

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

**OBLIGATIONS D'ISRAËL EN CE QUI CONCERNE LA PRÉSENCE ET LES
ACTIVITÉS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, D'AUTRES
ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET D'ÉTATS TIERS
DANS LE TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ
ET EN LIEN AVEC CELUI-CI**

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA MALAISIE

25 février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1
II. COMPÉTENCE DE LA COUR	3
A. L'Assemblée générale a compétence pour présenter la demande	4
B. La demande porte sur une question juridique.....	4
III. ABSENCE DE RAISONS DÉCISIVES DE REFUSER DE DONNER UN AVIS CONSULTATIF	5
A. Il ne s'agit pas d'une question purement bilatérale entre États	6
B. Une question au cœur des fonctions et des travaux de l'Assemblée générale.....	7
C. L'actualité et l'urgence de la demande.....	7
IV. OBLIGATIONS INTERNATIONALES D'ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE.....	7
A. Droit applicable : portée territoriale et matérielle	7
B. Obligations générales d'administration et de protection	8
C. Obligations concrètes en matière de secours humanitaire.....	11
D. L'UNRWA comme quasi-substitut ou substitut humanitaire de la puissance protectrice	15
E. Conclusion provisoire.....	18
V. OBLIGATIONS INTERNATIONALES D'ISRAËL EN TANT QUE MEMBRE DE L'ONU	18
A. Obligation d'accorder à l'Organisation la capacité juridique.....	18
B. Obligation d'accorder à l'Organisation des privilèges et immunités	19
C. Obligation de coopérer de bonne foi avec l'Organisation.....	23
D. Obligations découlant de l'échange de lettres de 1967	25
E. Conclusion provisoire.....	27
VI. EFFET SUR LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION	27
VII. RÉSUMÉ DES DEMANDES.....	29

I. INTRODUCTION

1. La Malaisie soumet le présent exposé conformément à l'ordonnance que la Cour a rendue le 23 décembre 2024 à la suite de la demande d'avis consultatif formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 79/232 du 19 décembre 2024¹.

2. Dans la résolution précitée, l'Assemblée générale a adressé sa demande à la Cour en ces termes :

« *L'Assemblée générale,*

.....

10. *Décide*, conformément à l'Article 96 de la Charte, de demander à la Cour internationale de Justice de donner, en vertu de l'Article 65 du Statut de la Cour, à titre prioritaire et de toute urgence, un avis consultatif sur la question ci-après, compte tenu des règles et principes du droit international, dont notamment la Charte, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, l'avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 et l'avis consultatif de la Cour en date du 19 juillet 2024, dans lequel celle-ci a réaffirmé l'obligation pour la Puissance occupante d'administrer le territoire occupé dans l'intérêt de la population locale et estimé qu'Israël n'avait pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation :

Quelles sont les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, y compris s'agissant d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ? »²

3. Aux fins du présent exposé, la question est interprétée à la lumière du droit à l'autodétermination et au regard de l'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, donné par la Cour le 19 juillet 2024³. Il sera traité en particulier des obligations auxquelles Israël est tenu envers la communauté internationale dans son ensemble, y compris l'Organisation des Nations Unies (ci-après, l'« ONU » ou l'« Organisation »), lesquelles découlent à la fois de son statut de puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé et de sa qualité de Membre de l'Organisation. Après avoir présenté ces obligations, la Malaisie les examinera à la lumière du droit du peuple palestinien à l'autodétermination et de l'avis consultatif donné par la Cour le 19 juillet 2024.

¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232.

² *Ibid.*, par. 10.

³ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024* (ci-après, l'« avis consultatif sur les Politiques et pratiques »).

4. La Malaisie estime que les projets et mesures, y compris les lois, adoptés par Israël pour entraver ou empêcher la présence et les activités de l'ONU dans le Territoire palestinien occupé, comme les a caractérisés l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232⁴, ne sont autres que des maillons supplémentaires dans la chaîne des politiques et pratiques mises en œuvre par cet État dans ce territoire et dont la Cour a jugé qu'elles constituaient, notamment, une violation grave du droit du peuple palestinien à l'autodétermination⁵, qui est une norme impérative du droit international général⁶. De fait, ces mesures contreviennent aux obligations d'Israël en tant que puissance occupante et à ses obligations en tant que Membre de l'ONU, et, prises ensemble, à chacun des quatre aspects du droit du peuple palestinien à l'autodétermination retenus par la Cour dans son avis consultatif du 19 juillet 2024.

5. La Malaisie soumet le présent exposé pour les raisons suivantes :

- a) Premièrement, la Malaisie a montré son attachement sans faille au droit à l'autodétermination et estime que l'avis consultatif que la Cour est appelée à donner en réponse à la demande de l'Assemblée générale contribuera à la clarification et à l'application de ce droit.
- b) Deuxièmement, la Malaisie agit conformément à ses obligations telles qu'énoncées par la Cour dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, en particulier l'obligation de coopérer pour mettre fin à l'occupation illicite du Territoire palestinien occupé et à la violation grave du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.
- c) Troisièmement, la Malaisie est guidée par son obligation de faire respecter les quatre conventions de Genève du 12 août 1949, conformément à leur article premier commun.
- d) Quatrièmement, la Malaisie est guidée par les obligations qui lui incombent au regard de la Charte et des instruments connexes, telles que rappelées dans le présent exposé, et en particulier par son obligation de coopérer de bonne foi avec l'Organisation.
- e) Cinquièmement, la Malaisie a fait de l'instauration d'une paix juste, globale et durable au Moyen-Orient et de la fin de l'occupation israélienne en Palestine une priorité de sa politique étrangère. À ce titre, elle a engagé des efforts diplomatiques visant à assurer la livraison d'aide humanitaire et d'aide au développement dans le Territoire palestinien occupé, et coopère avec l'ONU, en particulier avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), notamment au moyen de contributions financières volontaires.

6. C'est à la lumière de ces considérations que la Malaisie s'est portée coautrice de la résolution 79/232 de l'Assemblée générale, en faveur de laquelle elle a ensuite voté⁷. Dans le présent exposé, elle renouvelle son soutien à la demande de l'Assemblée générale et fait respectueusement connaître à la Cour ses vues sur la question juridique qui y est posée.

⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232, quinzième alinéa du préambule.

⁵ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 275, 278 et 279.

⁶ *Ibid.*, par. 233.

⁷ Nations Unies, doc. A/79/PV.54, p. 45 et 49, respectivement.

7. Le présent exposé est structuré comme suit :

- a) La section II traite de la compétence de la Cour. Selon la Malaisie, la Cour a compétence pour donner un avis consultatif sur la question dont elle est saisie étant donné que l'Assemblée générale, dont la demande à cet égard a été présentée en bonne et due forme, a posé une question juridique qui relève de sa propre compétence.
- b) La section III porte sur la question de savoir s'il existe des « raisons décisives » devant conduire la Cour à user de son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner l'avis consultatif demandé. La Malaisie soutient respectueusement qu'il n'existe pas de telles raisons en l'espèce. Ainsi, la demande ne porte pas sur quelque question purement bilatérale entre États ; le droit à l'autodétermination, les obligations de droit international relatives à l'assistance humanitaire et au développement, et les obligations de droit international relatives au comportement des Membres à l'égard de l'Organisation, en particulier de l'Assemblée générale et de ses organes, sont au cœur des fonctions et des travaux de l'Assemblée générale ; et la demande présente un caractère d'actualité et d'urgence, compte tenu de la catastrophe humanitaire qui se déroule actuellement dans le Territoire palestinien occupé et des dispositions récemment prises par Israël contre l'Organisation dans ce territoire, notamment son adoption de lois en ce sens.
- c) La section IV traite des obligations d'Israël en tant que puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé et montre que l'UNRWA, étant un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, agit en qualité de quasi-substitut ou de substitut humanitaire de la puissance protectrice, au regard du droit international humanitaire, et jouit à ce titre des protections supplémentaires prévues par ce droit qui sont adaptées à ses fonctions.
- d) La section V traite des obligations d'Israël en tant que Membre de l'ONU, en particulier celles relatives au statut de l'Organisation en droit israélien et à ses privilèges et immunités. Il y est montré que, au-delà des obligations évoquées, et selon une interprétation systématique de la Charte et de la convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Israël a l'obligation générale de coopérer de bonne foi avec l'Organisation, et en particulier avec l'UNRWA.
- e) Dans la section VI, les obligations d'Israël présentées dans les sections IV et V sont examinées à la lumière du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Il y est montré que le comportement d'Israël, qui est constitutif de manquement à ces obligations, emporte aussi violation de ce droit. De fait, les obligations présentées dans les sections précédentes sont destinées, en définitive, à promouvoir et à consolider ce droit, soit en accordant une protection à un peuple sous occupation étrangère, soit en accordant une protection à l'ONU dans la poursuite de l'objectif énoncé au paragraphe 2 de l'article 1 de la Charte, à savoir développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits et de l'autodétermination.
- f) La section VII résume les demandes de la Malaisie.

II. COMPÉTENCE DE LA COUR

8. La Malaisie fait respectueusement valoir que la Cour a compétence pour donner l'avis consultatif sollicité, puisque l'Assemblée générale a compétence pour présenter cette demande et que celle-ci porte sur une question juridique.

A. L'Assemblée générale a compétence pour présenter la demande

9. Le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de la Cour est ainsi libellé : « La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte ou conformément à ses dispositions à demander cet avis. »

10. Le paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte dispose ce qui suit : « L'Assemblée générale ... peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique. »

11. Conformément à ces dispositions, l'Assemblée générale est autorisée par le paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte à demander à la Cour de donner un avis consultatif, en application du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, sur toute question juridique.

12. L'Assemblée générale a dûment présenté sa demande dans la résolution 79/232 datée 19 décembre 2024⁸, qui a été adoptée par 137 voix contre 12, avec 22 abstentions⁹, soit à la majorité des membres présents et votants, conformément au règlement intérieur de l'Assemblée générale¹⁰. La demande a ensuite été transmise à la Cour conformément au paragraphe 2 de l'article 65 de son Statut¹¹.

13. La Malaisie soutient respectueusement que la question sur laquelle l'Assemblée générale a demandé un avis consultatif relève clairement du champ des activités de cette dernière, qui est concernée par les obligations incombant aux Membres de l'ONU s'agissant de sa présence et de ses activités, ou de celles d'un de ses organes subsidiaires (comme l'UNRWA), dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. En outre, l'Assemblée générale est depuis longtemps impliquée dans la situation plus générale du Territoire palestinien occupé, dans l'exercice des fonctions et des pouvoirs qui lui sont reconnus par les dispositions pertinentes de la Charte. Comme la Cour l'a fait observer dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, « [d]epuis qu'elle a adopté la résolution 181(II) relative au plan de partage de la Palestine en 1947, l'Assemblée générale est restée saisie de la question palestinienne, au sujet de laquelle des résolutions ont été examinées, débattues et adoptées en son sein presque chaque année »¹².

14. Pour ces raisons, l'Assemblée générale a compétence pour solliciter un avis consultatif sur cette question.

B. La demande porte sur une question juridique

15. Selon le paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de la Cour, la question sur laquelle celle-ci est priée de donner un avis consultatif doit être une question « juridique ». La Cour a jugé que les questions « libellées en termes juridiques et soul[evant] des problèmes de droit international ... sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une

⁸ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232.

⁹ Nations Unies, doc. A/79/PV.54, p. 49.

¹⁰ Nations Unies, règlement intérieur de l'Assemblée générale, doc. A/520/Rev.20, art. 85.

¹¹ Ordonnance du 23 décembre 2024.

¹² Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 35.

réponse fondée en droit »¹³. Dans sa résolution 79/232, l'Assemblée générale demande à la Cour de déterminer, compte tenu des règles et principes du droit international, quelles sont les obligations d'Israël en tant que puissance occupante et Membre de l'ONU, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci¹⁴. La question est libellée en termes juridiques et soulève des problèmes de droit international, puisqu'elle invite la Cour à déterminer les obligations juridiques d'un État au regard de corpus particuliers du droit international. Par définition, elle n'est susceptible de recevoir qu'une réponse fondée en droit.

16. Cette conclusion n'est pas invalidée par le fait que la question puisse être considérée comme présentant également des aspects politiques. La Cour a clairement dit que « le fait qu'une question revête des aspects politiques ne suffit pas à lui ôter son caractère juridique »¹⁵. Israël a déjà accusé l'Assemblée générale de se prêter à une « farce politique » et d'ajouter maintenant « un nouveau numéro au cirque : la Cour internationale de Justice »¹⁶. Abstraction faite du fond et de la forme indigne de cette attaque, la Cour a également précisé que « pour trancher le point — qui touche à sa compétence — de savoir si la question qui lui est posée est d'ordre juridique, elle ne doit tenir compte ni de la nature politique des motifs qui pourraient avoir inspiré la demande, ni des conséquences politiques que pourrait avoir son avis »¹⁷.

17. Pour ces raisons, c'est bien une question juridique que l'Assemblée générale a posée à la Cour, qui est ainsi appelée à établir le droit applicable à Israël concernant la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, et donc invitée à « s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire »¹⁸.

III. ABSENCE DE RAISONS DÉCISIVES DE REFUSER DE DONNER UN AVIS CONSULTATIF

18. La Cour a « maintes fois souligné » que le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut « devrait être interprété comme [lui] reconnaissant ... le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies »¹⁹. Elle n'a toutefois jamais refusé de donner un tel avis, faisant souvent valoir que, en tant qu'organe judiciaire principal de l'ONU, elle « considère que sa réponse à une demande d'avis consultatif “constitue [sa] participation ... à l'action de l'Organisation et, en principe, ... ne devrait pas être

¹³ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 12, par. 15 (ci-après, l'« avis consultatif au sujet du Sahara occidental ») ; *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 66, par. 13.

¹⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232, par. 10.

¹⁵ *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 403, par. 27 (ci-après, l'« avis consultatif au sujet du Kosovo »).

¹⁶ Nations Unies, doc. A/79/PV.54, p. 48 (Danon).

¹⁷ Avis consultatif au sujet du Kosovo, par. 27 ; voir aussi *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 226, par. 13 (ci-après, l'« avis consultatif sur les Armes nucléaires »).

¹⁸ Avis consultatif au sujet du Kosovo, par. 27.

¹⁹ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 30 ; avis consultatif au sujet du Kosovo, par. 29 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 136, par. 44 (ci-après, l'« avis consultatif sur le Mur »).

refusée»²⁰. Aussi, la Cour a toujours dit qu'elle n'opposerait pas de refus à une demande d'avis consultatif relevant de sa compétence à moins d'avoir des « raisons décisives » de le faire²¹.

19. La Malaisie soutient respectueusement qu'aucune raison décisive ne justifie que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif en l'espèce.

A. Il ne s'agit pas d'une question purement bilatérale entre États

20. La Cour a invariablement dit qu'« elle aurait une raison décisive de refuser de donner un avis consultatif dans l'hypothèse où un tel avis “aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant” »²². Or, dans la présente procédure, la demande d'avis consultatif porte sur les obligations existantes d'Israël, en tant que puissance occupante et en tant que Membre de l'ONU, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Elle vise à « clarifier » l'obligation qui incombe à Israël « de garantir et de faciliter l'aide humanitaire et l'aide au développement dans le Territoire palestinien occupé »²³ en présentant à la Cour « certaines questions supplémentaires ... [sur lesquelles elle pourrait se prononcer] en complément de l'avis consultatif qu'elle a rendu le 19 juillet 2024 »²⁴.

21. Dans ce dernier avis consultatif, la Cour a relevé que les questions relatives à la Palestine étaient inscrites de longue date à l'ordre du jour des organes de l'ONU²⁵. Elle a en outre fait observer que l'Organisation avait « une responsabilité permanente à assumer en ce qui concern[ait] la question de la Palestine jusqu'à ce qu'elle soit réglée sous tous ses aspects de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale »²⁶, conformément à la résolution 57/107 de l'Assemblée générale²⁷. Tout comme dans cette procédure consultative, les problèmes soulevés dans la demande connexe dont la Cour est présentement saisie « relèvent de la question palestinienne, et notamment du rôle de l'Assemblée générale en la matière »²⁸. Ils présentent donc un intérêt direct pour l'ONU, puisqu'ils portent à la fois sur la présence et les activités de ses organes dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, et sur des enjeux de paix et de sécurité internationales.

²⁰ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 30 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 95, par. 65 (ci-après, l'« avis consultatif au sujet des Chagos »).

²¹ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 31 ; avis consultatif au sujet des *Chagos*, par. 65 ; avis consultatif au sujet du *Kosovo*, par. 30 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 44.

²² Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. [34] ; avis consultatif au sujet des *Chagos*, par. 85 ; avis consultatif au sujet du *Sahara occidental*, par. 33.

²³ Nations Unies, doc. A/79/PV.54, p. 46 (Kravik).

²⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232, vingt-troisième alinéa du préambule.

²⁵ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 35.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 57/107, 3 décembre 2002, doc. A/RES/57/107, quatrième alinéa du préambule.

²⁸ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 35.

B. Une question au cœur des fonctions et des travaux de l'Assemblée générale

22. La question sur laquelle la Cour est priée de rendre un avis consultatif est au cœur des fonctions et des travaux de l'Assemblée générale. Premièrement, il a déjà été relevé, par la Cour et dans le présent exposé, que la question de la Palestine occupe une place centrale dans les travaux de l'Assemblée générale depuis que celle-ci a été créée²⁹. Deuxièmement, cette question se rapporte directement aux activités de l'un des organes subsidiaires de l'Assemblée générale, à savoir l'UNRWA, conformément au mandat de cet organe tel qu'il a été énoncé dans la résolution 302 (IV)³⁰ de l'Assemblée générale et précisé dans des résolutions ultérieures.

23. L'Assemblée générale sollicite l'assistance de la Cour pour clarifier la question juridique qu'elle lui pose, de manière à exercer comme il convient ses fonctions sur la question de la Palestine, et à organiser ses travaux en lien avec l'UNRWA, qui est un de ses organes subsidiaires, et par l'intermédiaire de celui-ci. La Malaisie soutient donc respectueusement qu'il s'agit là d'une raison décisive pour la Cour de donner l'avis consultatif demandé.

C. L'actualité et l'urgence de la demande

24. Enfin, la question soumise à la Cour dans la demande d'avis consultatif revêt un caractère particulièrement urgent et pertinent eu égard à la récente escalade des agissements d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Mentionnant certains de ces agissements, notamment l'adoption de lois visant directement à s'opposer à la présence et aux activités de l'ONU dans le Territoire palestinien occupé, l'Assemblée générale a souligné l'urgence de sa demande dans sa résolution 79/232 : elle a prié la Cour de donner un avis consultatif « à titre prioritaire et *de toute urgence* »³¹, conformément à l'article 103 de son règlement intérieur. Ce caractère d'urgence ressort également de la lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, dans laquelle ce dernier

« appel[le] *d'urgence* l'attention de l'Assemblée générale sur deux lois que la Knesset d'Israël a adoptées le 28 octobre 2024 et qui, si elles étaient appliquées, pourraient empêcher [l'UNRWA] de poursuivre ses activités essentielles dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, comme le prescrit l'Assemblée »³².

25. La Malaisie soutient respectueusement que non seulement la Cour n'a pas de raisons décisives justifiant qu'elle refuse de donner l'avis consultatif demandé, mais elle a des raisons décisives de le donner et, effectivement, d'urgence.

IV. OBLIGATIONS INTERNATIONALES D'ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE

A. Droit applicable : portée territoriale et matérielle

26. Le droit international de l'occupation doit être considéré comme s'appliquant au Territoire palestinien occupé dans son ensemble. Comme la Cour l'a fait observer dans son avis consultatif du

²⁹ Voir le paragraphe 21 du présent exposé.

³⁰ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV), 8 décembre 1949, doc. A/RES/302 (IV), par. 7.

³¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232, par. 10 (les italiques sont de nous).

³² Nations Unies, doc. A/79/558 (les italiques sont de nous).

19 juillet 2024, « du point de vue juridique, le Territoire palestinien occupé constitue une seule et même entité territoriale »³³. Elle a en outre jugé que, s'agissant en particulier de la bande de Gaza, les obligations qui incombent à Israël au regard du droit de l'occupation demeuraient « proportionnées au degré de son contrôle effectif » sur ce territoire³⁴. Ce contrôle effectif est actuellement considérable et comprend au moins « le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes, l'imposition de restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, la perception des taxes à l'importation et à l'exportation, et le contrôle militaire sur la zone tampon »³⁵, ainsi que le contrôle militaire d'autres zones dans la bande de Gaza.

27. Le droit international de l'occupation qui est applicable en l'espèce est consacré dans la convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (ci-après, la « quatrième convention de Genève ») et par le droit international coutumier³⁶. Les obligations qui découlent du droit international de l'occupation revêtent « par essence un caractère *erga omnes* »³⁷, c'est-à-dire qu'elles incombent à la puissance occupante à l'égard de la communauté internationale dans son ensemble, laquelle doit être aujourd'hui considérée comme englobant l'ONU, organisation internationale possédant une personnalité juridique objective sur le plan international³⁸.

B. Obligations générales d'administration et de protection

28. Tout examen des obligations d'Israël, en tant que puissance occupante, dans le Territoire palestinien occupé doit avoir pour point de départ l'article 43 du règlement de La Haye de 1907. Selon cette disposition, qui est considérée comme reflétant le droit international coutumier³⁹, la puissance occupante « prendra *toutes* les mesures qui dépendent [d'elle] en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays »⁴⁰.

29. Cette disposition impose à Israël une obligation positive d'administrer le Territoire palestinien occupé et de protéger la population dans ce territoire en tant qu'administrateur de fait⁴¹. Israël doit en outre administrer ce territoire « dans l'intérêt de la population locale »⁴². Cette obligation positive générale est « développée » par les dispositions pertinentes de la quatrième convention de Genève s'agissant de la protection de la population civile dans le territoire occupé⁴³. Mais elle s'accompagne également d'une obligation négative qui exige qu'Israël, en tant que

³³ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 78.

³⁴ *Ibid.*, par. 94.

³⁵ *Ibid.*, par. 93.

³⁶ *Ibid.*, par. 96.

³⁷ *Ibid.* ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 157.

³⁸ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 179 et 185 (ci-après, l'« avis consultatif sur la *Réparation des dommages* »).

³⁹ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 96 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 89.

⁴⁰ Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907, art. 43 (les italiques sont de nous).

⁴¹ Jean S. Pictet (sous la dir. de), « La convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre », commentaire, CICR (1958), p. 294.

⁴² Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 105.

⁴³ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 274 ; avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 106.

puissance occupante, s'abstienne de modifier les lois en vigueur dans le territoire occupé, « sauf empêchement absolu ».

30. La quatrième convention de Genève limite en outre strictement le pouvoir d'Israël de conclure des accords avec les autorités du territoire occupé précisément pour épargner à celles-ci d'être contraintes, par exemple, d'interdire les activités d'organismes humanitaires dans ce territoire⁴⁴. Ce que la puissance occupante ne peut pas faire au moyen d'un « accord » avec les autorités du territoire occupé, elle ne peut *a fortiori* pas le faire unilatéralement. Israël est donc dans l'obligation de ne pas interdire les activités des organismes humanitaires dans le Territoire palestinien occupé.

31. Le premier alinéa de l'article 50 de la quatrième convention de Genève impose en outre à Israël une obligation générale de « faciliter[] ... le bon fonctionnement [de *tous*] []es établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants » dans le Territoire palestinien occupé⁴⁵. Les soins et l'éducation des enfants constituant le seul critère de protection⁴⁶, cette obligation générale couvre une grande diversité d'établissements, dont font indubitablement partie les centres de soins de santé primaires et les écoles de l'UNRWA dans tout ledit territoire. L'obligation qui incombe à Israël à cet égard a, elle aussi, un aspect positif et un aspect négatif. Outre ce dernier, qui consiste à ne pas entraver les activités et le « bon fonctionnement » de ces établissements, y compris l'UNRWA, en s'abstenant notamment d'en réquisitionner le personnel, les locaux ou le matériel, cette disposition comporte une obligation positive pour Israël de faire en sorte que ces établissements disposent des vivres, des fournitures médicales et de tous autres articles nécessaires à l'accomplissement de leur tâche⁴⁷.

32. Il est également interdit à Israël, de façon plus générale, de détruire des biens appartenant, entre autres, à des « organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues *absolument nécessaires* par les opérations militaires », conformément à l'article 53 de la quatrième convention de Genève⁴⁸. Cette interdiction s'applique aux biens des organismes humanitaires, y compris l'UNRWA⁴⁹, puisqu'il s'agit d'institutions « consacré[e]s ... à la charité et à l'instruction »⁵⁰.

33. Surtout, Israël a l'obligation positive, en tant que puissance occupante, d'assurer l'approvisionnement en vivres et en produits médicaux du Territoire palestinien occupé « dans *toute la mesure* de ses moyens »⁵¹, notamment en « import[ant] » les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé sont insuffisantes⁵². Cette disposition du premier alinéa de l'article 55 de la quatrième convention de Genève, qui « étend

⁴⁴ Quatrième convention de Genève, art. 7, premier alinéa, et art. 47 ; CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 274-275 ; voir aussi l'avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 102.

⁴⁵ Quatrième convention de Genève, art. 50, premier alinéa (les italiques sont de nous).

⁴⁶ Voir aussi CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 308.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Quatrième convention de Genève, art. 53 (les italiques sont de nous).

⁴⁹ L'ONU, et l'UNRWA en particulier, bénéficie de l'inviolabilité de ses biens, en vertu du droit des Nations Unies. Voir à ce propos la section V.

⁵⁰ Voir aussi le règlement de La Haye de 1907, art. 56 ; CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 323.

⁵¹ Quatrième convention de Genève, art. 55, premier alinéa (les italiques sont de nous).

⁵² *Ibid.*

considérablement » l'obligation générale incombant à Israël au titre de l'article 43 du Règlement de La Haye de 1907⁵³, est à son tour considérablement étendue par le paragraphe 1 de l'article 69 du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I), adopté le 8 juin 1977 (ci-après, le « protocole additionnel I »).

34. Cette dernière disposition exige également d'Israël qu'il assure, « dans toute la mesure de ses moyens et sans *aucune* distinction de caractère défavorable », la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence, des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile du Territoire palestinien occupé, et d'objets de culte⁵⁴. Il convient de noter que cette obligation positive s'étend à « *tous* les "autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile" », ce qui comprend aussi, selon la situation sur le terrain, les combustibles et autres approvisionnements non mentionnés dans la disposition⁵⁵. Bien qu'Israël ne soit pas partie au protocole additionnel I, la Malaisie soutient respectueusement que l'article 69 de cet instrument reflète le droit international coutumier en ce que ses dispositions comptent parmi le « grand nombre de règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés » qui sont « si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des "considérations élémentaires d'humanité" », qu'elles « s'imposent ... à tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des *principes intransgressibles* du droit international coutumier »⁵⁶.

35. Enfin, le premier alinéa de l'article 56 de la quatrième convention de Genève soumet Israël à une obligation positive d'assurer et de maintenir « les établissements et les services médicaux et hospitaliers, ainsi que la santé et l'hygiène publiques » dans le Territoire palestinien occupé et ce, là aussi, « [d]ans toute la mesure de ses moyens »⁵⁷. S'y ajoute une obligation négative de « ne pas entraver » l'activité des organisations, y compris l'UNRWA, chargées de veiller à la santé et à l'hygiène de la population du Territoire palestinien occupé⁵⁸.

36. Le droit international des droits de l'homme met des obligations supplémentaires à la charge d'Israël en tant que puissance occupante. Ainsi que l'a dit la Cour, « la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé »⁵⁹. Plusieurs obligations énoncées dans des conventions relatives aux droits de l'homme auxquelles Israël est partie sont pertinentes non seulement pour la population civile du Territoire palestinien occupé, qui demeure sous juridiction israélienne, mais aussi pour l'ONU, d'autres organisations internationales et des États tiers dont le personnel susceptible d'être présent dans le Territoire palestinien occupé relève également de la juridiction d'Israël.

⁵³ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 333.

⁵⁴ Protocole additionnel I, art. 69, par. 1 (les italiques sont de nous).

⁵⁵ CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 833, par. 2780 (les italiques sont de nous). On peut estimer que cette position est aussi celle qui découle d'une interprétation correcte du premier alinéa de l'article 55 de la quatrième convention de Genève : voir CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 333, où il est fait mention de « tout article nécessaire à la vie ».

⁵⁶ Avis consultatif sur les *Armes nucléaires*, par. 79 (les italiques sont de nous). Concernant le caractère coutumier des articles 69 à 71 du protocole additionnel I, voir aussi l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier : Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier* (2005), règle 55.

⁵⁷ Quatrième convention de Genève, art. 56, premier alinéa.

⁵⁸ Voir CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 337.

⁵⁹ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 106. Voir aussi l'avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 99-101.

37. Une attention particulière doit être accordée, dans ce contexte, aux obligations découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment celles relatives au droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants (art. 11), au droit à la santé (art. 12) et au droit à l'éducation (art. 13 et 14). La Cour a toujours considéré que ce pacte⁶⁰ s'appliquait au Territoire palestinien occupé, tout comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la convention relative aux droits de l'enfant et la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

38. Les obligations générales positives et négatives brièvement examinées dans la présente sous-section établissent le cadre dans lequel la puissance occupante est tenue de gouverner le territoire occupé et de protéger la population civile qui s'y trouve. La Malaisie soutient respectueusement qu'Israël manque depuis longtemps à l'ensemble de ces obligations, comme la Cour l'a également estimé, notamment, dans ses avis consultatifs du 9 juillet 2004 et du 19 juillet 2024⁶¹. En particulier, cela fait longtemps qu'Israël n'assure pas la fourniture de vivres, de médicaments, de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence, de combustibles et d'autres approvisionnements vitaux à la population « dans toute la mesure de ses moyens », pas plus qu'il n'« importe » de tels approvisionnements. Au contraire, il vide le Territoire palestinien occupé de ses ressources⁶² ou les détruit arbitrairement⁶³, comme il démolit les structures de fourniture d'aide humanitaire et de prestation de services de santé et d'instruction⁶⁴, tout en comptant sur l'UNRWA et d'autres organismes humanitaires et États tiers pour pourvoir aux besoins de la population. Loin de faciliter le bon fonctionnement des établissements consacrés à la santé de la population et aux soins et à l'éducation des enfants ou d'en assurer la protection, il les détruit, les empêche de fonctionner ou en limite l'accès⁶⁵. Sa dernière mesure en date, l'adoption des deux lois portant cessation des activités de l'UNRWA en Israël et dans le Territoire palestinien occupé, ne vise qu'à enraciner ces violations en interdisant, *in fine*, l'action d'un organisme humanitaire dans ce territoire.

39. Les obligations présentées dans la présente sous-section mettent en évidence les obligations concrètes incombant à Israël en matière de secours humanitaire, lesquelles entrent en jeu parce que la population du Territoire palestinien occupé est insuffisamment approvisionnée de façon chronique, en dépit des obligations d'Israël telles qu'évoquées. Ces obligations concrètes seront examinées dans la sous-section suivante.

C. Obligations concrètes en matière de secours humanitaire

40. Les articles 59, 60 et 61 de la quatrième convention de Genève énoncent les obligations qui incombent à Israël en ce qui concerne l'acheminement des secours humanitaires dans le Territoire palestinien occupé. Ils sont complétés par les articles 69 et 71 du protocole additionnel I, qui reflètent, comme la Malaisie l'a indiqué plus haut, les règles coutumières du droit international humanitaire et, de fait, les principes intransgressibles du droit international coutumier⁶⁶.

⁶⁰ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 100 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 112.

⁶¹ Avis consultatif sur le *Mur* ; avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*.

⁶² Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 124-133.

⁶³ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 133.

⁶⁴ Voir Nations Unies, rapport du haut-commissaire aux droits de l'homme, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », doc. A/HRC/52/76 (15 mars 2023), par. 25-26.

⁶⁵ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 133.

⁶⁶ Voir le paragraphe 34 du présent exposé.

41. Le premier alinéa de l'article 59 de la quatrième convention de Genève, lu conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 69 du protocole additionnel I, impose à Israël l'obligation d'« accepter » les actions de secours en faveur de la population du Territoire palestinien occupé et de « faciliter » ces actions « dans toute la mesure de ses moyens »⁶⁷, de sorte qu'elles puissent être menées « sans délai »⁶⁸. Israël n'a aucun droit de s'opposer à des actions de secours humanitaire, quand bien même d'impérieuses considérations de sécurité l'exigeraient, selon lui⁶⁹. Il ne fait aucun doute, au vu des dispositions pertinentes applicables, qu'Israël a l'obligation, en tant que puissance occupante, d'accepter les actions de secours humanitaire et de les faciliter⁷⁰.

42. Le deuxième alinéa de l'article 59 de la quatrième convention de Genève dispose que les actions de secours qu'Israël, en tant que puissance occupante, a l'obligation d'« accepter » et de « faciliter » peuvent « être entreprises soit par des États, soit par *un organisme humanitaire impartial* »⁷¹ tel que l'UNRWA⁷². Israël est tenu d'apporter « tout son concours pour l'exécution rapide et exacte » des actions de secours humanitaire⁷³, y compris à l'UNRWA ou à d'autres acteurs tels que des organisations internationales ou des États tiers entreprenant de telles actions.

43. Le troisième alinéa de l'article 59 de la quatrième convention de Genève impose également à Israël l'obligation d'« autoriser » les envois de secours et d'en « assurer » la protection⁷⁴. Cela signifie, en particulier, que ces envois doivent être autorisés à franchir tout blocus⁷⁵ tel que celui qui pèse sur la bande de Gaza. Ici encore, il s'agit d'une obligation revêtant un aspect négatif (autoriser le passage) et un aspect positif (assurer la protection), qui constitue la « pierre angulaire » de tout le système des actions de secours humanitaire⁷⁶.

44. En vertu de l'article 60 de la quatrième convention de Genève, Israël a l'obligation de ne détourner « d'aucune manière » les envois de secours de l'affectation qui leur a été assignée⁷⁷. Un tel détournement n'est autorisé qu'à titre exceptionnel dans des cas de « nécessité urgente », et seulement « dans l'intérêt de la population du territoire occupé et avec l'assentiment de la Puissance

⁶⁷ Quatrième convention de Genève, art. 59, premier alinéa.

⁶⁸ Protocole additionnel I, art. 69, par. 2. Voir aussi CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 836, par. 2789, où il est noté que « l'injonction s'adresse également, *et d'une manière plus pressante*, à la Puissance occupante qui n'est pas en mesure d'assurer l'approvisionnement de la population » (les italiques sont de nous).

⁶⁹ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 354, où il est question du droit de la puissance occupante de s'opposer à l'entrée des secours individuels pour ce motif, en vertu de l'article 62 de la quatrième convention de Genève.

⁷⁰ Voir aussi "Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict" (Commissioned by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2016), p. 18, par. 32, et p. 20, Conclusion D (iii) (ci-après, « Oxford Guidance »).

⁷¹ Quatrième convention de Genève, art. 59, deuxième alinéa (les italiques sont de nous).

⁷² Selon le CICR (commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 345), « [l]e Comité international de la Croix-Rouge *ou tout autre "organisme humanitaire impartial"* est qualifié pour entreprendre des actions de secours au même titre que les États » (les italiques sont de nous).

⁷³ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 344.

⁷⁴ Quatrième convention de Genève, art. 59, troisième alinéa.

⁷⁵ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 346.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 345.

⁷⁷ Quatrième convention de Genève, art. 60.

protectrice »⁷⁸. Ces conditions sont cumulatives⁷⁹, c'est-à-dire que l'absence de l'une d'elles suffit à exclure toute possibilité de détournement.

45. Le deuxième alinéa de l'article 61 de la quatrième convention de Genève soumet Israël à l'obligation de faciliter la rapide distribution des envois de secours⁸⁰. Cette obligation le contraint à prendre « toutes les dispositions propres à » faciliter cette distribution, notamment en mettant à disposition des moyens de transport, en accordant des facilités au personnel des organisations de distribution, en octroyant des permis de libre circulation et en limitant les restrictions administratives⁸¹.

46. Le premier alinéa de l'article 61 dispose que la distribution des envois de secours doit être faite « avec le concours et sous le contrôle de la Puissance protectrice »⁸². Cependant, cette même disposition autorise la délégation de cette tâche « à un État neutre, au Comité international de la Croix-Rouge ou à tout autre organisme humanitaire impartial »⁸³. Cette délégation est subordonnée à un accord entre la puissance occupante et la puissance protectrice, et ne peut se faire par acte unilatéral⁸⁴. La distribution des envois de secours requiert un « personnel nombreux et instruit », y compris pour les organismes humanitaires appelés à remplacer la puissance protectrice⁸⁵. La question de la puissance protectrice sera examinée plus avant à la sous-section IV. D. ci-après, mais la référence au personnel de secours humanitaire met en jeu l'application de l'article 71 du protocole additionnel I, qui reflète le droit international coutumier⁸⁶.

47. En application de l'article 71 du protocole additionnel I, qui prévoit la protection du personnel de secours humanitaire chargé du transport et de la distribution des envois de secours, Israël est tenu de respecter et de protéger ce personnel⁸⁷, ainsi que de l'assister « dans toute la mesure du possible » : « [l]es activités de ce personnel ne peuvent être limitées et ses déplacements temporairement restreints qu'en cas de nécessité militaire impérieuse »⁸⁸. Cette obligation faite à Israël concerne aussi la présence et les activités du personnel de l'UNRWA. Certes, la participation du personnel de secours est soumise à l'agrément de la puissance occupante⁸⁹. Cependant, la puissance occupante « ne dispos[ant] d'aucune latitude pour refuser de consentir à des opérations de secours humanitaire ... dans des situations d'occupation »⁹⁰, conformément à l'article 59 de la quatrième convention de Genève⁹¹, et la participation du personnel de secours étant souvent essentielle — surtout au vu du contrôle limité que peut exercer la puissance protectrice (ou son

⁷⁸ Voir également, à ce sujet, le point D de la section IV du présent exposé.

⁷⁹ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 348.

⁸⁰ Quatrième convention de Genève, art. 61, deuxième alinéa.

⁸¹ Voir CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 352.

⁸² Quatrième convention de Genève, art. 61, premier alinéa.

⁸³ *Ibid.* (les italiques sont de nous).

⁸⁴ *Ibid.* ; CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 351.

⁸⁵ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 351.

⁸⁶ Voir le paragraphe 34 du présent exposé.

⁸⁷ Protocole additionnel I, art. 71, par. 2.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 3 (les italiques sont de nous).

⁸⁹ CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 855, par. 2881.

⁹⁰ Oxford Guidance, p. 18, par. 32.

⁹¹ Voir les paragraphes 41-43 du présent exposé.

substitut)⁹², et de la possibilité que celle-ci soit absente⁹³ —, elle ne devrait à tout le moins pas pouvoir refuser arbitrairement de donner son agrément⁹⁴, si tant est qu'elle puisse le faire dans l'absolu.

48. Ces obligations incombant à Israël doivent aussi être appréciées à la lumière de l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre énoncée au paragraphe 1 de l'article 54 du protocole additionnel I⁹⁵, qui constitue, comme la Malaisie l'a indiqué plus haut, un « principe intransgressible du droit international coutumier »⁹⁶. Le manquement à l'une quelconque des obligations concrètes de la puissance occupante exposées dans la présente sous-section peut en définitive conduire à affamer ou contribuer à affamer, de façon intentionnelle, la population civile du Territoire palestinien occupé.

49. Il ne fait aucun doute que l'adoption des deux lois relatives à la cessation des activités de l'UNRWA en Israël et dans le Territoire palestinien occupé, telles qu'elles sont reproduites dans la lettre adressée à l'Assemblée générale par le Secrétaire général, constitue un manquement direct par Israël à ses obligations. En interdisant, dans son paragraphe 2, à toute autorité de l'État d'avoir quelque contact que ce soit avec l'UNRWA⁹⁷, la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » contrevient manifestement aux obligations de facilitation qui incombent à Israël et sont présentées dans la présente sous-section (et la précédente).

50. Plus important encore, en interdisant effectivement à l'UNRWA d'intervenir en Israël et dans le Territoire palestinien occupé par l'adoption des deux lois susmentionnées, Israël manque directement à l'obligation de pourvoir aux besoins de la population civile évoquée dans la sous-section précédente. De fait, l'interdiction de l'UNRWA, organisme humanitaire qui assume depuis des décennies l'essentiel de la charge de pourvoir à ces besoins, ferait revenir cette charge à Israël qui, comme nous l'avons vu, ne s'est jamais montré disposé à l'assumer. Cet État contreviendrait donc automatiquement à ses obligations en tant que puissance occupante.

51. Il existe une autre raison encore pour laquelle l'adoption des deux lois portant cessation des activités de l'UNRWA en Israël et dans le Territoire palestinien occupé constitue un manquement direct par Israël aux obligations qui lui incombent en tant que puissance occupante. La Malaisie soutient respectueusement que l'UNRWA agit comme un quasi-substitut ou comme un substitut humanitaire de la puissance protectrice, ce qui signifie qu'Israël ne peut valablement retirer son consentement aux activités de l'UNRWA. Cet argument sera développé dans la sous-section suivante.

⁹² Cf. CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 854, par. 2877.

⁹³ Voir également, à ce sujet, la sous-section IV. D. du présent exposé.

⁹⁴ Selon le document Oxford Guidance (p. 22, par. 49),

« le consentement est refusé arbitrairement : i) s'il est refusé dans des circonstances qui entraînent le manquement par un État aux obligations qui lui incombent, au regard du droit international, à l'égard de la population civile en question ; ii) si le refus de consentement contrevient aux principes de nécessité et de proportionnalité ; ou iii) si le consentement est refusé d'une manière déraisonnable, injuste, imprévisible ou inappropriée pour toute autre raison ».

⁹⁵ Protocole additionnel I, art. 54, par. 1.

⁹⁶ Voir le paragraphe 34 du présent exposé.

⁹⁷ Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892.

D. L'UNRWA comme quasi-substitut ou substitut humanitaire de la puissance protectrice

52. Les dispositions relatives au secours humanitaire mettent en évidence la fonction essentielle des puissances protectrices dans le cadre juridique établi par la quatrième convention de Genève et le protocole additionnel I. Le CICR a d'ailleurs souligné le rôle de ces puissances, sans lesquelles le système dans son ensemble ne peut fonctionner comme il le doit⁹⁸. Les principales obligations qui incombent à la puissance occupante, dont il est question dans les points précédents, en particulier celles énoncées aux articles 55, 59, 60 et 61 de la quatrième convention de Genève et à l'article 69 du protocole additionnel I, prévoient un rôle pour la puissance protectrice. Cependant, le CICR a également relevé la désignation relativement rare de puissances protectrices depuis l'entrée en vigueur de la quatrième convention de Genève⁹⁹. Le protocole additionnel I précise, en son article 5, que le système des puissances protectrices revêt un « caractère obligatoire »¹⁰⁰.

53. Au moment de l'adoption de la quatrième convention de Genève déjà, il avait été prévu que le CICR ou un autre organisme humanitaire puisse agir comme un quasi-substitut ou un substitut humanitaire¹⁰¹ de la puissance protectrice — la plupart des tâches incombant à cette puissance en vertu des conventions de Genève étant de nature humanitaire¹⁰². Dans les cas où il n'y a pas de puissance protectrice ni de substitut officiel, la puissance occupante est *tenue* d'accepter l'offre d'un organisme humanitaire qui se proposerait de faire fonction de substitut humanitaire :

« Si une protection ne peut être ainsi assurée, la Puissance détentrice devra demander à un organisme humanitaire, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, d'assumer les tâches humanitaires dévolues par la présente Convention aux Puissances protectrices *ou devra accepter*, sous réserve des dispositions du présent article [11], les offres de services émanant d'un tel organisme. »¹⁰³

L'obligation qui incombe à Israël de solliciter les services d'un organisme humanitaire ou d'accepter une offre de tels services si elle lui est faite est « inconditionnelle »¹⁰⁴. Même si la puissance occupante devait décliner l'offre de services d'un organisme humanitaire, elle ne serait pas déchargée de son obligation de solliciter les services d'un autre organisme, et de les accepter, dans un délai ne devant pas « dépasser ... deux mois »¹⁰⁵.

54. La fonction de quasi-substitut ou de substitut humanitaire doit constituer un « dernier recours »¹⁰⁶. En tant que « dernière ressource », elle consiste à « assumer au moins les activités apportant directement et immédiatement aux personnes protégées par la Convention, les soins que

⁹⁸ Voir le paragraphe 1 de l'article 9 de la quatrième convention de Genève, qui se lit en partie comme suit : « La présente Convention *sera* appliquée avec le concours et sous le contrôle des Puissances protectrices chargées de sauvegarder les intérêts des Parties au conflit » (les italiques sont de nous). CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 94 : « La disposition est *impérative* ... Toute la Convention montre qu'on a voulu exclure toute situation où des personnes protégées ne bénéficieraient pas de l'activité d'une Puissance protectrice ou de son substitut. » (Les italiques sont de nous.)

⁹⁹ CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 79, par. 177-178.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 80, par. 179.

¹⁰¹ Pour une définition de ce terme, voir *ibid.*, p. 86, par. 210.

¹⁰² CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 110.

¹⁰³ Quatrième convention de Genève, art. 11, troisième alinéa.

¹⁰⁴ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 117. Voir aussi CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 847, par. 2836-2838.

¹⁰⁵ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 119.

¹⁰⁶ CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 86, par. 210.

réclame leur état »¹⁰⁷. L'organisme humanitaire qui assume ces fonctions doit offrir toutes les garanties d'impartialité et d'efficacité¹⁰⁸. Si le CICR est nommément cité au paragraphe 3 de l'article 11 de la quatrième convention de Genève, il ne l'est qu'à titre d'exemple : « [i]l peut s'agir aussi bien d'une institution créée exclusivement aux fins de l'article 11, que d'un organisme déjà existant. Celui-ci peut être spécialisé ou non ; il peut être de caractère officiel ou privé, international ou national »¹⁰⁹. D'ailleurs, durant les travaux préparatoires des protocoles additionnels, il fut « très vite convenu » qu'il existait d'autres organisations ayant les qualités requises, dont, également à titre d'exemple, l'ONU, et en particulier le Haut-Commissariat pour les réfugiés¹¹⁰.

55. La Malaisie soutient respectueusement que c'est effectivement l'ONU, par l'intermédiaire de l'UNRWA, qui, depuis sa création, et assurément depuis l'échange de lettres dit « Comay-Michelmores » du 14 juin 1967 (ci-après, l'« échange de lettres de 1967 »), agit, vis-à-vis d'Israël, au moins comme un quasi-substitut ou un substitut humanitaire d'une puissance protectrice dans le Territoire palestinien occupé¹¹¹. Au regard du droit exposé dans les paragraphes qui précèdent, Israël ne disposait d'« aucune latitude » pour refuser l'offre de l'UNRWA d'assumer les fonctions humanitaires prévues dans la quatrième convention de Genève relativement au Territoire palestinien occupé. Il ne peut en outre pas valablement retirer son consentement aux opérations humanitaires de l'UNRWA, comme il prétend le faire au moyen de sa « loi portant cessation des activités de l'UNRWA », et en particulier de sa section 1 (« Expiration de l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA »)¹¹², à moins de solliciter ou d'accepter une offre d'un autre organisme humanitaire dans le délai bref réputé prescrit par la quatrième convention de Genève (et par les conventions de Genève en général¹¹³) à cette fin.

56. Bien que l'UNRWA, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU, ne possède pas de personnalité juridique internationale à part entière, il conclut occasionnellement des contrats ou des accords en son propre nom, y compris avec des États, comme l'illustre l'échange de lettres de 1967 susmentionné. De fait, les conventions de Genève n'exigent pas d'un « organisme humanitaire » qu'il possède une personnalité juridique internationale¹¹⁴. Comme il ressort clairement de son mandat, l'UNRWA a un caractère purement humanitaire en ce qu'il a « en vue le sort de l'homme pris en sa seule qualité d'être humain, et non pour la valeur qu'il représente en tant qu'élément militaire, politique, professionnel ou autre »¹¹⁵. Il peut donc être considéré comme un « organisme humanitaire » au sens des conventions de Genève.

57. L'impartialité, au sens du quatrième alinéa de l'article 11 de la quatrième convention de Genève, s'entend de l'indépendance vis-à-vis de tout gouvernement et de tout groupement

¹⁰⁷ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 118. Cependant, selon le CICR, « toutes les tâches incombant aux Puissances protectrices conformément aux Conventions [sont] en fait humanitaires » : CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 87, par. 211.

¹⁰⁸ Quatrième convention de Genève, art. 11, premier alinéa.

¹⁰⁹ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 115.

¹¹⁰ CICR, commentaire du protocole additionnel I (1987), p. 87, par. 214.

¹¹¹ [Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël, échange de lettres constituant un accord provisoire concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, Jérusalem, 14 juin 1967, Nations Unies, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 620, n° 8955, p. 185] (ci-après, l'« échange de lettres de 1967 »).

¹¹² Voir Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892. Voir aussi la lettre datée du 24 janvier 2025 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, reproduite dans les documents reçus du Secrétariat de l'ONU, sect. II F), p. 73-75.

¹¹³ Voir l'article commun (10, 10, 10 et 11) des conventions de Genève de 1949.

¹¹⁴ Voir le paragraphe 54 du présent exposé, note 109.

¹¹⁵ CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 105.

politique¹¹⁶, mais ne signifie pas « égalité mathématique »¹¹⁷. Il est évident que l'UNRWA a été créé pour être un organe neutre et impartial de l'ONU, conformément à son mandat tel qu'il a été énoncé dans la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale¹¹⁸ et précisé dans des résolutions ultérieures. Il est à noter que l'ONU, et l'UNRWA en particulier, offre toutes les *garanties* d'impartialité et de neutralité prescrites par le droit, même s'il est impossible d'exclure entièrement quelque défaillance occasionnelle. Il est évident, en outre, que l'ONU prend au sérieux cet engagement à rester neutre et impartiale. En réponse aux allégations de violations par l'UNRWA du principe de neutralité, le Secrétaire général, en concertation avec le commissaire général de l'UNRWA, a créé le 5 février 2024 un groupe chargé de mener un examen indépendant de cet organisme, lequel a rendu son rapport final le 20 avril 2024¹¹⁹. Cette mesure, conjuguée à l'ouverture par le Secrétaire général d'une enquête distincte conduite par le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU, constitue une réponse prompte et rigoureuse aux allégations de violations potentielles du principe de neutralité par l'UNRWA. On notera que le Secrétaire général a immédiatement « accept[é] les recommandations contenues dans le rapport de M^{me} Colonna » et a « convenu avec le commissaire général Philippe Lazzarini que l'UNRWA, avec le soutien du Secrétaire général, élaborera[it] un plan d'action pour mettre en œuvre [lesdites] recommandations »¹²⁰. L'UNRWA a déjà pleinement mis en application un certain nombre de ces recommandations et rend régulièrement compte de son avancement à cet égard¹²¹.

58. S'agissant de l'efficacité, au sens du quatrième alinéa de l'article 11 de la quatrième convention de Genève, il est évident que l'UNRWA possède le mandat, les ressources, le budget et le personnel, ainsi que l'expérience et l'expertise nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions humanitaires¹²² — ce qu'il fait depuis plus d'un demi-siècle. Il a créé un vaste réseau d'écoles et de centres de soins de santé primaires, emploie un personnel considérable, organise des convois d'aide et supervise un important réseau de distribution dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé, entre autres. Il convient de relever, pour citer le Secrétaire général¹²³ et l'Assemblée générale¹²⁴ ainsi que le commissaire général de l'UNRWA¹²⁵, le Conseil norvégien pour les réfugiés¹²⁶ et de nombreux États¹²⁷ ayant fait des déclarations à la séance du Conseil de sécurité tenue le 28 janvier 2025, qu'il n'existe pas d'« option viable » autre que l'UNRWA, qui joue un rôle « indispensable » de « pivot » pour toute l'aide humanitaire fournie dans le Territoire palestinien occupé, et qu'aucune organisation n'a les moyens de « le remplacer ou d'exercer à sa place son mandat ».

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 106.

¹¹⁸ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV), 8 décembre 1949, doc. A/RES/302 (IV), par. 7.

¹¹⁹ Rapport final à l'intention du Secrétaire général des Nations Unies sur l'examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité (20 avril 2024) reproduit dans les documents reçus du Secrétariat de l'ONU, sect. II F), p. 8-46.

¹²⁰ Déclaration de Stéphane Dujarric, porte-parole du Secrétaire général de l'ONU (22 avril 2024).

¹²¹ Voir UNRWA Implementation of Colonna Report: Quarterly Report, January 2025.

¹²² CICR, commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), p. 114.

¹²³ Voir la lettre datée du 19 novembre 2024 adressée au ministre des affaires étrangères d'Israël par le Secrétaire général, reproduite dans les documents reçus du Secrétariat de l'ONU, sect. II F), p. 61.

¹²⁴ Voir Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/25, 11 décembre 2024, A/RES/ES-10/25, par. 4-8.

¹²⁵ Voir Nations Unies, doc. S/PV.9852, 28 janvier 2025, p. 3-4.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹²⁷ Voir, par exemple, Nations Unies, doc. S/PV.9852, 28 janvier 2025, p. 8 (Algérie), p. 13 (Grèce), p. 14 (Fédération de Russie), p. 16 (France), p. 17 (Sierra Leone), p. 21 (Pakistan), p. 23 (République populaire de Chine), p. 25 (Slovénie), p. 34 (Égypte au nom du Groupe des États arabes) et p. 36 (Jordanie).

59. La Malaisie soutient respectueusement que l'interdiction des activités de l'UNRWA en Israël et dans le Territoire palestinien occupé ainsi que son expulsion constituent un manquement direct, par Israël, à l'obligation que lui impose le droit international humanitaire de consentir à la présence et aux activités d'au moins un quasi-substitut ou substitut humanitaire à la puissance protectrice.

E. Conclusion provisoire

60. Les obligations de la puissance occupante au regard du droit international humanitaire, ainsi que les obligations applicables à tout État exerçant sa juridiction — au sens d'un contrôle effectif — sur un territoire au regard du droit international des droits de l'homme, doivent être considérées *in fine* comme un ensemble d'obligations promouvant et consolidant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

61. Israël manque à toutes les obligations exposées dans la présente section. Il manque par conséquent aussi à son obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, comme la Malaisie le montrera plus en détail dans la section VI du présent exposé.

V. OBLIGATIONS INTERNATIONALES D'ISRAËL EN TANT QUE MEMBRE DE L'ONU

62. Israël, en tant que Membre de l'ONU¹²⁸, est soumis à un ensemble d'obligations découlant de la Charte et de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 (ci-après, la « convention de 1946 »), auxquelles il est partie¹²⁹. Un certain nombre de ces obligations ont trait à la présence et aux activités de l'Organisation, y compris de l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

A. Obligation d'accorder à l'Organisation la capacité juridique

63. L'article 104 de la Charte dispose que « [l']Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts ». Ces buts sont notamment, comme indiqué aux paragraphes 2 et 3 de l'article 1, de développer entre les nations des relations amicales « fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » et de réaliser la coopération internationale « en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire ». L'obligation faite à Israël d'accorder à l'ONU la personnalité juridique dans son ordre juridique intérieur découle en outre de la section 1 de l'article premier de la convention de 1946¹³⁰.

64. Point n'est besoin de s'étendre sur cette obligation : toute tentative d'Israël de priver l'ONU de tout ou partie de sa capacité juridique nationale en Israël ou dans le Territoire palestinien occupé constitue un manquement à l'obligation mise à sa charge par l'article 104 de la Charte et la section 1 de l'article premier de la convention de 1946. Cela s'applique de toute évidence à l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale : puisque c'est l'ONU qui agit par l'intermédiaire de l'UNRWA en Israël et dans le Territoire palestinien occupé, l'UNRWA jouit du

¹²⁸ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 273 (III), 11 mai 1949, doc. A/RES/273 (III).

¹²⁹ Israël a adhéré à la convention de 1946 le 21 septembre 1949.

¹³⁰ Voir Niels Blokker, "Juridical Personality (Article I Section 1 General Convention)", dans August Reinisch (sous la dir. de), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialised Agencies: A Commentary* (2016) (ci-après, « 1946 Convention Commentary »), p. 49, par. 1.

même statut et des mêmes privilèges et immunités que ceux accordés à l'ONU en vertu de la Charte et de la convention de 1946¹³¹.

65. Selon le Secrétaire général, Israël a adopté deux lois couvertes par l'obligation découlant de l'article 104 de la Charte et de la section 1 de l'article premier de la convention de 1946. Dans la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA », Israël prétend, dans la section 2, interdire à toute autorité de l'État ou entité exerçant des fonctions publiques d'avoir des contacts avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom¹³². Cette interdiction de contact vise à priver de fait l'UNRWA, et à travers lui l'ONU, de tout ou partie de sa capacité juridique en droit israélien, non seulement sur le territoire israélien, mais aussi dans le Territoire palestinien occupé. Il s'agit d'un manquement manifeste à l'obligation d'accorder à l'ONU la capacité juridique au niveau national.

66. La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » n'arrange rien. Selon sa section 1, cette loi « a pour objet d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël »¹³³. La section 2 établit, à cette fin, que l'UNRWA « ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël »¹³⁴. Cette loi prive donc entièrement l'ONU de sa capacité juridique sur le territoire israélien et dans le Territoire palestinien occupé, et emporte manifestement manquement à l'obligation d'accorder à l'Organisation la capacité juridique sur le territoire israélien.

B. Obligation d'accorder à l'Organisation des privilèges et immunités

67. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte, « [l']Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». Le paragraphe 2 du même article étend cette protection aux « fonctionnaires de l'Organisation ». En application du paragraphe 3, la convention de 1946 a été adoptée afin d'établir pleinement les privilèges et les immunités de l'Organisation et de ses fonctionnaires¹³⁵. Le terme « Organisation » s'entend comme englobant tous les organes principaux et subsidiaires de l'ONU¹³⁶, y compris l'UNRWA. Les juridictions israéliennes ont jusqu'à présent toujours reconnu que l'UNRWA jouissait des privilèges et immunités accordés à l'ONU en application de l'article 105 de

¹³¹ Voir aussi Andreas Ziegler, « Article 104 », dans Bruno Simma *et al.* (sous la dir. de), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (4^e édition, 2024) (ci-après, «*United Nations Charter Commentary*»), p. 2795, par. 31.

¹³² Voir Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892 :

« Loi portant cessation des activités de l'UNRWA (traduction anglaise non officielle faite par Israël à partir de l'hébreu) ... Abstention de tout contact avec l'UNRWA. 2. Aucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom. »

¹³³ Voir Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892 (traduction anglaise non officielle faite par Israël à partir de l'hébreu) (les italiques sont de nous).

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 22 (I), 13 février 1946, doc. A/RES/22 (I), sect. A.

¹³⁶ Voir Andreas Ziegler, « Article 105 » dans *United Nations Charter Commentary*, p. 2813, par. 17 ; August Reinisch, « Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention) » dans *1946 Convention Commentary*, p. 79, par. 50.

la Charte et des dispositions de la convention de 1946¹³⁷, tout comme cela a été expressément admis dans l'échange de lettres de 1967¹³⁸.

68. Les sections 2 et 3 de l'article II de la convention de 1946 disposent que les locaux de l'ONU jouissent de l'immunité de toute forme de juridiction et sont inviolables. Tous les biens et avoirs de l'Organisation sont également exempts de toute forme de juridiction, ainsi que de « perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de *toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative* »¹³⁹. L'inviolabilité est aussi accordée aux archives de l'ONU par la section 4 de l'article II. Ces protections s'appliquent aux locaux, aux fonds, aux avoirs et aux archives « quels que soient leur siège et leur détenteur »¹⁴⁰. Il est généralement admis, en outre, que l'inviolabilité des locaux s'applique aux biens loués par l'ONU pour lui servir de locaux¹⁴¹.

69. Ces dispositions ont pour effet de permettre à l'ONU, y compris à ses organes principaux et subsidiaires ou ses « organismes », de jouir d'une immunité absolue et sans réserve de juridiction et de contrainte en général, ainsi que d'une inviolabilité absolue et sans réserve¹⁴². Le caractère inconditionnel de cette protection signifie qu'un quelconque manquement de l'Organisation aux responsabilités qui lui incombent au titre de la convention de 1946 n'entraîne pas la perte des privilèges et immunités qu'elle tient de cette convention et de l'article 105 de sa Charte, mais engage sa responsabilité internationale, qui peut être invoquée par les États lésés¹⁴³.

70. Israël est tenu de respecter l'immunité et l'inviolabilité absolues de l'ONU et de ses locaux, fonds et avoirs, qu'ils soient sis sur son territoire ou dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Toute entrave aux activités de l'Organisation, y compris l'UNRWA, ainsi que toute intrusion dans leurs locaux ou atteinte à leurs biens constituerait, dans ce contexte, un manquement aux obligations incombant à Israël au titre de l'article 105 de la Charte et des dispositions de l'article II de la convention de 1946.

71. La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » emporte manquement à ces obligations en ce qu'elle interdit, en sa section 2, les activités de toute « représentation » sur le « territoire souverain de l'État d'Israël ». Après avoir prétendu annexer Jérusalem-Est, qui continue néanmoins, conformément aux avis consultatifs rendus par la Cour en

¹³⁷ Pour la jurisprudence pertinente, voir August Reinisch, « Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention) » dans *1946 Convention Commentary*, p. 81-82, par. 55, note 129.

¹³⁸ Voir la lettre de Michael Comay dans l'échange de lettres de 1967, al g).

¹³⁹ Convention de 1946, art. II, sect. 3 (les italiques sont de nous).

¹⁴⁰ *Ibid.*, sect. 2.

¹⁴¹ Voir Andreas Ziegler, « Article 105 » dans *United Nations Charter Commentary*, p. 2816, par. 21 ; Lance Bartholomeusz, « Inviolability of Premises (Article II Section 3 General Convention) » dans *1946 Convention Commentary*, p. 127-128, par. 8.

¹⁴² Voir Andreas Ziegler, « Article 105 » dans *United Nations Charter Commentary*, p. 2813, par. 18 ; August Reinisch, « Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention) » dans *1946 Convention Commentary*, p. 69, par. 22.

¹⁴³ Voir Lance Bartholomeusz, « Inviolability of Premises (Article II Section 3 General Convention) » dans *1946 Convention Commentary*, p. 137, par. 40.

2004¹⁴⁴ et 2024¹⁴⁵, de faire partie intégrante du Territoire palestinien occupé, Israël prétend maintenant appliquer la disposition susmentionnée aux locaux de l'UNRWA à Jérusalem-Est.

72. De fait, Israël a ordonné à l'UNRWA de quitter ses locaux à Jérusalem-Est avant le 30 janvier 2025¹⁴⁶. De surcroît, l'Autorité foncière israélienne a affirmé, dans des lettres adressées à l'UNRWA, que celui-ci utilisait des propriétés « sans autorisation appropriée », et a exigé en conséquence « l'évacuation des propriétés, la démolition de tous les immeubles construits sans avoir obtenu les autorisations appropriées, et le paiement pour leur utilisation passée »¹⁴⁷. Israël a en outre affirmé qu'il était en droit d'adresser ces ordres et réclamations à l'UNRWA parce que celui-ci avait fait un usage abusif de ses immunités « contrairement aux obligations [lui incombant] en vertu de l'article 21 de la convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies »¹⁴⁸.

73. La Malaisie soutient respectueusement que ce comportement emporte manifestement manquement aux obligations incombant à Israël au titre de l'article 105 de la Charte et des dispositions pertinentes de la convention de 1946 exposées dans la présente sous-section. Toute allégation d'usage abusif des immunités de l'UNRWA peut faire l'objet d'une procédure ordinaire de règlement des différends après invocation de la responsabilité internationale de l'ONU, mais, comme nous l'avons établi, ne peut entraîner aucune perte ou réduction des privilèges et immunités dont jouit l'Organisation en vertu de la Charte et de la convention de 1946.

74. La Malaisie soutient en outre que tout acte mené par Israël dans le cadre d'opérations militaires ou de sécurité contre les installations de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé constitue une violation directe de ces dispositions et des obligations concomitantes découlant de la Charte et de la convention de 1946. D'importants dommages ont été causés aux biens de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, en particulier depuis le début des opérations militaires menées par Israël dans la bande de Gaza, en octobre 2023, ainsi que cela a été amplement rapporté par la presse et qu'il ressort des documents reçus du Secrétariat de l'ONU, par exemple dans la section II F). Il s'agit à la fois de biens immeubles, tels que des écoles et des centres de soins de santé primaires de l'UNRWA, qui sont considérés comme des locaux de l'ONU et bénéficient de la protection prévue par ces dispositions, et de biens meubles tels que des véhicules et des envois de secours. Par l'effet de l'article 103 de la Charte, aucune règle applicable du droit international humanitaire énoncée dans une convention ou un traité pertinent en vigueur ne saurait être invoquée pour justifier des attaques contre l'UNRWA, ses locaux et ses biens.

75. La Malaisie fait enfin valoir, à cet égard, que les obligations mises à la charge d'Israël par la Charte et la convention de 1946 sont couvertes par l'article 103 de la Charte, qui dispose que, « [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, *les premières prévaudront* »¹⁴⁹. Ainsi que cela a été relevé en particulier s'agissant des attaques dirigées contre les locaux et les biens de l'ONU, pareilles attaques emporteraient manquement aux obligations relatives aux privilèges et

¹⁴⁴ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 78.

¹⁴⁵ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 78.

¹⁴⁶ Lettre datée du 24 janvier 2025 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, reproduite dans les documents reçus du Secrétariat de l'ONU, sect. II F), p. 73.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 74.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 75.

¹⁴⁹ Charte des Nations Unies, art. 103 (les italiques sont de nous).

immunités de l'Organisation même si elles n'étaient pas interdites en tant que telles par le droit international humanitaire¹⁵⁰.

76. En sus des obligations examinées plus haut, le paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte et la section 18 de l'article V de la convention de 1946 imposent à Israël de respecter les privilèges et immunités accordés aux « fonctionnaires » de l'ONU, qui, selon la section 17 de l'article V et les précisions du Secrétaire général approuvées par l'Assemblée générale, comprennent tous les membres du personnel des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place *et* payés à l'heure¹⁵¹. Comme les obligations relatives aux locaux, fonds et avoirs examinées plus haut, ces obligations relatives aux fonctionnaires sont considérées comme découlant directement de l'article 105 de la Charte, et donc comme étant couvertes par son article 103.

77. Il ne fait aucun doute que les membres du personnel de l'UNRWA, y compris ceux qui sont recrutés sur place et ne sont pas payés à l'heure, sont des « fonctionnaires » de l'ONU au sens des dispositions susmentionnées, et bénéficient donc de toute la gamme des privilèges et immunités accordés à ces fonctionnaires¹⁵². Parmi ces privilèges et immunités figure le fait de ne pas être soumis aux dispositions limitant l'immigration, conformément à l'alinéa *d*) de la section 18 de l'article V de la convention de 1946, ce qui doit s'entendre comme englobant la « liberté [des fonctionnaires de l'Organisation] d'entrer et de résider dans tout pays pour y exercer leurs fonctions en rapport avec l'Organisation »¹⁵³, ainsi que l'obligation pour les États de renouveler tout visa accordé sans imposer de restrictions¹⁵⁴.

78. L'UNRWA affirme que les autorités israéliennes ont refusé de renouveler les visas de travail de membres de son personnel international, qui ont donc été contraints de quitter Jérusalem-Est le 29 janvier 2025¹⁵⁵. À la lumière de ce qui précède, ce comportement constitue un manquement manifeste aux obligations qui incombent à Israël au regard du paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte et de l'alinéa *d*) de la section 18 de l'article V de la convention de 1946 qui, conformément à l'article 103 de la Charte, l'emportent sur toute autre obligation internationale mise à sa charge par des traités ou conventions en vigueur.

79. Les fonctionnaires de l'ONU, y compris les membres du personnel de l'UNRWA qui sont recrutés sur place et ne sont pas payés à l'heure, jouissent également de « l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) », aux termes de l'alinéa *a*) de la section 18 de l'article V de la convention de 1946. Selon la Cour, il

¹⁵⁰ Voir Lance Bartholomeusz, « Inviolability of Premises (Article II Section 3 General Convention) » dans *1946 Convention Commentary*, p. 131, par. 17.

¹⁵¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 76 (I), 7 décembre 1946, doc. A/RES/76 (I).

¹⁵² Voir Ronja Bandyopadhyay and Tomoko Iwata, « Officials (Article V Sections 17-21 General Convention) » dans *1946 Convention Commentary*, p. 319-320, par. 16, note 31.

¹⁵³ Selon le bureau des affaires juridiques, tel que mentionné dans le document du Secrétariat de l'ONU intitulé « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités », doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II (ci-après, l'« étude de 1967 du Secrétariat »), p. 305, par. 306.

¹⁵⁴ Selon le Secrétaire général, tel que mentionné dans l'étude de 1967 du Secrétariat, p. 276, par. 308.

¹⁵⁵ Voir UNRWA, Situation Report #158, 7 février 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-158-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

appartient au Secrétaire général de déterminer si un fonctionnaire de l'Organisation agit en sa qualité officielle et, partant, jouit de l'immunité accordée par cette disposition¹⁵⁶.

80. La loi israélienne portant cessation des activités de l'UNRWA, dans la mesure où elle entend, dans sa section 3¹⁵⁷, permettre que des poursuites pénales soient engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA en l'absence de toute renonciation à l'immunité et sans que le Secrétaire général ait déterminé que les intéressés n'agissaient pas en leur qualité officielle et ne jouissent donc pas de l'immunité accordée par les dispositions pertinentes de la Charte et de la convention de 1946, emporte manquement, par Israël, aux obligations qui lui incombent au titre de ces dispositions, telles qu'elles ont été exposées dans la présente sous-section.

C. Obligation de coopérer de bonne foi avec l'Organisation

81. Le paragraphe 3 de l'article 1 de la Charte dispose que l'un des buts de l'Organisation est de « [r]éaliser la *coopération* internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »¹⁵⁸.

82. Le paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte oblige les Membres de l'ONU, dans la poursuite des buts énoncés à l'article 1, y compris celui mentionné au paragraphe ci-dessus, d'agir conformément, entre autres, au principe qui leur demande de remplir « de *bonne foi* les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la ... Charte »¹⁵⁹. L'obligation établie par cette disposition doit être comprise comme une obligation de faire preuve d'une « volonté de *coopérer* comme promis », qui revêt une importance « vitale »¹⁶⁰.

83. Aux termes de l'article 56 de la Charte, « [l]es Membres *s'engagent*, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à *agir*, tant conjointement que séparément, *en coopération avec l'Organisation* »¹⁶¹. Lesdits buts consistent à « créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes », et donc à favoriser :

- a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;

¹⁵⁶ *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 62, par. 60.

¹⁵⁷ Voir Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892 (traduction anglaise non officielle faite par Israël à partir de l'hébreu) :

« Préservation des procédures judiciaires 3. Les dispositions de la présente loi n'affectent en rien les poursuites pénales engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA, y compris les poursuites ayant trait aux événements du 7 octobre 2023 ou à l'opération "Épées de fer", ou toute autre poursuite pénale engagée au titre de la loi antiterroriste 5776-2016, ni les mesures prises contre ces personnes dans le cadre desdites procédures. »

¹⁵⁸ Charte des Nations Unies, art. 1, par. 3 (les italiques sont de nous).

¹⁵⁹ *Ibid.*, Charte des Nations Unies, art. 2, par. 2 (les italiques sont de nous).

¹⁶⁰ Robert Kolb, « Article 2(2) » dans *United Nations Charter Commentary*, p. 251-252, par. 16 (les italiques sont de nous).

¹⁶¹ Charte des Nations Unies, art. 56 (les italiques sont de nous).

- b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; et
- c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

84. L'un des buts de l'ONU est donc d'œuvrer au développement, au sens économique, social, sanitaire, culturel, éducatif et plus généralement humanitaire du terme, afin d'assurer, *in fine*, le respect des droits de l'homme, l'égalité des droits et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (qui figure parmi les buts énumérés au paragraphe 2 de l'article 1 de la Charte). La création de l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale doit être vue, dans ce contexte, comme un des moyens pour l'Organisation d'atteindre ce but. Il est à noter que, selon l'article 56, les États Membres de l'Organisation *s'engagent* à coopérer avec celle-ci en vue d'atteindre ce but. Cette obligation de coopération s'applique aux activités de l'UNRWA, en sa qualité d'organe de l'ONU.

85. S'agissant de l'engagement à « agir » pris au titre de l'article 56, on notera que le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte dispose notamment que « [l]es Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance *dans toute action entreprise par elle* conformément aux dispositions de la présente Charte »¹⁶². Le texte peut être interprété comme imposant aux États Membres d'aider l'Organisation à agir dans les conditions prévues à l'article 56 de la Charte. Certains craignent¹⁶³ qu'une telle interprétation prête force obligatoire à *toute* action entreprise par l'Organisation, ce qui reviendrait à contourner la limitation d'un tel effet obligatoire aux actions menées par le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII, voire, selon la Cour¹⁶⁴, en dehors de ce cadre.

86. Il convient de mentionner ici que l'exposé de la Cour sur l'état du droit figurant dans l'avis consultatif du 19 juillet 2024, qui fait autorité en la matière, devrait dissiper toute crainte d'un tel débordement, du moins s'agissant de l'action de l'ONU dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Dans cet avis, la Cour a souligné que

« l'obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation découlant de la présence illicite de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et l'obligation de distinguer, dans les rapports avec Israël, entre le territoire de celui-ci et le Territoire palestinien occupé s'appliqu[ai]ent *également* à l'Organisation des Nations Unies [ainsi qu'aux États] »,

tout en laissant à l'Assemblée générale le soin de déterminer les modalités précises de l'action à mener pour qu'il soit mis fin à la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé¹⁶⁵.

¹⁶² Charte des Nations Unies, art. 2, par. 5 (les italiques sont de nous). Voir aussi l'avis consultatif sur la *Réparation des dommages*, p. 183 : « la Cour doit insister sur l'importance du devoir de donner à l'Organisation "pleine assistance", accepté par ses Membres dans l'article 2, paragraphe 5, de la Charte » ; et plus loin, p. 186 : « La Cour ne conçoit pas pourquoi les parties intéressées ne pourraient trouver des solutions inspirées par la bonne volonté et le bon sens ; et, pour les rapports entre l'Organisation et ses Membres, elle attire l'attention sur le devoir de ceux-ci de donner "pleine assistance", devoir prévu par l'article 2, paragraphe 5, de la Charte ».

¹⁶³ Voir Helmut Philipp Aust, « Article 2(5) » dans *United Nations Charter Commentary*, p. 369-371, par. 4-6.

¹⁶⁴ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 16, par. 113-114.

¹⁶⁵ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 280-281 (les italiques sont de nous).

L'Assemblée générale agit aussi, à cet égard, par l'intermédiaire de l'UNRWA, qui en est un organe subsidiaire.

87. Quoi qu'il en soit, la disposition du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte peut être interprétée en toute circonstance comme, à tout le moins, renforçant l'obligation de coopérer de bonne foi avec l'Organisation dans toute action entreprise par elle¹⁶⁶, à la lumière du paragraphe 3 de l'article 1, du paragraphe 2 de l'article 2 et de l'article 56. Il ressort clairement de ces dispositions, prises ensemble, que tous les États Membres de l'Organisation sont tenus de coopérer de bonne foi avec celle-ci.

88. Cela concorde également avec la conclusion formulée par la Cour, sans son avis consultatif du 20 décembre 1980, que l'obligation « de *coopérer de bonne foi* » est considérée comme « le fondement même des relations juridiques entre l'Organisation et [ses États Membres] *en vertu du droit international général* », et non uniquement en vertu de l'instrument constitutif pertinent et de tout autre traité ou accord en vigueur¹⁶⁷.

89. Par son comportement à l'égard de l'ONU, et en particulier (mais pas seulement¹⁶⁸) à l'égard de l'UNRWA, Israël manque manifestement à son obligation de coopérer de bonne foi. Il a été constaté que cet État refuse systématiquement de tenir dûment compte des conclusions, recommandations et décisions de l'Organisation, y compris des décisions de la Cour¹⁶⁹, ce qui emporte manquement à son obligation de coopérer de bonne foi avec l'Organisation¹⁷⁰. La tentative d'Israël, par l'adoption des deux lois examinées plus haut, de priver l'Organisation de capacité juridique dans le territoire qu'il contrôle, celle de saisir les locaux et les biens de l'UNRWA, et les attaques dirigées contre ces locaux et ces biens dans le contexte d'opérations militaires ou de sécurité ne sont que les dernières manifestations en date d'une ligne de conduite systématique qui fait litière de l'obligation de coopérer de bonne foi avec l'ONU.

D. Obligations découlant de l'échange de lettres de 1967

90. La tentative d'Israël, par les lois examinées plus haut telles que reproduites dans la lettre du Secrétaire général¹⁷¹, de bannir tout contact avec l'UNRWA, d'interdire à celui-ci de mener toute activité sur le territoire actuellement sous juridiction israélienne, et de retirer unilatéralement l'« invitation » qu'il lui a faite le 14 juin 1967, constitue aussi un manquement aux obligations plus spécifiques auxquelles il a souscrit par l'échange de lettres de 1967¹⁷².

91. Dans l'échange de lettres de 1967, qui vient « confirmer » l'existence d'un accord entre l'ONU et Israël, ce dernier s'engage à offrir son « entière coopération » à l'UNRWA, qui

¹⁶⁶ Voir aussi Helmut Philipp Aust, « Article 2(5) » dans *United Nations Charter Commentary*, p. 384-385, par. 31-32.

¹⁶⁷ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 73, par. 48 (ci-après, l'« avis consultatif sur l'accord entre l'OMS et l'Égypte »).

¹⁶⁸ Voir, par exemple, Matthew Mpoke Bigg, « Israel Declares UN Chief António Guterres Persona Non Grata », *New York Times*, 2 October 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.nytimes.com/2024/10/02/world/middleeast/israel-guterres-un-ban-persona-non-grata.html>.

¹⁶⁹ Voir, par exemple, l'avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 67 et 176.

¹⁷⁰ Robert Kolb, « Article 2(2) » dans *United Nations Charter Commentary*, p. 257-258, par. 30.

¹⁷¹ Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892.

¹⁷² Échange de lettres de 1967.

« continuera d'apporter son assistance » aux réfugiés palestiniens dans la bande de Gaza et en Cisjordanie (devant s'entendre comme comprenant Jérusalem-Est)¹⁷³. Il y consent en outre, « en principe », à assurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'UNRWA, à permettre à son personnel international et local et à ses véhicules de circuler librement, à assurer des facilités de communications radiophoniques, de télécommunications et de débarquement, à maintenir en vigueur les arrangements financiers concernant les exemptions de droits de douane, d'impôts et de taxes à l'importation et d'autres aspects de ses activités, et à reconnaître que la convention de 1946 régira les relations entre Israël et l'UNRWA pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier¹⁷⁴.

92. Bien entendu, les engagements pris par Israël dans l'échange de lettres de 1967 ne sont rien d'autre que la reconnaissance des obligations qui lui incombent déjà au titre du droit de l'occupation et du droit des Nations Unies, et qui ont été examinées dans la présente section et la précédente. La tentative d'Israël de dénoncer l'échange de lettres de 1967 en déclarant, dans sa « loi portant cessation des activités de l'UNRWA »¹⁷⁵, l'« expiration » de l'invitation faite à celui-ci, n'est rien d'autre que le rejet d'obligations existantes qu'Israël n'est pas fondé juridiquement à rejeter.

93. Surtout, comme Michael Comay l'indique, sa « lettre et [l']acceptation [de l'UNRWA] donnée par écrit ser[ai]ent considérées par le Gouvernement d'Israël et par l'Office comme un accord provisoire qui *restera[it] en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié* »¹⁷⁶, ce à quoi Lawrence Michelmoré, alors commissaire général de l'UNRWA, répond : « J'accepte que votre lettre et la présente réponse constituent un accord provisoire entre l'Office ... et le Gouvernement d'Israël qui *restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié* »¹⁷⁷.

94. Bien que l'accord soit qualifié de « provisoire » dans ces deux extraits, il est expressément précisé qu'il est appelé à rester « en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié ». Il convient de noter que c'est bien *l'accord*, et non l'« invitation », qui reste en vigueur jusqu'à ce qu'il soit « remplacé ou résilié ». La Malaisie soutient respectueusement qu'il s'ensuit que l'accord ne peut être remplacé ou résilié *unilatéralement*, mais que toute modification ou extinction de celui-ci doit être négociée de bonne foi entre les parties¹⁷⁸. Si l'accord devait être « résilié », il faudrait donc que les parties conviennent d'un délai qui soit en rapport avec les répercussions que cette résiliation aurait sur les activités considérables de l'UNRWA, « qui emploie un personnel nombreux et s'acquitte de fonctions sanitaires [et autres] importantes » pour l'ONU comme pour le Territoire palestinien occupé¹⁷⁹. Il est en outre « évident que pendant ce délai l'Organisation elle-même aurait besoin de tous les privilèges, immunités et facilités ... pour que le [transfert de ses activités] puisse s'opérer en bon ordre »¹⁸⁰.

95. La Malaisie soutient respectueusement que non seulement Israël ne peut valablement, au regard du droit de l'occupation, dénoncer de façon unilatérale l'échange de lettres de 1967, ainsi qu'il

¹⁷³ Voir la lettre de Michael Comay dans l'échange de lettres de 1967.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892, section 1 a) de la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » (traduction anglaise non officielle faite par Israël à partir de l'hébreu).

¹⁷⁶ Lettre de Michael Comay dans l'échange de lettres de 1967 (les italiques sont de nous).

¹⁷⁷ Lettre de Lawrence Michelmoré dans l'échange de lettres de 1967 (les italiques sont de nous).

¹⁷⁸ Avis consultatif sur *l'accord entre l'OMS et l'Égypte*, par. 43-44.

¹⁷⁹ *Ibid.*, par. 43.

¹⁸⁰ *Ibid.*, par. 44.

est fait valoir dans la sous-section IV. D. du présent exposé, mais qu'il ne peut pas non plus le faire au regard dudit échange lui-même, comme est montré dans la présente sous-section. De surcroît, l'obligation qui incombe à Israël de ne pas dénoncer unilatéralement cet échange, mais d'engager à tout le moins des négociations de bonne foi concernant son remplacement ou sa résiliation, non seulement découle des termes de l'accord, mais est aussi une concrétisation de son obligation générale de coopérer de bonne foi avec l'ONU évoquée dans la sous-section V. C. ci-dessus. Quoiqu'il en soit, il est pour le moins douteux, sinon impossible, qu'une option « viable » puisse être trouvée pour remplacer le « pivot » « indispensable » que constitue l'UNRWA pour toute l'aide humanitaire fournie dans le Territoire palestinien occupé¹⁸¹.

E. Conclusion provisoire

96. Au titre de la Charte et de la convention de 1946, Israël est directement tenu à un certain nombre d'obligations envers l'ONU et l'ensemble des autres États Membres. Il s'agit notamment de l'obligation d'accorder à l'Organisation la capacité juridique sur le territoire qu'il contrôle et de respecter cette capacité ; de l'obligation d'accorder à l'Organisation et à ses fonctionnaires les privilèges et immunités prévus à l'article 105 de la Charte et dans la convention de 1946 ; et de l'obligation générale de coopérer de bonne foi avec l'Organisation, obligation confirmée, s'agissant de l'UNRWA en particulier, dans l'échange de lettres de 1967, qu'Israël ne peut dénoncer unilatéralement.

97. La Malaisie soutient respectueusement qu'Israël manque à l'ensemble de ces obligations, notamment par l'adoption et la mise en œuvre récentes des deux lois portant cessation des activités de l'UNRWA, reproduites dans la lettre adressée par le Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité¹⁸².

VI. EFFET SUR LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION

98. Les obligations examinées dans les deux sections précédentes visent, en définitive, à promouvoir et à consolider le droit à l'autodétermination. À cette fin, les règles du droit international humanitaire accordent une protection aux peuples soumis à une occupation étrangère, et les règles énoncées dans la Charte, complétées par celles énoncées dans la convention de 1946, accordent une protection à l'ONU dans la poursuite du but énoncé au paragraphe 2 de l'article 1 de la Charte, à savoir développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

99. La Malaisie a déjà expliqué en quoi, selon elle, le comportement récent d'Israël emportait un manquement à l'ensemble de ces obligations en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU (et d'autres organisations internationales et États tiers, à titre subsidiaire) dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Elle tient néanmoins à faire valoir respectueusement que ce comportement, tout comme les obligations examinées dans le présent exposé, ne doivent pas être considérés isolément, mais à la lumière du principe de l'autodétermination et de l'avis consultatif rendu par la Cour le 19 juillet 2024.

100. La Malaisie estime plus précisément que, prises ensemble, les récentes politiques et pratiques d'Israël à l'égard de l'ONU, et en particulier de l'UNRWA, constituent des violations de

¹⁸¹ Voir le paragraphe 58 du présent exposé.

¹⁸² Nations Unies, doc. A/79/684-S/2024/892.

chacun des quatre aspects du droit à l'autodétermination retenus par la Cour dans son avis consultatif du 19 juillet 2024.

101. Premièrement, s'agissant du droit à l'intégrité territoriale en tant que corollaire du droit à l'autodétermination¹⁸³, les lois qui prétendent porter cessation des activités de l'UNRWA, ainsi que les mesures administratives mises en œuvre par l'Autorité foncière israélienne et d'autres organes israéliens contre les locaux de l'UNRWA, y compris à Jérusalem-Est, sont une façon de renforcer le processus d'annexion du Territoire palestinien occupé déjà engagé. La tentative de l'Autorité foncière israélienne de saisir les locaux de l'UNRWA, prétendument pour construire 1 440 logements¹⁸⁴, est typique du comportement d'Israël dont la Cour a estimé, dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, qu'il était constitutif d'annexion¹⁸⁵.

102. Deuxièmement, s'agissant du droit des peuples à leur intégrité¹⁸⁶, la cessation des activités de l'UNRWA, qui dispense un enseignement au moyen d'un large réseau d'écoles, des soins de santé primaires au moyen d'un large réseau de centres de santé, et des produits de première nécessité au moyen d'un large réseau de distribution, vise à forcer les populations palestiniennes à quitter les zones touchées, c'est-à-dire essentiellement l'ensemble du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

103. Troisièmement, s'agissant du droit de souveraineté permanente sur les ressources naturelles¹⁸⁷, le départ de l'UNRWA est destiné à causer une catastrophe humanitaire, étant donné qu'Israël exploite les ressources naturelles du Territoire palestinien occupé à son propre profit et au profit de ses colonies de peuplement illégales depuis des décennies. La Cisjordanie a été dépouillée de ses ressources naturelles et la bande de Gaza réduite à l'état de décombres. Le retrait de la « bouée de sauvetage »¹⁸⁸ que constitue l'UNRWA achèvera d'anéantir la capacité du Territoire palestinien occupé à subvenir à ses besoins. Il a été relevé déjà dans le présent exposé que l'UNRWA joue un rôle « indispensable »¹⁸⁹. Selon le commissaire général de l'UNRWA, l'Autorité palestinienne a clairement indiqué qu'elle ne disposait pas des ressources financières ni des capacités nécessaires pour compenser la perte des services fournis par l'UNRWA¹⁹⁰.

104. Quatrièmement, s'agissant du droit des peuples de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel¹⁹¹, l'expulsion de l'UNRWA et la cessation concomitante des activités de ses écoles et de ses centres de santé, ainsi que de ses activités de secours humanitaire, d'aide au développement, de microfinancement, d'aide aux microentreprises et de ses autres programmes, privera un peu plus encore le peuple palestinien

¹⁸³ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 237.

¹⁸⁴ Shirit Avitan Cohen, "UNRWA headquarters in Jerusalem to be seized: The entire UNRWA area in Ma'alot Dafna, Jerusalem, is set to be expropriated and turned into 1,440 housing units", Israel Hayom, 11 October 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.israelhayom.com/2024/10/11/unrwa-headquarters-in-jerusalem-to-be-seized>. Ces logements constitueraient essentiellement des colonies de peuplement illégales : voir la déclaration de Philippe Lazzarini, commissaire général de l'UNRWA, dans Nations Unies, doc. S/PV.9852, 28 janvier 2025, p. 3.

¹⁸⁵ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. [179].

¹⁸⁶ *Ibid.*, par. 239.

¹⁸⁷ *Ibid.*, par. 240.

¹⁸⁸ Pour ce terme, voir, par exemple, Nations Unies, doc. S/PV.9852, 28 janvier 2025, p. 9 (Algérie), p. 14 (Fédération de Russie), p. 20 (Danemark), p. 25 (Slovénie), p. 26-27 (Somalie) et p. 37 (Jordanie).

¹⁸⁹ Voir le paragraphe 58 du présent exposé.

¹⁹⁰ Voir Nations Unies, doc. S/PV.9852, 28 janvier 2025, p. 3.

¹⁹¹ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques*, par. 241.

de la jouissance des droits de l'homme les plus élémentaires, mais aussi son accès à l'éducation et de ses espoirs de construire un avenir dans son propre État souverain.

105. En somme, le comportement d'Israël à l'égard de l'ONU et de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci constitue non seulement un manquement à ses obligations en tant que puissance occupante et en tant que Membre de l'Organisation, mais aussi une violation de chacun des quatre éléments fondamentaux du droit à l'autodétermination, puisqu'il est destiné à être un maillon supplémentaire dans la chaîne des atteintes portées par Israël à cette norme impérative du droit international en ce qui concerne le peuple palestinien.

106. Les conséquences juridiques du manquement, par Israël, à un certain nombre de ses obligations internationales, qui se traduit *in fine* par une violation grave de la norme impérative du droit international qui garantit le droit à l'autodétermination, sont celles que la Cour a énoncées dans son avis consultatif du 19 juillet 2024¹⁹², qu'il n'est pas nécessaire de répéter ici. Il suffit de préciser qu'Israël devrait aussi être soumis à une obligation de cessation et de réparation à l'égard de l'ONU, en particulier en ce qui concerne les préjudices causés au personnel, aux biens et aux locaux de l'UNRWA.

VII. RÉSUMÉ DES DEMANDES

107. Compte tenu des informations et arguments présentés ci-dessus, la Malaisie prie respectueusement la Cour :

- a) de donner l'avis consultatif demandé ;
- b) de dire qu'Israël, en tant que puissance occupante, est soumis aux obligations examinées dans la section IV du présent exposé ;
- c) de dire qu'Israël, en tant que Membre de l'ONU, est soumis aux obligations examinées dans la section V du présent exposé ;
- d) de dire qu'Israël ne peut unilatéralement dénoncer ou résilier l'échange de lettres de 1967 ni d'une quelconque autre manière expulser l'UNRWA ou entraver ses activités dans les zones relevant de sa juridiction pour les raisons avancées dans les sous-sections IV. D. et V. D. du présent exposé ;
- e) de dire qu'Israël manque aux obligations examinées dans le présent exposé, en particulier en prétendant expulser l'UNRWA ou entraver ses activités dans les zones qui relèvent de sa juridiction, ainsi qu'en adoptant la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » et la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël », reproduites dans les lettres adressées le 9 décembre 2024 à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité par le Secrétaire général ;
- f) de dire que la prétention d'Israël d'expulser l'UNRWA ou d'entraver ses activités dans les zones relevant de sa juridiction constitue de surcroît un manquement grave à son obligation de respecter le droit du peuple palestinien à disposer de lui-même, qui est une norme impérative du droit international ;

¹⁹² *Ibid.*, par. 265-281.

g) de dire que, en conséquence, Israël est tenu de cesser immédiatement son comportement illicite et de réparer intégralement le préjudice causé à l'ONU et au peuple palestinien.

Au nom de la Malaisie, j'ai l'honneur de soumettre à la Cour le présent exposé écrit.

La Haye, le 25 février 2025.

L'ambassadeur de la Malaisie auprès du Royaume des Pays-Bas,
(Signé) Dato' Roseli BIN ABDUL.
