



Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Distr. générale
15 juin 2021
Français
Original : anglais

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Communication interétatique soumise par l'État de Palestine contre Israël : questions de procédure préliminaires et renvoi devant le Comité*, **

<i>Demandeur :</i>	État de Palestine
<i>Défendeur :</i>	Israël
<i>Date de la communication :</i>	23 avril 2018 (date de la lettre initiale)
<i>Date de la décision (compétence) :</i>	12 décembre 2019 (voir CERD/C/100/5)
<i>Objet :</i>	Transmission de la communication interétatique aux États concernés ; renvoi de la question devant le Comité ; question des relations conventionnelles entre les parties
<i>Question(s) de procédure :</i>	Compétence du Comité
<i>Question(s) de fond :</i>	Discrimination fondée sur l'origine nationale ou ethnique
<i>Article(s) de la Convention :</i>	11 (par. 1 et 2)

1. Le présent document a été établi au titre de l'article 11 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
2. L'État de Palestine (ci-après « le demandeur ») a adhéré à la Convention le 2 avril 2014. Israël (ci-après « le défendeur ») a ratifié la Convention le 3 janvier 1979. Le demandeur affirme que le défendeur a violé les droits que les citoyens palestiniens vivant dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, tiennent des articles 2, 3 et 5 de la Convention.
3. Le présent document doit être lu conjointement avec les documents CERD/C/100/4 et CERD/C/100/5.

I. Communication présentée par le demandeur

4. Le 23 avril 2018, agissant au titre de l'article 11 de la Convention, le demandeur a soumis une communication contre Israël. Il affirme que les dispositions de la Convention ont

* Le présent document a été adopté par le Comité à sa 100^e session (25 novembre-13 décembre 2019).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen des questions de procédure préliminaires concernant la communication : Nouredine Amir, Marc Bossuyt, Chinsung Chung, Fatimata-Binta Victoire Dah, Bakari Sidiki Diaby, Rita Izák-Ndiaye, Ko Keiko, Gun Kut, Yanduan Li, Gay McDougall, Yemhelhe Mint Mohamed Taleb, Pastor Elías Murillo Martínez, Verene Albertha Shepherd, María Teresa Verdugo Moreno et Yeung Kam John Yeung Sik Yuen.



été violées à de multiples reprises par la Puissance occupante, Israël, depuis le début de l'occupation en 1967, et qu'elles continuent de l'être.

A. Statut de partie à la Convention

5. Lorsqu'il a ratifié la Convention, Israël a formulé une réserve à l'article 22 au titre de laquelle il ne se considère pas lié par les dispositions de cet article. Il n'a formulé aucune réserve aux articles 11 à 13 de la Convention.

6. En tant que membre de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) depuis le 23 novembre 2011, le demandeur remplissait les conditions requises pour devenir partie à la Convention. Celle-ci est entrée en vigueur dans l'État de Palestine le 2 mai 2014, date à laquelle il en est donc devenu partie.

7. Le statut de partie à la Convention dont jouit le demandeur est confirmé par la pratique de plusieurs organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ainsi, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'homme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ont demandé à l'État de Palestine de soumettre des rapports périodiques¹, ce qui prouve que ces organes considèrent qu'il est valablement partie à chacun des instruments concernés².

8. Le demandeur estime qu'il serait injuste de soumettre un État à la surveillance d'un organe conventionnel tout en lui refusant la possibilité de présenter une communication contre un autre État au motif qu'il n'est prétendument pas partie à la Convention. À cet égard, le demandeur affirme que les organes conventionnels jouent un rôle décisif s'agissant de déterminer si et dans quelle mesure une entité est liée par un traité dont ils sont chargés de contrôler l'application. Ils peuvent donc décider si un État est partie ou non au traité concerné et si un État est lié par ce traité, en considérant toute réserve qu'il aurait pu formuler comme invalide³. En priant le demandeur de soumettre un rapport en application de l'article 9 de la Convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a adopté une position claire et jugé que l'État de Palestine était partie à la Convention.

B. Compétence du Comité

1. *Ratione materiae*

9. Le demandeur indique que le défendeur ne respecte pas les obligations mises à sa charge par l'article 2 (par. 1) de la Convention, car celui-ci a commis et continue de commettre des actes de discrimination raciale qui constituent des violations, notamment mais pas exclusivement, de l'article 3 relatif aux politiques de ségrégation raciale et d'apartheid et de l'article 5 relatif aux politiques qui régissent la vie des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé.

10. Outre les violations exposées dans la communication, Israël, en tant que Puissance occupante, a commis et continue de commettre des violations des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit coutumier, et ne s'est pas conformé aux résolutions du Conseil de sécurité. Il doit donc assurer une réparation intégrale en application des règles relatives à la responsabilité des États, y compris la réinstallation en Israël de tous ses ressortissants qui se sont illégalement installés dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967.

¹ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx.

² L'État demandeur se réfère également à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

³ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 24 (1994) sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte.

2. *Ratione loci*

11. Dans la communication, le demandeur évoque des violations commises dans le Territoire palestinien occupé. Toutefois, il se réserve le droit de soumettre une autre communication qui concernerait les violations commises contre des Palestiniens de souche qui vivent en Israël « proprement dit ». La question de la qualité pour agir ne se pose pas, étant donné que les victimes des violations sont des ressortissants de l'État de Palestine et que celui-ci est donc l'État lésé, conformément à l'article 42 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adoptés par la Commission du droit international.

12. La communication présentée par le demandeur porte sur les violations commises par Israël dans le Territoire palestinien occupé. Dans ce contexte, Israël est lié par la Convention, qui s'applique hors de son territoire national, comme l'a confirmé le Comité⁴. Le défendeur est tenu de respecter la Convention dans le Territoire palestinien occupé. Dans ses observations finales sur le rapport d'Israël valant quatorzième à seizième rapports périodiques, le Comité s'est dit profondément préoccupé par le fait que l'État partie estimait que la Convention n'était pas applicable à tous les territoires placés sous le contrôle effectif de l'État partie, qui comprenaient non seulement Israël proprement dit, mais aussi la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, la bande de Gaza et le Golan syrien occupé. Le Comité a réaffirmé qu'une telle position n'était pas conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention, ni au droit international, comme l'avaient également affirmé la Cour internationale de Justice et d'autres instances internationales⁵. Le demandeur souligne en outre que le Comité considère que la Convention est opposable à Israël dans le Territoire palestinien occupé⁶.

13. Le demandeur affirme par ailleurs que l'application extraterritoriale de la Convention a aussi été confirmée par la Cour internationale de Justice.

3. *Ratione temporis*

14. Étant donné que le défendeur est devenu partie à la Convention en 1979, le Comité devrait se pencher sur toute violation ayant été commise depuis lors. Les articles 11 à 13 ne disposent pas que le mécanisme qu'ils prévoient ne peut être utilisé que pour les violations de la Convention qui ont été perpétrées après la ratification de celle-ci par l'État qui décide d'invoquer ces dispositions. La Convention énonce des obligations *erga omnes* et partit du principe qu'un État partie ne peut dénoncer des violations commises par un autre État partie qu'après être devenu partie à la Convention en question porterait atteinte à ces obligations.

15. À cet égard, la Commission européenne des droits de l'homme a statué que l'Autriche était en droit d'introduire une requête interétatique concernant des violations de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention européenne des droits de l'homme ») qui auraient été commises avant que le pays ne la ratifie⁷.

4. *Ratione personae*

16. La Convention s'applique aux citoyens palestiniens et le traitement discriminatoire qui leur est infligé contrevient à plusieurs éléments de l'article premier, à savoir toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

17. L'exception prévue à l'article 1 (par. 2), aux termes duquel la Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un État partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants, n'est

⁴ Voir CERD/C/ISR/CO/14-16, CERD/C/ISR/CO/13 et CERD/C/304/Add.45. Voir aussi A/46/18, par. 258.

⁵ CERD/C/ISR/CO/14-16, par. 10.

⁶ Ibid. Voir aussi CERD/C/ISR/CO/13, par. 32.

⁷ Commission européenne des droits de l'homme, *Autriche c. Italie*, requête 788/60, décision concernant la recevabilité, 11 janvier 1961 (affaire dite de « Pfunders »). Voir aussi *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Croatie c. Serbie)*, arrêt C.I.J. Recueil 2015, p. 3, par. 119.

pas applicable à la situation en Palestine. En effet, cette exception n'a jamais été conçue pour exclure de manière globale les pratiques discriminatoires qui constituent le fondement des plaintes déposées au titre d'autres dispositions de la Convention, par exemple son article 5. Au paragraphe 3 de sa recommandation générale n° 30 (2004) concernant la discrimination à l'égard des non-ressortissants, le Comité indique que, quoique certains des droits énoncés dans l'article 5 puissent être réservés aux ressortissants, les États parties sont tenus de garantir un exercice égal de ces droits par les ressortissants et les non-ressortissants dans toute la mesure prévue par le droit international⁸. L'article 1 (par. 2) a été institué afin d'accorder certains privilèges, tels que le droit de vote, aux ressortissants d'un État⁹.

18. En outre, l'article 1 (par. 2) de la Convention n'autorise pas l'établissement d'un système qui opérerait une distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants, comme le fait le défendeur dans le Territoire palestinien occupé. Cette affirmation est étayée par l'article 1 (par. 3), qui interdit toute discrimination à l'égard d'une nationalité particulière.

19. Dans le cas du Territoire palestinien occupé, les Palestiniens ne se sont pas soumis à la compétence du défendeur, mais ils sont sous son contrôle effectif. Le défendeur ne peut donc pas contrevenir au principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui (*non concedit venire contra factum proprium*).

C. Compétence de la compétence

20. En application du droit international, le Comité peut statuer sur toutes les questions relevant de sa compétence, y compris celles qui portent sur la recevabilité, comme la question du statut de l'État de Palestine en tant que partie à la Convention. Étant donné qu'il est partie à la Convention depuis 2014, l'État de Palestine est en droit de présenter une communication interétatique.

D. Inefficacité des recours internes

21. En application de l'article 11 (par. 3) de la Convention, le Comité ne peut connaître d'une communication interétatique qu'après s'être assuré que tous les recours internes disponibles ont été utilisés ou épuisés, conformément aux principes de droit international généralement reconnus. Cette règle ne s'applique pas si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables. Le demandeur indique que le Comité a interprété la dernière phrase de l'article comme excluant les recours infructueux ou inefficaces. Par conséquent, lorsqu'un État avance qu'un autre État ne respecte pas ses obligations internationales et que les recours internes sont inefficaces, il n'a pas besoin de prouver que des recours ont été engagés par des particuliers. Soit les violations commises par le défendeur dans le Territoire palestinien occupé ont été considérées comme légales par la Cour suprême d'Israël (y compris en sa qualité de Haute Cour de Justice), en ce qui concerne le régime de planification discriminatoire par exemple¹⁰, soit elles constituent une pratique générale fondée sur la politique nationale du défendeur.

22. Étant donné que le défendeur estime que la Convention ne s'applique pas dans le Territoire palestinien occupé, il ne peut pas affirmer que les Palestiniens victimes d'actes de discrimination raciale sont obligés d'épuiser les recours internes.

E. Obligation de coopérer

23. Conformément à l'objet et au but de la procédure de plainte interétatique, le défendeur a l'obligation de coopérer avec le Comité et la Commission de conciliation ad hoc. Il incombe aux États qui deviennent partie à un traité relatif aux droits de l'homme de respecter les dispositions de celui-ci mais aussi de coopérer de bonne foi avec l'organe qui contrôle son

⁸ Voir aussi le paragraphe 4 de la recommandation générale.

⁹ Recommandation générale n° 30, par. 3.

¹⁰ Haute Cour de Justice, *Deirat-Rafaiya Village Council et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 5667/11, arrêt du 9 juin 2015.

application¹¹. Le défendeur est donc tenu de fournir au Comité toutes les informations nécessaires relatives aux violations supposées. S'il ne coopère pas avec le Comité, ou s'il empêche le Comité ou la Commission de conciliation ad hoc de s'acquitter de leur mandat, cela constituerait une violation autonome distincte de la Convention.

24. À la différence du Statut de la Cour internationale de Justice, la Convention n'envisage pas la non-comparution d'un État. Au contraire, elle emporte l'obligation juridique, pour tous les États parties, de prendre part à toutes les étapes de la procédure de plainte interétatique. Lorsqu'un traité prévoit un mécanisme obligatoire de règlement des différends (comme c'est le cas de la Convention à ses articles 11 à 13) et qu'une partie ne se présente pas devant l'organisme chargé de régler le différend, cette partie affaiblit sa propre position, empêche l'autre partie de faire valoir ses droits et de défendre ses intérêts, et gêne le travail de la juridiction internationale. S'agissant des États qui ont généralement consenti au règlement d'un différend, le défaut de comparution est contraire à l'objet et au but de ce mécanisme. L'État qui ne s'est pas présenté reste partie prenante à la procédure et est lié par la décision qui sera prise¹².

25. La communication interétatique considérée étant l'une des premières à être soumises à un organe conventionnel, il n'existe aucune jurisprudence en la matière. En appliquant les règles relatives à l'interprétation des traités énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, il peut être établi que le défaut de comparution d'un État partie devant le Comité pourrait compromettre la raison d'être du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'article 70 du Règlement intérieur du Comité vient confirmer ce qui précède. L'article 11 (par. 5) va dans le même sens, car si un État partie décide de ne pas se faire représenter, le Comité examine quand même la question et poursuit la procédure. Il ressort en outre de l'article 12 (par. 1 b)) que le Comité ne permettrait pas que l'une des parties l'empêche de poursuivre la procédure, car même dans le cas où les États parties ne parviennent pas à s'entendre sur la composition de la Commission de conciliation ad hoc, le Comité peut élire les membres de la Commission à la majorité des deux tiers. De surcroît, l'article 12 (par. 7) dispose que les membres de la Commission devraient être rémunérés par l'Organisation des Nations Unies avant que le remboursement ait été effectué par les États parties au différend, ce qui confirme que le défaut de comparution d'un État ne peut pas faire cesser la procédure.

26. Le défendeur a l'obligation de ne prendre aucune mesure susceptible d'aggraver le différend. Il a en particulier l'interdiction de commettre de nouvelles violations des droits des Palestiniens en construisant d'autres colonies de peuplement en Cisjordanie, car cela rendrait sans objet toute décision du Comité et il aurait encore plus de difficultés à s'acquitter de son obligation de réparation intégrale.

F. Contexte

27. Le demandeur affirme que le défendeur impose aux Palestiniens des pratiques et politiques discriminatoires visant à ce qu'ils quittent leurs terres et à ce que des Israéliens viennent y prendre place. Entre le début de l'occupation et 2013, quelque 250 colonies de peuplement ont été établies dans le Territoire palestinien occupé¹³. Actuellement, entre 700 000 et 800 000 colons israéliens sont installés dans le Territoire palestinien occupé. En outre, les Palestiniens sont traités de manière discriminatoire par le défendeur qui a notamment construit un mur d'annexion, confisqué de vastes étendues de terres palestiniennes sous des prétextes illégaux, mené des expulsions forcées, détruit des maisons et d'autres bâtiments palestiniens et qui s'est approprié des ressources naturelles. Ces

¹¹ *Kovalev c. Bélarus* (CCPR/C/106/D/2120/2011, par. 9.2).

¹² Tribunal international du droit de la mer, *Affaire de l'« Artic Sunrise » (Royaume des Pays-Bas c. Fédération de Russie)*, affaire n° 22, mesures conservatoires, ordonnance du 22 novembre 2013, opinion individuelle commune des juges Rüdiger Wolfrum et Elsa Kelly, par. 5 et 6.

¹³ A/HRC/22/63, par. 28. Le nombre de nouvelles constructions dans les colonies de peuplement a augmenté de 26 % en 2015, par rapport à 2014 (Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « *Fragmented lives : Humanitarian Overview 2015* » (2016), p. 18).

politiques ont été condamnées à maintes reprises par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme.

28. La différence de traitement établie entre les Palestiniens et les Israéliens par le défendeur dans le Territoire palestinien occupé correspond à la définition de la discrimination raciale énoncée à l'article 1 de la Convention¹⁴. Les violations commises par le défendeur à Gaza correspondent elles aussi à la définition de la discrimination raciale dans la mesure où celle-ci comprend les formes de restriction et d'exclusion¹⁵.

29. Comme l'a confirmé la Cour internationale de Justice lorsqu'elle a déclaré que les traités relatifs aux droits de l'homme s'appliquaient même en situation de conflit armé¹⁶, l'occupation du Territoire palestinien occupé n'exclut pas d'appliquer les traités en question, y compris la Convention.

II. Transmission de la communication

30. Le 4 mai 2018, le Comité a transmis la communication à Israël. Conformément à l'article 11 (par. 1) de la Convention, Israël a été invité à soumettre des explications ou déclarations écrites dans un délai de trois mois (avant le 7 août 2018).

III. Réponse du défendeur

31. Le 30 avril 2018, le défendeur a envoyé une réponse et indiqué qu'Israël s'étant opposé à l'adhésion de la Palestine à la Convention, le Comité n'avait pas compétence pour examiner la communication. Dans d'autres lettres, il a avancé que la communication était irrecevable étant donné que le demandeur n'était pas partie à la Convention et qu'il n'existait aucune relation conventionnelle entre lui et le demandeur.

A. Compétence du Comité

32. Le défendeur estime que la transmission de la communication par le Comité constitue une étape technique conforme à l'article 69 du Règlement intérieur qui ne préjuge d'aucune décision quant à la recevabilité ou à la validité de la communication.

33. Le défendeur a officiellement notifié le Secrétaire général qu'il s'opposait à la prétendue adhésion palestinienne et déclaré qu'il ne considérait pas l'État de Palestine comme une partie à la Convention et que la demande d'adhésion était sans effet sur les relations conventionnelles d'Israël au regard de la Convention¹⁷. Conformément au droit international des traités et à la pratique étatique établie, le Secrétaire général a un rôle technique et il revient aux États de prendre eux-mêmes leur décision s'agissant des effets juridiques de tout instrument d'adhésion¹⁸.

34. Il est bien établi, en droit des traités comme dans la pratique des États, qu'il n'est pas nécessaire que des relations conventionnelles existent entre toutes les parties à un traité multilatéral. Les articles 20 (par. 4 b)) et 76 (par. 2) de la Convention de Vienne traitent expressément de ces situations. Lorsqu'un État partie a formulé une objection à l'établissement de relations conventionnelles avec une entité qu'il ne reconnaît pas (ou qu'il s'est opposé d'une autre manière à la validité de l'instrument d'adhésion de l'entité non reconnue), ces relations conventionnelles peuvent être exclues. Le pouvoir d'une objection

¹⁴ CERD/C/ISR/CO/13, par. 32 et 35.

¹⁵ CERD/C/ISR/CO/14-16, par. 26.

¹⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, p. 136, par. 105 et suiv. ; *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 15 octobre 2008*, C.I.J. Recueil 2008, p. 353, par. 112.

¹⁷ Voir la notification dépositaire n° 293 (2014). Les notifications dépositaires peuvent être consultées à l'adresse suivante : https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_fr.

¹⁸ Voir www.un.org/unispal/document/auto-insert-205168/.

d'exclure légalement l'application d'un traité entre l'État objectant et l'entité non reconnue se fonde, notamment, sur le principe juridique essentiel selon lequel un État n'est lié par un traité que dans la mesure où il accepte de l'être¹⁹. L'historique de la négociation de la Convention de Vienne, le recours généralisé aux objections dans la pratique des États et la reconnaissance de leurs effets juridiques par la Commission du droit international viennent étayer ce qui précède. L'article 76 (par. 2) de la Convention de Vienne, qui vise les circonstances dans lesquelles un traité n'est pas entré en vigueur entre certaines des parties, a été inclus en référence aux obligations du dépositaire en l'absence de relations conventionnelles précisément « pour des raisons se rattachant, par exemple, au problème de la reconnaissance »²⁰. L'application d'un traité entre un État objectant et une entité non reconnue peut être légalement exclue en invoquant le recours généralisé aux objections dans la pratique des États²¹.

35. L'objection du défendeur à la supposée adhésion de la Palestine à la Convention et son affirmation selon laquelle il n'existe aucune relation conventionnelle entre lui et la Palestine respectent les normes et le droit et la pratique généralement acceptés et excluent l'application de la Convention entre eux.

36. La correspondance échangée entre le Représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU et le Bureau des affaires juridiques de l'ONU confirme le dépôt et la diffusion de la communication d'Israël dans laquelle le défendeur s'oppose à l'instrument d'adhésion à la Convention déposé par la Palestine, l'effet juridique recherché étant d'exclure l'application de l'ensemble des dispositions de la Convention entre ces deux entités. Elle confirme également que la réception et la diffusion par le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire, d'un instrument, d'une notification ou d'une communication se rapportant à la Convention ne permettent pas de se prononcer sur l'existence de relations conventionnelles bilatérales au titre de la Convention entre l'État ou entité dont émane l'instrument, la notification ou la communication et les autres États ou entités concernés²². La communication officielle concernant la non-reconnaissance de l'adhésion de la Palestine à la Convention et l'absence de relations conventionnelles entre Israël et Palestine exclut donc l'application de l'ensemble des dispositions de la Convention, y compris l'article 11.

37. Les articles 11 à 13 de la Convention exposent le mécanisme par lequel un « État partie » peut faire savoir à un autre « État partie » qu'il estime que celui-ci ne respecte pas la Convention. Étant donné les termes utilisés, les procédures mentionnées, y compris le recours à la négociation et à la conciliation, et les références à « un règlement amiable du différend » et aux « États parties au différend », ces dispositions ne peuvent être appliquées en l'absence de reconnaissance ou de relations conventionnelles établies entre les deux « États parties ».

38. La procédure prévue par l'article 11 est une procédure de règlement des différends entre États parties²³.

39. En qualifiant sa communication de « plainte interétatique » et en se référant au « demandeur » et au « défendeur », le demandeur reconnaît que le recours au mécanisme

¹⁹ Voir *Affaire du S. S. « Lotus » (France c. Turquie)*, arrêt n° 9, 7 septembre 1927, *C.P.J.I. Recueil 1928*, Série A, et Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press, 2007).

²⁰ *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents officiels, Première session* (publication des Nations Unies, numéro de vente F.68.V.7), p. 485.

²¹ Voir, par exemple, la communication officielle de Bahreïn concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (notification dépositaire n° 102 (1990)), la communication officielle du Canada concernant la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises, (notification dépositaire, n° 363 (2018)), et la communication officielle de l'Algérie concernant la Convention de Vienne sur le droit des traités (notification dépositaire n° 251 (1988)).

²² Lettre datée du 13 juillet 2018, adressée au Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique de l'ONU par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU.

²³ *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie), mesures conservatoires, ordonnance du 15 octobre 2008*, *C.I.J. Recueil 2008*, p. 353, et *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Émirats arabes unis), mesures provisoires, ordonnance du 23 juillet 2018*, *C.I.J. Recueil 2018*, p. 406.

prévu à l'article 11 repose sur l'existence de relations conventionnelles entre les deux États concernés.

40. Les effets juridiques de l'absence de relation conventionnelle entre Israël et l'entité palestinienne sont identiques à ceux d'une réserve à l'article 11, en ce sens qu'elles excluent toutes deux la possibilité d'appliquer l'article 11 aux relations entre Israël et l'entité palestinienne.

41. Permettre que l'article 11 s'applique d'une manière manifestement politisée obligerait un État partie à appliquer les dispositions de la Convention à l'égard d'une entité qu'il ne reconnaît pas ou au regard de laquelle il estime ne pas avoir de relations ou d'obligations conventionnelles. L'adoption d'une telle ligne de conduite poserait un problème étant donné que la procédure prévue par l'article 11 n'a jamais été engagée auparavant et que son exécution dans des circonstances aussi controversées et au mépris de l'irrecevabilité de la communication ne ferait qu'affaiblir sa légitimité et celle de la Convention dans son ensemble.

B. Recevabilité

42. Le défendeur affirme que la communication est irrecevable et le mécanisme de plainte interétatique ne peut donc être appliqué en l'espèce.

C. Autres mécanismes permettant de répondre aux allégations palestiniennes

43. Le défendeur indique qu'il est disposé à engager de bonne foi, et dans le contexte des mécanismes bilatéraux existants, un dialogue direct avec l'Autorité palestinienne sur les questions soulevées dans la communication.

44. Ces allégations peuvent faire l'objet d'un examen judiciaire et de nombreux recours internes sont disponibles. Sans préjudice de l'irrecevabilité de la communication ou de sa position quant au fond de l'affaire, le défendeur fait valoir qu'il rejette catégoriquement les plaintes infondées et inconsidérées concernant l'inefficacité des recours internes²⁴.

45. Le défendeur soumet régulièrement au Comité des rapports complets. Il est censé se présenter à nouveau devant le Comité prochainement et est disposé, à cette occasion, à répondre directement aux allégations formulées dans la communication.

IV. Commentaires du demandeur sur les observations du défendeur

46. Dans ses commentaires datés du 30 août 2018 sur les observations du défendeur, le demandeur estime que le défendeur tente d'éviter un débat sur le fond des allégations en invoquant des raisons purement formelles. Cette manière de faire va à l'encontre de la position du Comité concernant l'application extraterritoriale de la Convention²⁵.

47. Concernant la volonté du défendeur d'engager un dialogue, soit de manière bilatérale soit au moment de la présentation de son rapport périodique, le demandeur signale que le refus du défendeur d'accepter l'application extraterritoriale de la Convention montre qu'on ne peut compter sur lui pour présenter les rapports que la Convention lui fait obligation de

²⁴ Voir, par exemple, Haute Cour de justice, *Abu Safyeh et al. v. Minister of Defense et al.*, HCJ 2150/07, arrêt, 29 décembre 2009 ; *el-Arah et al. v. Central Commander of the Israeli Army and another*, HCJ 2775/11 ; Cour suprême, *Anonymous v. State of Israel*, CHR 8823/07, décision, 11 février 2010 ; et *Adalah Legal Centre for Arab Minority Rights in Israel et al. v. Israel Defence Forces Central Commander*, HCJ 3799/02, arrêt, 6 octobre 2005.

²⁵ Voir CERD/C/SR.1250, 1251 et 1272. Voir également, sur l'applicabilité extraterritoriale des traités relatifs aux droits de l'homme, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, par. 106.

soumettre. Le défendeur ne s'est jamais acquitté de cette obligation à l'égard du Territoire palestinien occupé. En outre, il ne s'est jamais montré disposé à débattre de la discrimination systématique dont les Palestiniens font l'objet dans le Territoire palestinien occupé, puisque cela impliquerait le démantèlement des colonies de peuplement israéliennes qui s'y trouvent.

A. Transmission de la communication au défendeur

48. Le demandeur estime qu'en transmettant la communication au défendeur, le Comité a décidé qu'il avait compétence pour examiner cette communication et qu'il existait des relations conventionnelles entre l'État de Palestine et Israël. L'article 69 du Règlement intérieur du Comité vient confirmer ce qui précède, puisqu'il dispose que, lorsqu'un État partie soumet une communication au titre de l'article 11 (par. 1) de la Convention, le Comité l'examine en séance privée et la transmet ensuite à l'État partie intéressé. Le demandeur considère que le verbe « examine » confirme que le Comité a déjà évalué la communication, y compris la question de savoir si la Convention était applicable entre les États concernés.

49. La transmission de la communication au défendeur indique que le Comité a déjà décidé que le demandeur pouvait présenter une communication contre le défendeur.

B. Applicabilité de la Convention

50. Le demandeur fait observer que les États n'ont pas le droit d'exclure unilatéralement des relations conventionnelles bilatérales dans le contexte de traités multilatéraux. Le défendeur avance qu'en droit international coutumier, chaque partie à un traité multilatéral quel qu'il soit peut unilatéralement exclure les relations conventionnelles établies avec toute autre partie, mais son argument est inexact car il n'est étayé ni par la pratique des États ni par l'*opinio juris*. La pratique à laquelle renvoie le défendeur est fragmentaire et ne répond pas aux critères requis pour prouver l'existence d'une règle de droit coutumier. Par exemple, sur tous les États parties à la Convention, seuls trois se sont opposés à l'adhésion de l'État de Palestine. Parmi la quarantaine d'États parties n'ayant pas reconnu la Palestine en tant qu'État, aucun ne s'est opposé à ce qu'elle devienne un État partie, et ce schéma se retrouve dans presque tous les traités multilatéraux auxquels le demandeur a adhéré. Ce qui précède vient contredire le défendeur car, si son argument était correct, la grande majorité des États qui n'ont pas encore reconnu le statut d'État de la Palestine, si ce n'est tous, se seraient en toute logique opposés à son adhésion à ces traités.

51. S'agissant de la Convention de 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers, le demandeur fait observer que l'article 12 autorise les États à exclure des liens bilatéraux entre des États parties à cette Convention. Cette disposition n'étaye donc pas l'affirmation selon laquelle les États ont le droit, en droit international coutumier, d'exclure unilatéralement certaines relations conventionnelles bilatérales dans le contexte d'un traité multilatéral. Au contraire, le fait que les États parties ont jugé nécessaire d'inclure des dispositions particulières dans la Convention confirme que ce droit n'existe pas dans le droit coutumier. Étant donné que d'autres entités dont le statut d'État fait débat, le Kosovo par exemple, ne sont pas membres d'institutions spécialisées et que l'ONU ne leur a pas accordé le statut d'État observateur, on ne peut se fonder sur ces exemples pour prouver qu'il existe une règle du droit international coutumier se rapportant à l'exclusion de relations conventionnelles bilatérales.

52. Concernant l'*opinio juris*, le défendeur a indiqué à plusieurs reprises que les objections, telle que celle formulée contre la ratification de la Convention par le demandeur, avaient de toute évidence un caractère politique²⁶. Étant donné qu'en d'autres occasions, le défendeur a nié que les objections constituaient une *opinio juris*, il ne peut affirmer qu'elles contribuent à créer ou à confirmer une règle de droit coutumier.

²⁶ Voir l'objection formulée par Israël le 25 juin 1990 concernant la déclaration de Bahreïn visant à limiter les effets bilatéraux de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide entre Bahreïn et Israël. Voir https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=_fr#21.

53. Concernant la référence du défendeur à la Convention de Vienne, le demandeur fait observer qu'Israël n'y est pas partie et que les relations conventionnelles entre eux ne sont donc pas régies par elle. L'article 76 (par. 2) de cette Convention traite exclusivement de la fonction de dépositaire qui, comme l'a relevé le défendeur, est purement technique et formelle. Il est donc discutable d'affirmer que la référence implicite, dans le paragraphe 2 de l'article 76 de la Convention de Vienne, à l'inexistence de certains liens conventionnels peut avoir un quelconque effet sur le fait que des relations conventionnelles aient été établies entre deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral donné. Toujours au même paragraphe, la référence au « fait qu'un traité n'est pas entré en vigueur entre certaines parties » peut être vue comme un simple renvoi à l'article 20 (par. 4 b)) de cette même Convention, que le défendeur a lui-même mentionné et qui prévoit la non-applicabilité d'un traité seulement dans un cas bien particulier ayant trait aux réserves. L'interprétation que le défendeur fait de l'article 76 (par. 2) va à l'encontre de l'idée qui sous-tend l'article 81, à savoir ouvrir la Convention à la signature de tout État membre d'une institution spécialisée des Nations Unies²⁷. Par conséquent, l'interprétation correcte est que l'article 76 (par. 2) de la Convention de Vienne renvoie à l'article 20 (par. 4 b)) pour ce qui est des réserves.

C. Exclusion unilatérale de toute relation bilatérale conventionnelle avec un autre État partie

54. Le demandeur indique que le défendeur ne conteste pas qu'il soit valablement devenu partie à la Convention, étant donné que ses allégations sont fondées sur la validité et la pertinence de son objection à l'adhésion du demandeur à la Convention. Le demandeur réaffirme que sa qualité de membre de l'UNESCO, institution spécialisée des Nations Unies, lui donnait le droit de devenir partie à la Convention, et qu'il peut établir des relations conventionnelles avec toutes les autres parties. Il concède qu'il n'existe pas en droit international d'obligation de reconnaître d'autres États. Par conséquent, un État partie à un instrument multilatéral peut déclarer, après qu'une entité qu'il ne reconnaît pas en tant qu'État est devenu partie audit instrument, que le fait que cette entité et lui soient parties à un même instrument n'implique pas de sa part qu'il reconnaît cette entité en tant qu'État. Il n'en demeure pas moins que l'État concerné est lié, dans ses relations avec cette entité, par les dispositions de l'instrument.

55. Le demandeur affirme que la Convention, en tant qu'instrument relatif aux droits de l'homme, s'impose *erga omnes*, ce qui exclut la possibilité qu'un État partie rejette unilatéralement toute relation conventionnelle bilatérale avec un autre État partie. Il en va de même de l'interdiction de la discrimination raciale, ainsi que l'a confirmé la Cour internationale de Justice²⁸. Par conséquent, l'obligation de ne pas enfreindre la Convention au détriment de la population du Territoire palestinien occupé s'impose au défendeur dans ses relations avec toutes les autres Parties contractantes, y compris le demandeur. Le fait de saisir le Comité d'une communication interétatique a pour effet de déclencher la procédure prévue aux articles 11 à 13 de la Convention et de permettre au Comité d'examiner l'affaire, mais c'est aussi un moyen de faire respecter les droits de toutes les Parties contractantes.

56. Le demandeur indique que c'est le raisonnement qu'a tenu la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle a conclu que l'Autriche était en droit d'introduire une plainte interétatique contre l'Italie pour des violations que celle-ci avait selon elle commises avant qu'elle-même adhère à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a donc considéré que l'absence de relation conventionnelle entre les deux pays à l'époque des faits n'empêchait pas l'Autriche de soumettre une plainte contre l'Italie²⁹.

²⁷ Devenir partie à un traité contenant cette formule « repose sur le fait que [...] la décision est prise par l'Assemblée générale ou par l'organe compétent de quelque autre organisation dont la composition est presque universelle ». *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II (Publication des Nations Unies, numéro de vente 62.V.5), p. 185.

²⁸ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1970*, p. 3, par. 33 et 34.

²⁹ *Autriche c. Italie*, requête n° 788/60, décision, 11 janvier 1961, en particulier p. 13 et suiv.

57. En outre, le demandeur fait valoir que la Convention interdit les objections qui auraient pour effet de rendre la procédure de plainte interétatique inapplicable. Le défendeur convient que son objection doit être traitée comme le serait une objection faite à une réserve émise à l'égard de la procédure de plainte interétatique prévue aux articles 11 à 13 de la Convention³⁰. Toutefois, selon l'article 20 (par. 2) de la Convention, aucune réserve qui aurait pour objet d'empêcher le Comité et la Commission de conciliation ad hoc d'examiner une communication interétatique ne saurait être autorisée. Il devrait en aller de même d'une objection telle que celle formulée par le défendeur, car cette objection vise à priver d'effet les garanties de fond prévues par la Convention dans les relations entre les deux États. Dans le même ordre d'idées, le demandeur cite la réponse d'Israël à l'objection formulée par Bahreïn contre son adhésion à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, dans laquelle Israël fait valoir que l'objection de Bahreïn est incompatible avec l'objet et le but de la Convention et « ne peut aucunement affecter les obligations incombant à Bahreïn »³¹.

D. Garanties énoncées dans la Convention

58. Le demandeur affirme que, par ses actions, le défendeur, Puissance occupante du Territoire palestinien occupé, l'empêche de s'acquitter des obligations que lui fait la Convention. Par conséquent, et dans la mesure où Israël a émis une réserve à l'article 22, le seul recours utile dont le demandeur dispose pour tenter de faire respecter la Convention sur son territoire est de présenter une communication interétatique au titre de l'article 11. Parallèlement, l'« objection » que le défendeur a formulée contre l'adhésion de la Palestine à la Convention est pour lui un moyen de ne pas avoir à répondre, dans le cadre de la procédure prévue par la Convention, des violations commises dans le contexte de l'occupation, ce que tend à confirmer son refus de toute idée d'applicabilité extraterritoriale de la Convention dans le Territoire palestinien occupé. Une telle position ne saurait être admise dès lors que la Convention est considérée comme un instrument qui énonce des garanties réelles et effectives. Dans l'arrêt rendu en l'affaire *Loizidou c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme relève que la Convention européenne des droits de l'homme est un « traité de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales », et que « l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des êtres humains, appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives »³². Le Comité devrait de même s'attacher à rendre les droits consacrés par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale effectifs et réels, eu égard au fait que les violations de la Convention, en particulier de son article 3, constituent des violations du *jus cogens*.

E. Principe de la bonne foi

59. Le principe de la bonne foi mentionné à l'Article 2 (par. 2) de la Charte des Nations Unies) joue un rôle fondamental dans l'interprétation des obligations conventionnelles, comme le confirme la Convention de Vienne, dont l'article 26 dispose que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. L'article 31 (par. 1) de ladite Convention prévoit en outre qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Ce principe a été confirmé par la Cour internationale de Justice, qui a déclaré que

³⁰ Observations d'Israël du 3 août 2018, dans lesquelles il est indiqué que les effets juridiques de l'absence de relation conventionnelle entre Israël et l'entité palestinienne ne diffèrent en rien des effets juridiques d'une réserve faite à l'article 11, en ce que l'une comme l'autre rendraient la procédure prévue à l'article 11 inapplicable dans les relations entre Israël et l'entité palestinienne.

³¹ Voir https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4#EndDec.

³² *Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires)*, requête n° 15318/89, arrêt, 23 mars 1995, par. 70 et 72.

l'un des principes de base qui président à la création et à l'exécution d'obligations juridiques, quelle qu'en soit la source, est celui de la bonne foi³³.

60. Le demandeur affirme que la déclaration qu'a faite le défendeur à la suite de son adhésion à la Convention et dans laquelle il affirme que le demandeur ne satisfait pas aux critères requis pour avoir le statut d'État, motif pour lequel il refuse de le reconnaître en tant que tel, relève de la mauvaise foi et ne devrait pas être prise en considération. Le demandeur invoque à l'appui de cette affirmation les actes du défendeur à son égard. Le véritable motif pour lequel le défendeur refuse de reconnaître le demandeur en tant qu'État est qu'il est déterminé à annexer, *de jure* ou *de facto*, une partie importante du territoire palestinien et ne veut pas être contrecarré dans ses plans. Or, la reconnaissance de la Palestine en tant qu'État serait un obstacle. Les faits énumérés ci-après viennent étayer cette affirmation : a) en 1980, le défendeur a annexé Jérusalem-Est, annexion qui, selon le Conseil de sécurité, constitue une violation du droit international³⁴ ; b) le défendeur a annexé *de facto* environ 10 % des terres palestiniennes en Cisjordanie en construisant un mur qui englobe près de 80 % des colonies israéliennes dans le territoire d'Israël³⁵ ; c) les représentants du défendeur ont exprimé leur intention d'annexer la zone C³⁶, d'étendre l'autorité israélienne aux colonies établies au-delà du mur érigé en Cisjordanie, et d'installer de nouvelles colonies dans cette zone. La loi fondamentale « Israël en tant qu'État-nation du peuple juif », adoptée en 2018, dispose que l'État considère le développement des implantations juives comme une valeur nationale et fera en sorte de l'encourager et de le promouvoir.

61. Le demandeur estime en outre qu'il satisfait aux critères requis pour acquérir le statut d'État puisqu'il a été reconnu comme tel par 138 États, par l'Assemblée générale des Nations Unies et par d'autres institutions internationales qui l'ont admis comme membre et dont seuls des États peuvent être membres. Ce qui précède confirme que la Palestine peut prétendre au statut d'État au titre de la doctrine constitutive de la reconnaissance d'État. Étant sous occupation, la Palestine est dans l'incapacité d'exercer certaines des prérogatives propres à un État, à l'instar de pays comme la Belgique et les Pays-Bas qui, pendant la Seconde Guerre mondiale, ne pouvaient pas exercer toutes leurs prérogatives d'État sans toutefois que cela remette en question leur statut d'État.

62. Enfin, le demandeur indique qu'il reviendra ultérieurement sur la question de l'épuisement des recours internes visée à l'article 11 (par. 3) de la Convention si le Comité le juge nécessaire. Les juridictions israéliennes ne se sont jamais prononcées sur le système de discrimination raciale établi dans le Territoire palestinien occupé. La Cour suprême israélienne notamment n'a jamais examiné la question de l'illégalité, au regard du droit international, des colonies israéliennes implantées dans le Territoire palestinien occupé, lesquelles sont au cœur du système de discrimination raciale établi par Israël sur le territoire de la Palestine.

V. Observations complémentaires du défendeur

63. Le 23 septembre 2018, le défendeur a réaffirmé qu'il n'existait aucune relation conventionnelle entre lui et le demandeur. La recevabilité de la communication est une question que le Comité doit trancher au préalable. Il faut distinguer la question préalable de la recevabilité (ou de l'irrecevabilité) de la communication, et les autres questions se rapportant à la recevabilité, telles que les mesures que les parties ont prises pour remédier à

³³ *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 253, par. 46 ; *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p. 14, par. 145.

³⁴ Résolution 478 (1980) du Conseil de sécurité.

³⁵ Le demandeur fait référence à Yuval Yoaz, « Justice Minister: West Bank fence is Israel's future border » (Pour le Ministre de la justice, la barrière de séparation en cours de construction en Cisjordanie est la future frontière d'Israël), *Haaretz*, 1^{er} décembre 2005 ; et Haute Cour de Justice, *Head of the Azzun Municipal Council et al. v. Government of Israel et al.*, H.C.J. 2733/05, arrêt, 15 juin 2006.

³⁶ La zone C est la zone dont la sécurité et l'administration sont entièrement sous contrôle sécuritaire et administratif israélien conformément à l'Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza.

la situation et l'épuisement des recours internes. Le défendeur indique en outre que le fait que ses observations du 3 août 2018 ont été transmises au demandeur est sans rapport avec la question de l'absence de relations conventionnelles entre les deux États ou avec la recevabilité de la communication au regard du droit.

64. Pour ce qui est de la procédure, la situation des deux autres communications interétatiques dont le Comité est saisi (*Qatar c. Arabie saoudite* et *Qatar c. Émirats arabes unis*) est fondamentalement différente de celle de la communication considérée, à laquelle la procédure prévue à l'article 11 ne peut pas s'appliquer.

65. Le 23 octobre 2018, après avoir réaffirmé sa position quant à l'existence d'une question préalable concernant la recevabilité, le défendeur a indiqué qu'il ferait part de ses commentaires concernant les observations du demandeur datées du 30 août 2018.

VI. Renvoi de la question devant le Comité

66. Le 7 novembre 2018, le demandeur a soumis à nouveau la question au Comité, en application l'article 11 (par. 2) de la Convention. Il indique que, depuis la soumission de la communication, le défendeur a renforcé sa politique discriminatoire, notamment en adoptant la Loi fondamentale, qui définit Israël comme l'État-nation du peuple juif. Le demandeur indique en outre que la question n'a pas été réglée à la satisfaction des deux États, par voie de négociations bilatérales ou par une autre procédure à leur disposition. Il rappelle également ses arguments concernant l'effet de la transmission de la communication et fait valoir que c'est au défendeur qu'il incombe de prouver que les recours internes n'ont pas été épuisés.

VII. Décision du Comité du 14 décembre 2018

67. Le 14 décembre 2018, le Comité, ayant pris acte des observations communiquées jusqu'à cette date par les parties et du renvoi de la question devant lui par le demandeur en application de l'article 11 (par. 2) de la Convention, a décidé : a) de prier Israël d'indiquer s'il avait des commentaires pertinents à lui soumettre au sujet de sa compétence ou de la recevabilité de la communication, notamment en ce qui concerne l'épuisement des recours internes disponibles ; b) de transmettre sans délai l'éventuelle réponse du défendeur à tous les membres du Comité et au demandeur afin que celui-ci puisse soumettre des observations ; c) de donner à Israël la possibilité de répondre aux observations visées à l'alinéa ii) que le demandeur aura éventuellement communiquées, sans soulever de nouvelles questions ; d) d'inviter les deux États parties à désigner chacun un représentant qui participera, sans droit de vote, à l'examen de la question par le Comité, et de communiquer le nom de leur représentant respectif au (à la) Président(e) du Comité au plus tard le 1^{er} mars 2019 ; e) d'examiner toute question préalable à sa quatre-vingt-dix-huitième session ; et f) d'inviter les deux représentants à venir exposer à ladite session les vues respectives des États parties qui les ont désignés, chacun disposant d'un maximum de quarante-cinq minutes pour son exposé, et de quinze minutes pour répondre aux arguments de l'autre partie.

VIII. Observations du défendeur concernant la décision du Comité datée du 14 décembre 2018

68. Le 14 janvier 2019, Israël a soumis ses observations sur la décision du Comité du 14 décembre 2018. Il réaffirme que la communication est irrecevable et que la procédure prévue à l'article 11 de la Convention n'est pas applicable étant donné l'absence manifeste de relations conventionnelles entre Israël et l'entité palestinienne. Le défendeur fait valoir en outre que le Comité est tenu, conformément au droit et à son règlement intérieur, de régler la question fondamentale de sa compétence avant toute procédure au titre de l'article 11, tandis que la question de la recevabilité renvoie aux critères qui doivent être remplis, une fois la compétence de l'organe saisi dûment établie, afin qu'il puisse être procédé à l'examen au fond. En l'absence de relation conventionnelle entre Israël et l'entité palestinienne au titre de la Convention, le Comité n'est pas compétent pour connaître de la communication et cette

question doit être réglée avant toute application de l'article 11 et avant l'examen des questions de recevabilité.

69. Ces observations sont sans préjudice de la position du défendeur quant au fait qu'il ne reconnaît pas l'entité palestinienne en tant qu'État et qu'il ne s'estime aucunement lié par une relation conventionnelle avec elle au titre de la Convention.

70. La transmission de la communication à Israël était une pure formalité et n'impliquait aucun examen quant au fond. Aucune décision concernant la recevabilité de la communication n'a encore été rendue par le Comité.

A. Commentaires sur l'affirmation du demandeur selon laquelle les arguments relatifs à la compétence sont « purement formels »

71. Le défendeur fait valoir que toute institution soucieuse de préserver sa légitimité et de fonctionner en toute indépendance et impartialité doit prendre la question de sa compétence au sérieux. Une institution qui outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés et qui accepte d'examiner des questions de fond sans s'être dûment assurée qu'elle était compétente pour le faire compromet la validité de ses propres décisions et nuit à sa crédibilité et à son intégrité. S'il devait décider qu'il est compétent malgré la déclaration par laquelle Israël a expressément exclu l'application de la Convention dans ses relations avec l'entité palestinienne, le Comité manquerait à un principe établi et largement appliqué du droit des traités, ce qui risquerait d'avoir des conséquences au-delà du contexte israélo-palestinien. Pour le défendeur, il est probable que la question de l'effet juridique des objections aux relations conventionnelles se posera également en lien avec la requête déposée par le demandeur auprès de la Cour internationale de Justice en date du 28 septembre 2018³⁷. Dans cette requête, le demandeur n'a pas tenu compte des problèmes associés à la détermination de la compétence de la Cour, notamment l'absence, entre les États-Unis d'Amérique et l'entité palestinienne, d'une relation conventionnelle au titre de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et du protocole de signature facultatif s'y rapportant. Ce point est d'importance pour le Comité parce qu'il démontre que la question des objections aux relations conventionnelles est fondamentale et qu'il illustre une stratégie habituelle de la part de la Palestine, qui consiste à ignorer les critères de compétence au motif qu'ils seraient dépourvus de pertinence. Le défendeur rappelle que la Cour internationale de Justice n'a pas accédé à la demande du demandeur, qui souhaitait que le fond et la question de la compétence de la Cour et de la recevabilité soient traités conjointement, et qu'elle a estimé que la question de sa compétence devait être réglée d'abord.

72. Le défendeur soutient qu'il prend au sérieux les dispositions de la Convention et réaffirme que la procédure prévue à l'article 11 suppose la reconnaissance mutuelle des deux parties et l'existence d'une relation conventionnelle entre elles. Il n'était pas dans l'intention des auteurs de la Convention, ni dans celle des parties à celle-ci, de permettre au Comité de ne pas tenir compte des critères de compétence et d'autoriser le recours à l'article 11 à des fins politiques en vue de contraindre un État souverain à nouer le dialogue avec une entité qu'il ne reconnaît pas et avec laquelle il a expressément exclu toute relation conventionnelle. Le défendeur affirme ne pas vouloir dire par là que les questions de fond relatives à l'application de la Convention ne devraient pas être examinées, mais seulement chercher à montrer que l'article 11 de la Convention n'est pas le cadre qui convient pour ce faire.

B. Commentaires sur l'argument du demandeur selon lequel le droit des traités ne reconnaît pas les objections aux relations conventionnelles régies par des traités multilatéraux

73. Le défendeur fait valoir que l'argument du demandeur selon lequel le droit des traités ne reconnaît pas les objections aux relations conventionnelles régies par des traités multilatéraux dénature son propos en laissant entendre qu'il considère qu'en droit

³⁷ *Transfert de l'ambassade des États-Unis à Jérusalem (Palestine c. États-Unis d'Amérique)*, ordonnance du 15 novembre 2018, *C.I.J. Recueil 2018*, p. 708.

international coutumier, chaque Partie contractante à un traité multilatéral quel qu'il soit peut unilatéralement exclure toute relation conventionnelle avec une autre Partie contractante. Or, le défendeur ne fait pas de telles généralités ; il s'en tient uniquement à la question soulevée par les circonstances de l'espèce quant à la validité des objections à l'application d'un traité dans les relations entre un État partie et une entité non reconnue par cet État.

74. En outre, le consentement est le fondement des obligations conventionnelles. Ainsi, chacune des parties n'est liée par un traité que dans la mesure où elle a consenti à l'être³⁸. Par conséquent, un État ne saurait être lié par une relation conventionnelle contre laquelle il s'est expressément élevé, avec une entité qu'il ne reconnaît pas, au simple motif que cette entité a adhéré ou est supposée avoir adhéré à un traité multilatéral auquel il est lui-même partie. La validité des objections aux relations conventionnelles est reconnue depuis longtemps dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, ce que confirme la pratique d'un très grand nombre d'États³⁹. Selon la Commission du droit international, une déclaration de ce type vise clairement à avoir (et a) un effet juridique sur l'application du traité qui se trouve entièrement exclue, mais seulement dans les relations entre l'État déclarant et l'entité non reconnue⁴⁰. S'il était interdit d'émettre des objections à des relations conventionnelles, les États seraient probablement très réticents à adhérer à des conventions multilatérales car une telle adhésion vaudrait reconnaissance d'entités qu'ils ne reconnaissaient pas auparavant et établirait des relations conventionnelles entre eux et ces entités.

75. Selon le défendeur, le demandeur a une conception erronée du droit régissant l'adhésion à des traités multilatéraux. L'affirmation selon laquelle le fait que seul un petit nombre d'États ont émis une objection formelle à l'application de la Convention dans leurs relations avec l'entité palestinienne démontre non seulement que les États qui ne reconnaissent pas l'entité palestinienne ne peuvent pas émettre d'objection aux relations conventionnelles entre eux et elle, mais aussi que ces États doivent nécessairement reconnaître la validité de l'adhésion de l'entité palestinienne et s'estimer liés par une relation conventionnelle avec elle. Or cette affirmation est sans fondement. Dans le cas d'espèce, un État partie a dûment adressé au dépositaire une notification officielle lui faisant part de sa volonté d'exclure toute relation conventionnelle avec une entité qu'il ne reconnaît pas.

76. L'affirmation du demandeur selon laquelle une relation conventionnelle existe entre lui et les États qui ne le reconnaissent pas mais qui n'ont pas adressé d'objection formelle au dépositaire est sans fondement. En effet, elle n'est étayée par aucune règle obligeant les États qui ne reconnaissent pas une entité à émettre une objection à l'adhésion supposée de cette entité ou prévoyant que leur omission à cet égard implique qu'ils reconnaissent cette entité et s'estiment liés par une relation conventionnelle avec elle. Dans ces circonstances, l'adhésion de l'entité non reconnue n'est pas à elle seule et en elle-même suffisante pour établir une relation conventionnelle.

77. La diffusion d'un instrument d'adhésion par le dépositaire d'une convention est une formalité administrative qui n'implique pas en elle-même la moindre détermination quant à la validité ou l'effet juridique dudit instrument. La correspondance entre la Mission permanente du défendeur auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York et le Bureau des affaires juridiques au sujet de l'adhésion supposée de l'entité palestinienne à la Convention contredit l'argument du demandeur selon lequel le seul fait qu'un instrument d'adhésion soit soumis et diffusé suffit à établir une relation conventionnelle. Il est raisonnable, pour un État partie qui ne reconnaît manifestement pas une entité, de considérer qu'il n'est pas lié par une relation conventionnelle avec cette entité, quand bien même il n'a pas adressé de notification formelle au dépositaire à ce sujet. Des États décident de faire savoir expressément qu'ils ne s'estiment pas liés par une relation conventionnelle avec une entité qu'ils ne reconnaissent pas, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'ils ont l'obligation de le faire, et la non-reconnaissance de l'entité devrait en soi suffire pour exclure toute relation conventionnelle avec cette entité.

³⁸ *Affaire du « S. S. Lotus » (France c. Turquie)*, p. 18.

³⁹ Voir le paragraphe 34.

⁴⁰ Commentaire de la directive 1.5.1 du Guide de la pratique sur les réserves aux traités, par. 5. (*Annuaire de la Commission du droit international, 2011*, vol. II, troisième partie (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.16.V.3), p. 72.

78. Le défendeur affirme en outre que : a) l'argument selon lequel les objections aux relations conventionnelles sont irrecevables ne tient pas compte de la pratique des États, qui formulent très souvent des objections à l'effet d'exclure des relations conventionnelles bilatérales au titre de traités multilatéraux, y compris la Convention⁴¹ ; b) les arguments du demandeur qui se rapportent à la Convention supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers (Convention Apostille) renvoient à des objections aux relations conventionnelles formulées au titre de cette convention, certaines fondées sur son article 12, d'autres sur l'argument plus général de la non-reconnaissance ; c) comme il ressort clairement du manuel de la Conférence de La Haye de droit international privé sur le fonctionnement pratique de la Convention Apostille, l'article 12 de la Convention donne la possibilité d'exclure des relations conventionnelles sur la base de l'absence de compétence nationale en matière de légalisation des actes publics. Cette disposition visait à introduire un motif d'objection aux relations conventionnelles qui soit lié à l'objet de cette Convention, non à définir une pratique générale en matière d'exclusion des relations conventionnelles entre un État partie et une entité non reconnue.

79. Le défendeur a concédé qu'il n'existait aucune règle de droit concernant les objections aux relations conventionnelles. Les objections dont il a dit plus haut qu'elles revêtaient un « caractère politique » émanaient d'États arabes qui ne voulaient pas que leur adhésion à un traité auquel Israël était également partie soit interprétée comme une reconnaissance d'Israël. Ces déclarations sont politiques en ce que l'adhésion ne constitue pas à elle seule un acte juridique de reconnaissance des autres États parties à une convention. Pour ce qui est de la négation, par certains États arabes, de l'existence de toute relation conventionnelle entre eux et Israël au titre d'une convention multilatérale, Israël a indiqué dans sa notification au dépositaire qu'il appliquerait un principe de réciprocité à l'égard de ces États. Ce faisant, le défendeur a reconnu l'effet juridique de ces notifications quant à l'exclusion des relations conventionnelles.

80. Lorsqu'il fait valoir que le défendeur n'est pas partie à la Convention de Vienne sur le droit des traités et ne peut par conséquent pas en invoquer les dispositions, le demandeur oublie que la Convention de Vienne est généralement reconnue comme faisant autorité en ce qui concerne le droit des traités et la pratique actuelle en la matière, nombre de ses dispositions étant considérées comme reflétant le droit international coutumier. L'article 76 (par. 2) de cette Convention montre clairement que l'affirmation du demandeur selon laquelle l'adhésion à une convention multilatérale crée nécessairement des relations conventionnelles bilatérales entre les parties est sans fondement. Le demandeur n'a pas fait mention de la déclaration du défendeur selon laquelle le Président du Comité de rédaction de l'article 76 (par. 2) a envisagé l'absence de relations conventionnelles « en cas par exemple de problème de reconnaissance ». L'article 81 de la Convention de Vienne, ou « formule de Vienne », n'a aucun rapport avec le principe bien établi selon lequel un État peut émettre une objection à l'établissement de relations conventionnelles avec une entité qu'il ne reconnaît pas.

C. Commentaires sur l'affirmation du demandeur selon laquelle la Convention exclut expressément la possibilité d'émettre des objections à l'établissement de relations conventionnelles

81. Se référant à la pratique des États⁴², le défendeur rejette l'argument selon lequel les États ont d'une manière générale la possibilité d'exclure des relations conventionnelles bilatérales au titre d'une convention multilatérale mais ne peuvent pas le faire s'agissant de la Convention. Le défendeur conteste également l'argument selon lequel, d'une part, les objections aux relations conventionnelles ne peuvent pas être formulées à l'égard de traités multilatéraux qui sont ouverts à l'adhésion conformément à la « formule de Vienne », et,

⁴¹ Le défendeur fournit une liste de ces objections dans ses observations au Comité datées du 3 août 2018.

⁴² Observations d'Israël adressées au Comité le 3 août 2018, annexe III, « Liste non exhaustive des communications officielles dans lesquelles il est contesté la validité d'un instrument d'adhésion ou constaté autrement l'absence de relations conventionnelles entre un État partie et une entité non reconnue ».

d'autre part, l'entité palestinienne devrait être considérée comme un État partie à la Convention au motif qu'elle est membre de l'UNESCO. À ce sujet, le défendeur fait valoir ce qui suit : a) les objections aux relations conventionnelles formulées à l'égard de conventions ouvertes à l'adhésion conformément à la « formule de Vienne » sont légion ; b) ainsi que l'a confirmé le Secrétaire général, il incombe à chaque État de déterminer la validité et l'effet juridiques d'un instrument d'adhésion, détermination dans laquelle la diffusion de l'instrument d'adhésion par le depositaire ne joue aucun rôle ; c) les affirmations selon lesquelles le Kosovo n'est membre d'aucune institution spécialisée et les objections aux relations conventionnelles formulées à son égard sont sans rapport avec la situation de l'entité palestinienne sont erronées, le Kosovo étant depuis près de dix ans membre à part entière d'un plus grand nombre d'institutions spécialisées que l'entité palestinienne⁴³ ; d) la « formule de Vienne » concerne l'adhésion, non les relations conventionnelles. Cette formule peut permettre l'établissement de relations conventionnelles entre une entité qui adhère à un traité et les États parties à ce traité qui reconnaissent la validité de l'adhésion de cette entité, mais elle ne saurait lier de force un État partie et une entité que celui-ci ne reconnaît pas par une relation conventionnelle à l'égard de laquelle l'État partie a émis une objection formelle.

82. En réponse à l'argument selon lequel la Convention s'impose *erga omnes* et exclut par conséquent toute possibilité de formuler des objections contre l'établissement de relations conventionnelles, le défendeur fait valoir que cet argument est contredit par la pratique des États dans ce domaine, tant pour ce qui est de la Convention qu'en ce qui concerne d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme. Le fait de considérer les obligations découlant de la Convention comme des obligations *erga omnes* ne signifie pas que la procédure interétatique prévue à l'article 11 peut être utilisée pour régler des différends nés du non-respect des dispositions de la Convention entre des parties qui ne sont pas liées par une relation conventionnelle au titre de la Convention, car cette procédure est régie par le droit des traités⁴⁴. Le défendeur fait valoir qu'à une précédente occasion, le Comité a conclu que les États parties peuvent émettre une objection à l'établissement de relations conventionnelles au titre de la Convention ; que l'article 11 suppose l'existence de relations conventionnelles entre les parties concernées ; et que, dès lors qu'un État partie a formulé une objection contre l'établissement de relations conventionnelles au titre de la Convention, la procédure prévue à l'article 11 ne peut pas s'appliquer⁴⁵.

83. Pour ce qui est de l'argument selon lequel toute objection à l'établissement de relations conventionnelles est exclue s'agissant de la Convention car une telle objection rendrait la procédure de plainte interétatique inapplicable, le défendeur indique qu'il ressort clairement de ses observations du 3 août 2018 qu'il ne prétend pas qu'une objection équivaut à une réserve. Toutes deux produisent un effet juridique similaire en ce qu'elles excluent l'une et l'autre l'applicabilité de la procédure prévue à l'article 11 dans les relations entre Israël et l'entité palestinienne. L'objection émise par le défendeur à l'égard de toute relation conventionnelle entre lui et l'entité palestinienne ne rend pas la procédure de plainte interétatique inapplicable ; elle renvoie simplement à une situation dans laquelle ladite procédure n'a pas vocation à s'appliquer. Il ne s'agit pas d'une tentative pour dénaturer ou priver d'effet la procédure prévue à l'article 11, qui en effet suppose l'existence de relations conventionnelles et n'est pas applicable en l'absence de telles relations.

84. Quant à l'argument selon lequel une réserve dont l'objet est d'empêcher le Comité d'examiner une communication interétatique ne saurait être autorisée, il ne tient pas compte du fait que le caractère contraignant des obligations mises à la charge d'un État partie par la Convention est une chose et l'applicabilité d'une procédure de plainte interétatique nécessitant l'existence de relations conventionnelles en est une autre.

⁴³ Le Kosovo est membre de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

⁴⁴ L'État défendeur fait valoir que, s'il est vrai que les instruments relatifs aux droits de l'homme diffèrent souvent quant à leur nature, ceux-ci ne constituent pas des « régimes autonomes » déconnectés du droit général des traités et du droit de la responsabilité des États.

⁴⁵ A/36/18, par. 169 à 173.

D. Commentaires sur l'argument du demandeur selon lequel Israël ne peut pas refuser de reconnaître l'État palestinien ou son adhésion à la Convention

85. Le demandeur est convaincu de remplir les critères requis pour acquérir le statut d'État, mais ce n'est pas le cas. Cette prétention, qui pose de nombreux problèmes et est très controversée au sein de la communauté internationale, est contestée par de nombreux États. La reconnaissance de l'État palestinien est abondamment traitée dans la littérature juridique, mais toujours comme une réalisation à venir, non comme une réalité juridique effective⁴⁶. Le demandeur fait une interprétation erronée de la résolution 67/19 de l'Assemblée générale en ce qu'il considère que le statut d'État non membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies qui a été accordé à la Palestine en vertu de cette résolution équivaut à une reconnaissance juridique de la Palestine en tant qu'État, alors qu'il ne s'agit que d'une mesure d'ordre procédural qui modifie le statut de la représentation de la Palestine à l'ONU⁴⁷. Telle est depuis longtemps la position du défendeur, motivée, d'une part, par le fait que l'entité palestinienne ne satisfait pas aux critères requis pour pouvoir prétendre au statut d'État tels qu'ils sont définis en droit international, et, d'autre part, par l'obligation mise à la charge de l'entité palestinienne par les accords israélo-palestiniens en vigueur de déterminer le statut définitif de la Cisjordanie et de Gaza dans le cadre de négociations bilatérales. Par conséquent, Israël et les autres États qui ne reconnaissent pas l'entité palestinienne en tant qu'État en ont parfaitement le droit, tout comme ils ont le droit de formuler des objections contre l'établissement de relations conventionnelles avec cette entité au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

86. Quant à la « mauvaise foi » dont il ferait preuve, le défendeur fait valoir qu'un tel argument ne tient aucun compte des principes établis du droit des traités et de leur application dans le contexte de la Convention. Le demandeur omet de mentionner que plusieurs cycles bilatéraux de négociation ont échoué en raison de l'opposition systématique de la partie palestinienne et que celle-ci a rejeté plusieurs propositions relatives à son accession au statut d'État. Le défendeur affirme qu'il ne demande pas au Comité de se prononcer sur le plan politique, mais attend de lui qu'il ne cautionne pas un abus de procédure, ce qu'il ferait en accordant du crédit aux faits tels que présentés par l'entité palestinienne à des fins politiques. La question qu'il appartient au Comité de trancher est celle de savoir s'il a compétence pour examiner la communication.

87. Le défendeur trouve extraordinaire que le demandeur soumette une plainte contre lui au titre de la Convention et aille jusqu'à l'accuser de « mauvaise foi », alors que « le racisme et les pratiques discriminatoires dont lui-même fait preuve à l'égard des Juifs et des Israéliens sont endémiques et extrêmes ». L'expression de l'antisémitisme et la glorification du meurtre de Juifs et d'Israéliens sont très répandues au sein des institutions éducatives, culturelles et religieuses palestiniennes, ainsi que dans les médias palestiniens⁴⁸.

⁴⁶ Voir, par exemple, le message du Secrétaire général de l'ONU à l'occasion de la Journée internationale de solidarité avec le peuple palestinien, en date du 29 novembre 2017, dans lequel le Secrétaire général indique que, bien qu'aucun État de Palestine indépendant n'ait encore vu le jour aux côtés d'Israël, la solution des deux États est le seul moyen de parvenir à une paix durable. Voir aussi d'autres déclarations en faveur de la création d'un État palestinien, par exemple le discours prononcé par le Président chinois Xi Jinping, le 21 janvier 2016, au siège de la Ligue arabe, au Caire, l'allocation du Ministère des affaires étrangères de la Fédération de Russie, le 6 avril 2017, concernant le règlement palestino-israélien et le communiqué de presse du Roi Abdallah II de Jordanie, le 8 août 2018, à l'occasion de sa rencontre avec le Président palestinien.

⁴⁷ Le défendeur fait référence aux déclarations de la Belgique, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de l'Italie, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse, indiquant que l'octroi de ce statut n'implique pas la reconnaissance de la Palestine en tant qu'État.

⁴⁸ L'État défendeur évoque entre autres exemples la diabolisation des Juifs dans des manuels scolaires publiés par le Fatah.

E. Commentaires sur l'affirmation du demandeur selon laquelle les questions soulevées dans la communication ne peuvent pas être examinées par d'autres instances

88. Le défendeur fait valoir qu'il existe d'autres instances plus appropriées auxquelles le demandeur aurait pu soumettre ses allégations, et que les allégations soulevées dans la communication pourront être examinées lorsque le demandeur se présentera devant le Comité. Les recommandations formulées par le Comité reçoivent toute l'attention voulue, même lorsqu'elles concernent le Territoire palestinien occupé, et elles ont eu une certaine incidence sur le terrain⁴⁹. Les allégations formulées dans la communication peuvent être portées devant les juridictions israéliennes⁵⁰. Un véritable dialogue direct entre Israël et l'Autorité palestinienne devrait être établi dans le cadre des mécanismes bilatéraux existants et conformément au principe de la bonne foi.

⁴⁹ Par exemple, le traitement réservé aux mineurs palestiniens en Cisjordanie a été amélioré grâce à la création d'un tribunal militaire des mineurs et à l'introduction de dispositions spéciales en matière de prescription pour les mineurs. Voir Israël, Ministère de la justice, « Les mineurs palestiniens dans le système de justice militaire des mineurs – juin 2018 » (13 juin 2018). Disponible à l'adresse : <https://www.justice.gov.il/Units/YeutzVehakika/InternationalLaw/MainDocs1/PalestinianMinors2018.pdf>.

⁵⁰ Sous la forme de recours devant la Cour suprême, saisine des juridictions civiles et des tribunaux des affaires administratives, dépôt de plaintes auprès de la police et du Coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires.