dans les plus brefs délais ;
- c)* tous les États sont dans l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite résultant de l'occupation illicite du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de ne pas prêter aide et assistance au maintien de la situation créée par l'occupation ;
- d)* tous les États parties à la quatrième convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ont en outre l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de faire en sorte qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que codifié dans cette convention ;
- e)* l'ONU, et spécialement l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité, doit, en tenant dûment compte de l'avis consultatif, examiner quelles nouvelles mesures doivent être prises en vue de mettre un terme à l'occupation illicite.

Le 25 octobre 2023.

Le ministre de la justice,
représentant du Royaume hachémite de Jordanie,
M. Ahmad ZIADAT.
