

**Cour  
Pénale  
Internationale**



**International  
Criminal  
Court**

*Original: French*

*No.: ICC-01/18*  
Date: 16 mars 2020

**PRE-TRIAL CHAMBER I**

**Before:** Judge Péter Kovács, President  
Judge Marc Pierre Perrin de Brichambaut Title  
Judge Reine Alapini-Gansou Title  
Choose ICC Judge...  
Choose ICC Judge...

**SITUATION IN THE STATE OF PALESTINE**

**IN THE CASE OF  
THE PROSECUTOR *v.***

**Public Document**

**Observations écrites sur la question de compétence énoncée au paragraphe 220 de  
la Demande du Procureur**

**Source: Maître Dominique COCHAIN ASSI**

Document to be notified in accordance with regulation 31 of the *Regulations of the Court* to:

**The Office of the Prosecutor**

Ms Fatou BENSOUDA, Procureur  
Mr James Stewart

**Counsel for the Defence**

[2 names per team maximum]

**Legal Representatives of the Victims**

[1 name per team maximum]

**Legal Representatives of the Applicants**

[1 name per team maximum]

**Unrepresented Victims**

**Unrepresented Applicants  
(Participation/Reparation)**

**The Office of Public Counsel for  
Victims**

[2 names maximum]

**The Office of Public Counsel for the  
Defence**

[2 names maximum]

**States' Representatives**

Autorité compétente de l'Etat de  
Palestine  
Autorité compétente de l'Etat d'Israël

**Amicus Curiae**

**REGISTRY**

---

**Registrar**

M. Peter Lewis

**Counsel Support Section**

**Victims and Witnesses Unit**

Mr Nigel Verrill

**Detention Section**

**Victims Participation and Reparations  
Section**

Mr Philipp Ambach

**Other**

1. Les présentes observations écrites portent sur la question de la compétence énoncée au paragraphe 220 de la Demande du Procureur et ne portent donc que sur la question de la compétence. Elles sont formulées pour des victimes palestiniennes résidant dans les Territoires Occupés.

## **I – INCOMPETENCE DE LA CHAMBRE PRELIMINAIRE POUR REMETTRE EN CAUSE L'ADHESION DE LA PALESTINE AU STATUT**

2. L'objectif poursuivi par l'état Israélien est de voir rejeter l'adhésion de la Palestine au Statut de la Cour Pénale Internationale au motif que la Palestine ne serait pas un état au sens du statut.
3. En vertu de l'article 125-3 du Statut, celui-ci est ouvert à l'adhésion de tous les états. Les instruments d'adhésion sont déposés auprès du Secrétaire Général des Nations Unies.
4. Selon l'article 126-1, le Statut entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le sixième jour après la date de dépôt du sixième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
5. Il découle de ces dispositions que le Secrétaire Général des Nations Unies a compétence pour recevoir et vérifier la régularité des adhésions et des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion déposés entre ses mains.
6. Le délai ouvert entre dépôt d'une adhésion et des instruments d'adhésion et entrée en vigueur du Statut à l'égard de l'état adhérent est la seule période au cours de laquelle aurait pu être contestée et rejetée l'adhésion d'un état au statut.
7. Cette contestation ne pouvant en aucun cas s'apparenter à une simple critique politique telle que formulée, en son temps, par le gouvernement canadien.
8. Or, dans la logique qui fut la leur dans leur grande majorité, les états partis au Statut de la CPI n'ont, non seulement, pas contesté cette adhésion dans le délai susmentionné, mais encore avaient préalablement à celle-ci et dans une volonté évidente de faciliter

cette adhésion, toujours dans leur majorité, activement contribué à l'accession de la Palestine au statut d'Etat observateur auprès des Nations-Unis le 29 novembre 2012.

9. Ce statut d'état observateur est un usage initié en 1946 par l'état Suisse et qui a également été le statut temporaire de l'Autriche, la Finlande, l'Italie et le Japon. Il ne s'agit donc pas d'un statut conféré à des non-états ou entités ne pouvant être internationalement reconnues en tant qu'états.
  
10. La reconnaissance d'un Etat consiste en « un acte libre par lequel un ou plusieurs États constatent l'existence, sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre État existant, capable d'observer les prescriptions du droit international et manifestant en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la communauté internationale. La reconnaissance a un effet déclaratif. L'existence de l'État nouveau avec tous les effets juridiques qui s'attachent à cette existence n'est pas affectée par le refus de reconnaissance d'un ou plusieurs États »
  
11. L'État palestinien est reconnu par 136 des 193 États membres de l'ONU. À la suite de sa déclaration d'indépendance le 15 novembre 1988, la Palestine fut en effet reconnue par plus de cent États au début des années 1990.
  
12. Le principe dit de « compétence compétence » qui pose la règle selon laquelle la Cour a compétence pour statuer sur sa propre compétence ne saurait permettre à la Chambre Préliminaire de statuer sur la qualité d'état de la Palestine, puisque telle est bien la question soulevée devant la Chambre Préliminaire afin de tenter de contourner l'acceptation internationalement acquise de la Palestine en tant qu'Etat.
  
13. Dans la mesure où il est communément admis qu'il n'existe pas, en droit international public, de définition parfaite de la notion « d'état », la brèche que semblent vouloir ouvrir Israël avec l'appui d'une poignée d'Etats adhérents au statut, serait à l'origine d'un précédent non conforme à la lettre du statut et particulièrement dangereux puisque les lieux de conflits internationaux propices à la commissions de crimes relevant de la compétence de la Cour Pénale Internationale sont souvent des Etats qui, du fait même du conflit, ne disposent pas de toutes les prérogatives communément admises pour qualifier un Etat et cela tout particulièrement en cas d'occupation territoriale.

14. L'illégalité de la colonisation et de l'annexion israéliennes sont établis par le corpus juridique international. Il s'agit bien des territoires palestiniens occupés. La Palestine ayant adhéré au Statut, la Cour est de jure compétente.
15. Si elle devait être admise, la possibilité de remise en cause de l'adhésion au statut, à tout moment et non au moment de l'adhésion, telle que doit être lu le Statut, permettrait des revirements spectaculaires ne reposant sur aucun critère juridique objectif, mais uniquement sur des critères d'opportunisme politique, tel un état ayant reconnu l'état Palestinien qui ensuite prétend lui contester, en tant qu'amicus curiae ladite qualité d'état.
16. Pour ces raisons, la Chambre Préliminaire ne pourra que se déclarer incompétente à remettre en cause l'adhésion de la Palestine au Statut et en conséquence, se déclarer compétente à connaître de la situation en Palestine.

## **II – LA QUESTION DE LA SOUVERAINETE**

### **II-1 La souveraineté – Précédent de la Convention IV de Genève**

17. Il convient de rappeler qu'Israël a ratifié la convention IV de Genève le 10 avril 1951. Pour autant, le gouvernement israélien a refusé d'admettre que la convention IV de Genève soit applicable aux territoires occupés, et encore moins à Jérusalem.
18. La contestation de l'applicabilité de conventions et/ou de statuts ayant pour finalité la protection de la population civile est donc un moyen de défense habituel de l'Etat d'Israël, et ce quel que soit l'attitude de cet Etat à l'égard de ces conventions, qu'il y ait ratification ou pas.
19. Les principaux arguments avancés se rapportaient à une question de souveraineté :
- la Jordanie a occupé la Cisjordanie et une partie de Jérusalem en 1948. Elle n'avait donc pas la souveraineté sur les dites lorsqu'Israël en a pris la possession de facto en 1967.

- Il n'y a pas de conflit entre la souveraineté légitime et une puissance occupante donc Israël n'est pas une puissance occupante au sens de la Convention.
- La guerre de 1967 est une guerre de légitime défense pour Israël.

20. Monsieur Boyd, conseiller juridique adjoint pour les questions du Proche-Orient et de l'Asie du Sud au Département d'État des États-Unis, déclarait cependant en 1971 : « Je ne pense pas que le Comité International de la Croix-Rouge a envisagé spécifiquement la question de la souveraineté lors de l'élaboration de la Convention. Le but du Comité était de mettre en place un régime juridique d'une portée étendue relevant du droit international une convention très largement reconnue relative à la protection des habitants des territoires occupés rédigé dans des termes suffisamment généraux pour qu'on puisse l'appliquer au type de situation dans laquelle Israël se trouve aujourd'hui. »

<sup>1</sup>

21. Ainsi, et par analogie, on voit mal comment la CPI pourrait dénier son droit à enquêter sur les crimes de guerre commis dans ces Territoires alors que sa finalité n'est pas de régler des contestations de souveraineté, mais bien de juger des crimes contre l'humanité, crimes de guerre et génocides et les crimes d'agression commis contre les individus ressortissants d'un État ayant accepté la compétence de la Cour. Or, le 1er janvier 2015, le Gouvernement palestinien a déposé une déclaration en vertu de l'article 12-3 du Statut de Rome reconnaissant la compétence de la Cour pénale internationale (CPI) pour les crimes présumés commis « sur le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, le 13 juin 2014 ». Le 2 janvier 2015, comme déjà rappelé, le Gouvernement de la Palestine a adhéré au Statut de Rome en déposant son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'ONU. L'Etat de Palestine fait partie des Etats parties au Statut ([https://asp.icc-cpi.int/fr\\_menus/asp/states%20parties/asian%20states/Pages/Palestine.aspx](https://asp.icc-cpi.int/fr_menus/asp/states%20parties/asian%20states/Pages/Palestine.aspx))

22. D'autre part, accepter l'argument concernant la différence entre les obligations de la puissance occupante selon le cas où il s'agirait d'une conquête « défensive » ou « agressive » reviendrait à introduire dans le droit humanitaire les notions de « guerre

---

<sup>1</sup> Cité in Nations-Unies, *Les colonies israéliennes dans les territoires palestiniens occupés*, 1983, p.13

juste » ou « injuste », ce qui est contraire aux principes de base de l'égalité des belligérants devant le droit des conflits armés.<sup>2</sup>

23. S'agissant de la différence entre Jérusalem-Est - annexé - et les autres territoires occupés, l'allégation selon laquelle la convention IV ne serait pas applicable car la ville a été annexée n'est pas plus recevable, il en sera de même de la compétence de la CPI. Une annexion unilatérale, non reconnue par un traité ou un accord, ne modifie pas la situation du territoire auquel elle s'applique. En droit, elle est nulle.<sup>3</sup>

24. L'argument invoqué par les Israéliens est inacceptable : s'il suffisait à une puissance occupante d'annexer un territoire pour exclure celui-ci et sa population du champ d'application des normes protectrices et du bénéfice de la justice pénale internationale, celle-ci n'aurait plus aucun intérêt.

25. Le Conseil de Sécurité a affirmé dans sa résolution 465 (1980) « une fois encore que la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, est applicable aux territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem. »

26. La Convention de La Haye sera également applicable : « Les règles énoncées dans le règlement ayant rencontré l'agrément général pendant 70 ans, elles sont désormais considérées comme des règles du droit coutumier international liant tous les états qu'ils soient ou non parties à la Convention. »<sup>4</sup> On voit donc mal et a fortiori comment la CPI ne serait pas ici compétente, alors que l'Etat de la Palestine fait partie du Statut depuis 2015.

## **II-2 – Les résolutions de l'ONU et le caractère nul et non avenue de la colonisation et de l'annexion**

27. A la suite de l'incorporation par le gouvernement israélien de Jérusalem-Est, l'Assemblée Générale adopte la résolution 2253 le 4 juillet 1967. « Profondément concernée par la situation prévalant à Jérusalem du fait des mesures prises par Israël

---

<sup>2</sup> M.Obradovic, *op.cit.*, p.201

<sup>3</sup> A.M Goichon, *op.cit.*, p.261

<sup>4</sup> Selon M. Meeker du Center for Law and Social Policy, avocat et ancien conseiller juridique du Département d'Etat des Etats-Unis, *in Nations-Unies, op.cit.*, p.9.

pour changer le statut de la ville, Considère que ces mesures sont non valides. Demande à Jérusalem de rapporter toutes les mesures déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem. Prie le secrétaire général de faire un rapport à l'Assemblée Générale et au Conseil de Sécurité sur la situation et sur la mise en œuvre de la présente résolution une semaine au plus tard après son adoption. »

28. Cette position est réitérée dans la résolution 2254 du 14 juillet 1967 où l'Assemblée Générale « déplore le manquement d'Israël à respecter la résolution de l'Assemblée Générale 2253 » et « réitère sa demande à Israël de rapporter toutes les mesures déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem. »
29. Durant l'été 1980, la VII<sup>e</sup> Session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée Générale décide de se réunir. L'Assemblée statue dans sa résolution ES-7/2 : « Demande à Israël d'évacuer [...] les territoires palestiniens et arabes occupé depuis 1967, y compris Jérusalem, avec toutes les propriétés et tous les services intacts, et exige que ce retrait de tous les territoires occupés commence avant le 15 novembre 1950. »
30. La résolution 242 du Conseil de Sécurité du 22 novembre 1967, votée au lendemain de la guerre des Six Jours énonce le principe de « l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la force ». Le fondement de l'inadmissibilité des conquêtes réside dans l'interdiction générale du recours à la force. Cette interdiction résulte de la Charte dans la résolution 242 vise l'article 2. Il est repris implicitement par la résolution 338 du 22 octobre 1973 : « Demande aux parties en cause de commencer immédiatement après le cessez-le-feu l'application de la résolution 242. » Il est expressément réitéré à propos du statut de Jérusalem par les résolutions 252 du 21 mai 1968, 267 du 3 juillet 1969, 271 du 15 septembre 1969, 298 du 25 septembre 1971, 476 du 30 juin 1980 et 478 du 20 août 1980.
31. Le Conseil de Sécurité intervient maintes fois dans le contexte de l'occupation israélienne des territoires arabes et de l'annexion de Jérusalem depuis 1967. Il réagit non seulement à l'acte d'occupation lui-même mais aussi à ses modalités.
32. Ce principe est posé dès le 21 mai 1968 par la résolution 252. Le Conseil de Sécurité considère « (...) que toutes les mesures et dispositions législatives prises par Israël, y

compris l'expropriation de terres et de biens immobiliers qui tendent à modifier le statut juridique de Jérusalem, sont non valables et ne peuvent modifier ce statut.» L'expression est réitérée presque mot pour mot dans la résolution 267 du 3 juillet 1969 qui est réaffirmée, avec la 252, par les résolutions 271 du 15 septembre 1969, consécutives à l'incendie criminel de la mosquée Al-Aqsa, et 298 du 25 septembre 1971. La résolution 267, bien qu'elle réitère les principes de la résolution 252, n'est pas exactement formulée dans les mêmes termes. Par exemple, la résolution 252 « en appelle d'urgence à Israël pour qu'il abroge toutes mesures de cette nature déjà prises » alors que la résolution 267 « demande d'urgence à Israël de rapporter immédiatement toutes les mesures déjà prises et qui pourraient tendre au changement du statut de la ville... » .

33. La résolution 298 (1971) relève : « ...Confirme de la façon la plus explicite que toutes les dispositions législatives et administratives prises par Israël en vue de modifier le statut de la ville de Jérusalem, y compris l'expropriation de terres et de biens immeubles, le transfert de populations et la législation visant à incorporer la partie occupée, sont totalement nulles et non avenues et ne peuvent modifier le statut de la ville... »
34. La résolution 446 du 22 mai 1979 déclare que le Conseil de Sécurité « ...demande une fois encore à Israël, en tant que puissance occupante, ... de s'abstenir de toute mesure qui modifierait le statut juridique et le caractère géographique des terres arabes occupées depuis 1967, y compris Jérusalem... »
35. Le Conseil de Sécurité considère dans la résolution 465 du 1<sup>er</sup> mars 1980 « ...que toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure institutionnelle ou le statut des territoires palestiniens et des autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, ou toute ou partie de ceux-ci, n'ont aucune valeur en droit. »
36. Cette formule est reprise par la résolution 471 du 5 juin 1980. Les résolutions 471 du 30 juin 1980 et 478 du 20 août 1980 « censurent » l'annexion formelle de Jérusalem par la loi fondamentale.

37. La thèse d'une souveraineté israélienne sur les territoires occupés depuis 1967 est néanmoins soutenue par plusieurs auteurs.<sup>5</sup> Les arguments généralement avancés sont les suivants : Ni l'Égypte, ni la Jordanie n'ont acquis de souveraineté légitime car leur occupation respectivement de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie n'ont aucune justification légale. En revanche, Israël a conquis la Cisjordanie et la Bande de Gaza en exerçant son droit à la légitime défense et y a donc acquis le droit de souveraineté.<sup>6</sup> Les lignes d'armistice délimitées dans l'accord de 1949 ne sont pas des frontières définitives et n'affectent donc pas les droits et revendications des deux parties. La Jordanie et l'Égypte ont en outre violé l'accord en agressant Israël en 1967. Israël est donc fondé à considérer l'accord caduc.<sup>7</sup> D'autres auteurs pensent que la Cisjordanie est toujours sous souveraineté jordanienne mais qu'elle pourrait devenir israélienne si un Traité intervenait entre les parties.<sup>8</sup>
38. Les juristes défendant la thèse d'une souveraineté palestinienne estiment que l'annexion de la Cisjordanie en 1950 par la Jordanie ne porte pas préjudice au droit de souveraineté que détiennent des Palestiniens car la décision du Parlement jordanien prévoit que les droits des Palestiniens sont préservés et que l'unification ne nuira pas à leurs droits au moment du règlement final de la question de la Palestine.<sup>9</sup>
39. En outre, les Nations-Unies ont plusieurs fois condamné l'annexion israélienne de Jérusalem -Est. Celle-ci est donc illégale du point de vue du droit international.
40. D'autres auteurs soutiennent que les Palestiniens ont le droit à l'autodétermination, ce qui inclut le droit de la souveraineté. « La résolution de partage, qui est encore en vigueur, permet au peuple palestinien et au peuple juif d'exercer leur droit à l'autodétermination. Un État palestinien doit être établi dans le territoire du mandat, à l'exception du territoire d'Israël d'avant 1967, et le contrôle de Jérusalem-Est doit lui être transféré ».<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Dont S.Schewebel, E. Lauterpacht et Y.Z ; Blum.

<sup>6</sup> Lauterpacht, *op.cit.*, p.48 ; Blum, *op.cit.*, p.86 ; Schewebel, *What Weight to conquest ?* American Journal of International Law, n°64 (1970), pp.344-346

<sup>7</sup> Y.Z. Blum, *Zion shall be redeemed in accordance with International Law*, Hapraklit 27 (1971), pp. 315-320, in Hirsch, Housen-Couriel and Lapidoth, *op.cit.*, p 19

<sup>8</sup> Y. Dinstein, *Zion shall be redeemed in International law*, Hapraklit 27 (1971), p.5, in Hirsch, Housen-Couriel, Lapidoth, *op.cit.*, p.19

<sup>9</sup> Henry Cattan, *op.cit.*, p.64

<sup>10</sup> W.T Mallison & S.V. Mallison, *The Palestine Problem in International law and World Order*, Longman, London 1986, pp . 197-201.

41. L'occupation israélienne est précaire. Aucun exercice de souveraineté de facto n'existe de manière continue et incontestée, pour preuve l'omniprésence de l'armée israélienne, la résistance de la population palestinienne et les nombreuses condamnations onusiennes de l'occupation.
42. Ainsi, une sorte de prescription acquisitive (l'occupation israélienne dure depuis des décennies), illustrée en droit par le principe d'effectivité, n'est pas recevable puisqu'elle requiert obligatoirement une occupation continue et paisible.<sup>11</sup>
43. Donc la situation de facto ne peut pas devenir une situation de jure. Les conséquences de cette situation de facto, à Jérusalem en particulier dont la démographie et la propriété sont désormais en faveur des israéliens n'a pu altérer la situation légale de 1948. Les fondements essentiels à cette situation légale n'ont pas disparu : l'existence du peuple palestinien et l'expression continue de son inspiration à l'autodétermination.<sup>12</sup>
44. Il convient d'en conclure à la souveraineté palestinienne sur les territoires occupés depuis 1967, dans la partie Est de Jérusalem.<sup>13</sup>

### **II-3 La Palestine sous le mandat britannique, un Etat protégé**

#### **II-3-1 Le mandat**

45. L'institution du mandat apparaît à la fin de la Première Guerre Mondiale au moment où le droit des peuples à l'autodétermination devient un principe directeur des relations internationales, et non plus une règle d'exception. Le débat de la souveraineté des territoires sous mandat permet de déterminer la portée internationale des actes du mandataire.

#### L'émergence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

<sup>11</sup> Dans le même sens, voir Monique Chemillier-Gendreau, *op.cit.*, p.135

<sup>12</sup> G. Stuby, *The status of Jerusalem and the right of self determination of the Palestinian people*, in *The Legal aspects of the Palestine question*, *op.cit.*, p.127-128

<sup>13</sup> Voir par exemple : M. Van Dusen, *Jerusalem, the occupied territories and the refugees*, in M.Khadduri (ed), *Major Middle Eastern Problems in International Law*, 1978, p.51 ; J.Quigley, *Old Jerusalem : Whose to govern ?* *Denver Journal of International law and Policy*, n°20 (1991), pp.145, 164-166.

46. Le principe des nationalités apparu au XIXème siècle éteindre est invoqué lors de la dislocation des Empires ottoman et austro-hongrois. Présenté comme l'équivalent de l'indépendance nationale - c'est-à-dire le droit appartenant à chaque nation de se constituer en Etat indépendant<sup>14</sup> - comme un principe secondaire par rapport à certaines nécessités stratégiques<sup>15</sup>, ou comme un principe politique et moral mais « nullement une règle de droit »<sup>16</sup>, le droit à l'autodétermination commence du moins à se transformer en norme juridique<sup>17</sup>, en particulier sous l'impulsion du projet du Président Wilson qui inspire les Traités nés du démantèlement des Empires. Ce projet présenté le 8 janvier 1918 propose un programme pour la paix mondiale établi en quatorze points, le douzième mentionnant plus spécifiquement les territoires de l'Empire ottoman. Il énonce :

47. « Les parties turques de l'Empire ottoman devraient être assurées d'une souveraineté certaine, mais les autres nationalités actuellement sous contrôle turc devraient quant à elles être assurées d'une sécurité indubitable, et d'une possibilité sans entrave aucune de développement autonome. »<sup>18</sup>

48. En février 1918, Wilson affirme encore que « les peuples et les régions ne doivent pas être l'objet de marchandages de souveraineté comme s'ils étaient de simples biens ou des pions dans le jeu [...] des grandes puissances, mais [que] chaque accord territorial doit être fait dans l'intérêt et pour le bien des populations concernées[...]. Les aspirations nationales doivent être respectées ; les peuples ne peuvent être dominés et gouvernés qu'avec leur consentement[...]. »<sup>19</sup>

49. Au même moment, le Premier Ministre britannique Lloyd Georges soutien le droit à l'autodétermination des peuples : « L'Arabie, la Mésopotamie, la Syrie et la Palestine ont d'après nous le droit de voir reconnaître leurs aspirations nationales séparées, et [...]

---

<sup>14</sup> Alfred Cobban, *The National State and the National Self-Determination : A legal and political inquiry in self-determination in national, Regional, and Global Dimensions*, West View Press, Boulder, Colorado, 1980, p.307.

<sup>15</sup> C'est en particulier l'opinion de Lord Balfour, citée in Alfred Cobban, *op.cit.*, p.60.

<sup>16</sup> Ruth Lapidoth et N.K Calvo-Goller, *Les éléments constitutifs de l'Etat et la Déclaration du Conseil National palestinien du 15 Novembre 1988*, Revue Générale de Droit International Public, 1992/4, p.780.

<sup>17</sup> Ligue internationale pour le droit et la libération des peuples, *Le Dossier Palestine, la question palestinienne et le droit international*, éd. La Découverte, Paris, 1991, p.78.

<sup>18</sup> *1918 Foreign Relations of the United States* (Washington D.C : Government Printing Office), vol.1, sup. 1, p.16.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.110

le principe d'autodétermination nationale est donc applicable à ces cas de la même manière que territoires européens occupés. »<sup>20</sup>

50. À la suite de la victoire de la Grande-Bretagne et de ses alliés dans la Première Guerre Mondiale, le système des mandats de la Société des Nations devait placer bon nombre des peuples anciennement sujets des Empires ottoman, allemand et austro-hongrois sous la tutelle des puissances victorieuses.

51. Le système des mandats apparaît comme un compromis entre les thèses wilsoniennes et celles des puissances européennes, une solution intermédiaire entre un régime colonial et l'accession immédiate à l'indépendance.<sup>21</sup>

52. L'alinéa 4 de l'article XXII du Pacte de la Société des Nations institue le régime des mandats pour les territoires de l'Ancien Empire ottoman : « Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire. »<sup>22</sup>

53. La dernière étude sur le système des mandats de la S.D.N en 1945 explique les caractéristiques de ce régime : « Le but de cette institution est d'assurer le bien-être et le développement des peuples qui habitent les territoires en question. L'acceptation par une nation de cette mission implique aussi certaines obligations et responsabilités établies par la loi. Comme des tuteurs en droit civil, ils doivent exercer leur autorité dans l'intérêt de leurs pupilles - c'est-à-dire les peuples considérés comme des mineurs - et doivent maintenir une attitude complètement désintéressée dans leurs rapports avec eux. Les territoires placés sous leur administration ne doivent pas être exploités par eux pour leur intérêt propre.

54. Encore une fois, l'expression « peuples pas encore capables d'être indépendants » est utilisée. Il s'ensuit, ainsi que de la conception de la tutelle, que cette mission n'est pas

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p.10

<sup>21</sup> Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, p.471.

<sup>22</sup> Commission d'enquête anglo-américaine, *A survey of Palestine, prepared in 1945-1946*, réédité par The Institute for Palestine Studies, Washington, 1991, p.2.

en principe destinée à perdurer indéfiniment mais seulement jusqu'à ce que les peuples sous tutelle soient capables de gérer leurs propres affaires. »<sup>23</sup>

55. Trois catégories de mandats sont créées en fonction du degré apparent de développement politique que le jugement des puissances victorieuses attribue aux populations. Tous les anciens territoires arabes de l'Empire ottoman, y compris la Palestine, sont devenus des mandats d'assistance appelés « mandat A ».

Se référant aux mandats dits de classe « A », la Société des Nations énonce : « Dans un premier groupe - les mandats « A » (Syrie, Liban, Palestine, Transjordanie et Iraq) - la nation est provisoirement reconnue comme indépendante, mais reçoit le conseil et l'assistance administrative du mandat jusqu'à ce qu'elle soit capable d'être indépendante[...]»

Le mandat « A » dit faire sensiblement de ceux des deux autres catégories. Dans les pays auxquels ils s'appliquent, les habitants ont atteint un stade de développement plus avancé et leur indépendance pourrait en principe être reconnue par le pacte, sous les conditions ci-dessus mentionnées. La mission des mandataires dans ces pays a donc consisté principalement à développer leurs capacités à s'autogouverner, à établir leurs systèmes économiques et les institutions sociales et autres sur une base plus stable de manière à ce qu'elles puissent assumer leur position en tant que nations indépendantes. »<sup>24</sup>

56. Bien que sa finalité semble être de mener ces peuples à l'indépendance, le mandat n'est pas dénué de tout paternalisme et représente un exercice de la compétence territoriale exercée par la puissance mandataire sans que cette dernière possède cependant de titre territorial. Se pose alors la question de la souveraineté des territoires placés sous mandat.

### **La souveraineté des territoires placés sous mandat**

57. L'article 16 du Traité de Lausanne énonce que « [les Turcs] renoncent à tous les titres et droits sur les territoires détachés sans qu'il y ait transfert de ces titres et droits aux puissances alliées. » Il prévoit que l'avenir de ces territoires serait déterminé par « les parties intéressées ». Cette expression n'est pas explicitement définie mais l'article 46 du Traité fait référence aux « États nouvellement créés sur les territoires orientaux

<sup>23</sup> Société des Nations, *Le système des mandats – origine – principes – applications*, (1945- VI.A.I.), p.24.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.24

détachées de l'Empire en vertu du présent Traité », d'où la conclusion d'une partie de la doctrine que ces « parties intéressées sont ces Etats nouveaux ».<sup>25</sup>

58. De nombreuses discussions juridiques ont eu lieu sur la question de la souveraineté des territoires placés sous mandat.

59. Les peuples placés sous mandat « A » pourraient être considérés comme étant « très proches de la souveraineté »<sup>26</sup>, voire comme des « Etats protégés »<sup>27</sup> « dotés d'une certaine autonomie juridique par rapport au mandataire »<sup>28</sup>.

60. Certains auteurs soutiennent que la souveraineté appartient conjointement à la S.D.N et à l'autorité d'administration.<sup>29</sup> Mais la thèse selon laquelle la puissance mandataire détiendrait, en tout ou partie, la souveraineté, est généralement rejetée car « le mandataire agit au nom de la Société des Nations » et remplit « une fonction internationale ». Il s'abstient de toute administration directe.<sup>30</sup>

61. Mais la souveraineté n'appartenait pas non plus à la Société des Nations car celle-ci n'exerçait qu' « une fonction de surveillance et de contrôle ».<sup>31</sup>

62. L'opinion émise le plus fréquemment est « que les territoires sous mandat sont seulement privés de l'exercice de leurs prérogatives de souveraineté, alors que le droit de souveraineté leur appartient en vertu des principes de nationalité et d'autodétermination qui sont les fondements du droit international contemporain ».<sup>32</sup> L'article XXII du Pacte de la Société des Nations établirait « que les territoires sous mandats appartiennent quasiment aux populations ou aux communautés autonomes ». Le pouvoir étatique appartiendrait « à l'Etat sous mandat ».<sup>33</sup>

<sup>25</sup> A Verdross, *Droit International de la paix*, La Hague Recueil, 1920, vol.5.p.403

<sup>26</sup> Quincy Wright, *Sovereignty of the Mandates*, American Journal of Law, 1923, vol.17, p.696

<sup>27</sup> Earl of Birkenhead, *International Law*, 6th edition, p.69

<sup>28</sup> Jean Salmon, *op.cit.*, p.55

<sup>29</sup> E. Lauterpacht, *Jerusalem and the holy places*, 1968, p.13

<sup>30</sup> Louis Cavaré, *Le droit International Public Positif*, Pedone, Paris 1967, p.560 et ss.

<sup>31</sup> CII, *Rec. Des Arrêts, avis et Ordonnances*, Avis, 11 juillet 1950 (Statut International du Sud-Ouest africain), p 132.

<sup>32</sup> J.Stoyanovsky, *La théorie générale des mandats internationaux*, p.83

<sup>33</sup> Paul Pic, *Le régime du mandat d'après le traité de Versailles*, Revue Générale de droit International Public, 1923, p.334.

63. Le mandat « A » concerne les peuples qui ont atteint « un degré de développement tel qu'on peut les reconnaître au moins provisoirement comme des nations véritables ».<sup>34</sup> La jurisprudence contemporaine des mandats énonce d'ailleurs que « les habitants des nouveaux États formés sur l'ancien Empire turc gardent la nationalité de leur Etat » et qu'ils sont « seulement protégés » par les États mandataires.<sup>35</sup> Dans le mandat « A », le pouvoir étatique appartient donc à l'Etat sous mandat mais il est réduit par des limitations destinées à permettre à l'Etat mandataire l'accomplissement de sa fonction internationale. Cette restriction doit être minimale.<sup>36</sup>

64. M. Van Rees, Vice-Président de la Commission Permanente sur les mandats la S.D.N explique : « [...] La souveraineté elle-même serait détenue depuis la renonciation des anciens Empires, par les communautés et les populations autochtones des différents territoires. En d'autres termes, les anciens Empires ayant renoncés à leurs droits et titres sur les territoires en question, sans qu'il y ait eu de transfert de ses droits et titres à d'autres puissances, la souveraineté, qui appartient à ces divers peuples et communautés jusqu'au moment de leur soumission à l'Allemagne à la Turquie, renaît automatiquement du fait de la renonciation susdite. »<sup>37</sup>

65. Dans l'affaire relative au statut du Sud-Ouest africain, qualifié de mandat « C », la Cour Internationale de Justice analyse le système des mandats : « Le système des mandats a été créé par l'article XXII du Pacte de la S.D.N avec la perspective de donner un effet pratique aux deux principes d'importance capitale, nommément le principe de non-annexion et le principe de bien-être et de développement [...]. Il ressort des termes de ce mandat ainsi que des dispositions de l'article XXII du Pacte et des principes qui y sont énoncés que la création de cette nouvelle institution internationale n'implique ni cession de territoire ni transfert de souveraineté à l'Union Sud-africaine. »<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Louis Cavaré, *op.cit.*, p.561.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p.562. L'auteur se réfère notamment aux décisions de la Haute Cour de Palestine (juridiction interne établie par le mandataire) de 1925, des Tribunaux mixtes d'Egypte (1925) du Tribunal civil d'Alep (1926), de la Commission des Réclamations France-Mexique (1928) et du Conseil de la S.D.N (1923).

<sup>36</sup> *Ibid.*, p564.

<sup>37</sup> D.F.W. Van Rees, *Les mandats internationaux*, éd. Rousseau, Paris, 1927, p.20

<sup>38</sup> C.I.J, *Avis consultatif du 2 Juillet 1950, Affaire du statut du sud-ouest africain, Rec. 1950, p.132.*

66. L'institution de Droit International définit comme suit la personnalité internationale des collectivités sous mandat : « Art.6 - Les collectivités sous mandat sont des sujets de droit international. Elles ont un patrimoine distinct de celui de l'État mandataire, elles jouissent ce statut national et peuvent accueillir des droits ou être tenues d'affaires propres. L'acte de mandat détermine si et dans quelle mesure elles ont la capacité internationale d'agir ». <sup>39</sup>

67. Les mandats « A » sont devenus des États assez rapidement, ce qui atteste que la reconnaissance en 1919 de l'existence dans la région de « nations indépendantes » est bien une réalité. <sup>40</sup>

68. Ainsi, à compter de la résolution 181, seul l'état de guerre, l'occupation, l'annexion et la colonisation ont empêché l'État de Palestine de jouir de la capacité internationale d'agir, donc en d'autres termes seuls des actes illégaux et condamnés comme tels par l'Assemblée Générale, le Conseil de Sécurité et la CJI (à propos du Mur d'annexion) ont empêché la Palestine d'exercer sa souveraineté. Ces actes sont nuls et non avenue.

69. Dès lors, le statut de la Palestine sous mandat a eu pour effet de conserver, au minimum aux Territoires occupés depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, la capacité juridique d'un État, capacité juridique reconnue aujourd'hui par la majorité des États dans le monde et par la CPI elle-même qui, à ce titre, a accueilli l'adhésion de l'État de Palestine au Statut.

#### **IV - CONCLUSION**

70. En conséquence de tout ce qui précède, il est respectueusement demandé à la Chambre Préliminaire de se déclarer incompétente à remettre en cause l'adhésion de la Palestine au Statut de la Cour Pénale Internationale et en conséquence, se déclarer compétente à connaître de la situation en Palestine et ce, sur l'ensemble des Territoires Occupés en ce compris Jérusalem Est.

---

<sup>39</sup> Institut de Droit International, *Annuaire*, Session de Cambridge, 1931, tome 36 vol. II, p.53.

<sup>40</sup> Jean Salmon, *op.cit*, p.55.

71. Néanmoins, si la Chambre Préliminaire venait à se considérer compétente pour se prononcer sur la qualité d'Etat de la Palestine, au regard des dispositions du Statut et seulement au regard du Statut, elle ne pourrait que reconnaître à la Palestine la qualité d'Etat et par voie de conséquence se déclarer compétente à connaître de la situation en Palestine et ce sur l'ensemble des Territoires Occupés en ce compris Jérusalem Est.



---

Dominique COCHAIN ASSI  
Avocat au Barreau e PARIS

on behalf of  
victims

---

Dated this 16 mars 2020

At Paris, France

At [place, country]