

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 FÉDÉRATION DE RUSSIE

26 février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. OBSERVATIONS LIMINAIRES ET FAITS	1
II. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR EN CE QUI CONCERNE LA DEMANDE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.....	4
III. OBLIGATIONS INCOMBANT À ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE, AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE, D'ASSURER ET DE FACILITER LA FOURNITURE SANS ENTRAVE DE L'AIDE ET DE L'ASSISTANCE HUMANITAIRES	5
IV. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN CE QUI CONCERNE LA PRÉSENCE ET LES ACTIVITÉS DE L'ONU	8
V. CONCLUSIONS.....	10

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES ET FAITS

1. Par la résolution 79/232, adoptée le 19 décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour »), en vertu de l'article 65 du Statut de la Cour, de donner à titre prioritaire et de toute urgence un avis consultatif sur la question ci-après :

2. « 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 ? »

3. La résolution susmentionnée a été adoptée par 137 voix pour, dont celle de la Fédération de Russie, 12 contre et 23 abstentions. Ce vote est conforme à la position adoptée de longue date par la Fédération de Russie, qui entend soutenir les normes et principes fondamentaux du droit international, y compris ceux consacrés par la Charte des Nations Unies, dont le principe du règlement pacifique des différends internationaux et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

4. Depuis des années, la Fédération de Russie soutient activement les efforts internationaux visant à assurer une paix durable entre Israël et la Palestine, notamment dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ainsi, elle est membre du Quatuor depuis 2002, aux côtés de l'ONU, des États-Unis d'Amérique et de l'Union européenne, et elle a coparrainé la conférence de Madrid de 1991, qui a joué un rôle crucial dans l'élaboration des accords d'Oslo.

5. La Fédération de Russie est en bons termes avec la Palestine comme avec Israël : la Russie (y compris en tant qu'État continuateur de l'Union soviétique) est un défenseur des droits des Palestiniens et de l'accession de la Palestine à la qualité d'État, ayant reconnu l'État de Palestine en 1988, et elle a été le premier État à reconnaître Israël en 1948. Elle n'a cessé de plaider en faveur d'un cessez-le-feu sans condition, d'un accès humanitaire sans entrave, de la libération de tous les otages et de toutes les personnes détenues par la force, ainsi que de la relance du processus de paix sur une base juridique internationale universellement reconnue, fondée sur la formule « deux États pour deux peuples ». Israël a le droit d'assurer sa propre sécurité, mais la voie permettant d'atteindre cet objectif passe exclusivement par un processus global de règlement au Moyen-Orient et par la réalisation du droit légitime des Palestiniens à leur propre État à l'intérieur des frontières de 1967, avec Jérusalem-Est pour capitale. Ce droit découle de l'un des principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

6. Les activités de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) sont particulièrement importantes : créé en 1949, cet organisme fournit depuis de nombreuses décennies aux Palestiniens ce dont ils ont été privés en raison des hostilités puis de l'occupation israélienne. L'UNRWA est chargé d'apporter une assistance aux Palestiniens dans des domaines tels que l'éducation, la santé et les services sociaux, et d'améliorer les infrastructures et les conditions de vie dans les camps de réfugiés situés dans les pays arabes voisins (Jordanie, Liban et Syrie). Alors que 750 000 personnes étaient initialement concernées, elles sont aujourd'hui non moins de 5,9 millions à avoir besoin d'une assistance. Les

activités que mène l'UNRWA et l'expérience qu'il a acquise ne peuvent en aucun cas être comparées au travail réalisé par les autres organisations dans la région, car la survie de millions de personnes dépend de ses services.

7. Le conflit en question, qui est au centre de l'attention de la communauté internationale depuis fort longtemps, avant même la création de l'ONU, a déjà fait l'objet de deux avis consultatifs donnés par la Cour : l'un sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, en 2004 (ci-après, l'« avis consultatif sur le *Mur* »), l'autre sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, en 2024 (ci-après, l'« avis consultatif de 2024 »). Ces avis constituent une base solide sur laquelle s'appuyer pour faciliter la paix dans la région et garantir le droit des Palestiniens à l'autodétermination, ainsi que pour qualifier juridiquement les actions d'Israël. Ils servent également de fondement à la demande de l'Assemblée générale dont il est question.

8. La position de la Fédération de Russie est que les faits suivants, tels qu'ils ont été présentés par la Cour dans ses précédents avis consultatifs et par le Secrétaire général de l'ONU¹, sont pertinents pour la question posée par l'Assemblée générale.

9. Le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale a adopté la résolution 181 (II) sur le gouvernement futur de la Palestine, qui « *[r]ecommand[ait]* au Royaume-Uni ... ainsi qu'à tous les autres États Membres de l'Organisation des Nations Unies, l'adoption et la mise à exécution ... du Plan de partage » du territoire, tel que prévu dans la résolution, entre deux États indépendants, l'un arabe, l'autre juif, ainsi que la mise sur pied d'un régime international particulier pour la ville de Jérusalem. Cette résolution prévoyait que « *[l]es États indépendants arabe et juif ... commencer[ai]ent d'exister en Palestine deux mois après ... l'évacuation ... de la Puissance mandataire* » (à savoir le Royaume-Uni).

10. Le 29 novembre 1948, invoquant la résolution 181 (II), Israël a présenté une demande d'admission à l'ONU. Le 11 mai 1949, lorsqu'elle a admis Israël comme membre de l'ONU, l'Assemblée générale a rappelé, dans sa résolution 273 (III), la résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 prévoyant le plan de partition et la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 sur les réfugiés palestiniens, et a pris acte des déclarations faites par Israël « en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions ».

11. Par sa résolution 302 (IV) du 18 décembre 1949, se référant au paragraphe 11 de la résolution 194 (III), l'Assemblée générale a créé l'UNRWA. L'accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, qui a été conclu par l'échange de lettres du 14 juin 1967², reconnaît que la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946 (ci-après, la « convention des Nations Unies de 1946 »), à laquelle Israël est partie, régit les relations entre le Gouvernement et l'UNRWA pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier.

¹ Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, doc. A/79/684-S/2024/892.

² Échange de lettres du 14 juin 1967 constituant un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, Jérusalem, 14 juin 1967, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 620, p. 183.

12. En 1967, un conflit armé (connu sous le nom de « guerre des Six Jours ») a éclaté entre Israël et ses pays voisins, à savoir l'Égypte, la Syrie et la Jordanie. Lorsque les hostilités ont pris fin, les forces armées israéliennes occupaient l'ensemble du territoire de la Palestine sous mandat britannique au-delà de la Ligne verte, établie par les conventions générales d'armistice conclues en 1949 entre Israël et ses États voisins.

13. À partir de 1967, Israël a commencé à établir ou à soutenir des colonies dans le territoire qu'il occupait et a pris diverses mesures tendant à modifier le statut de la ville de Jérusalem. À la suite d'une recrudescence d'actes de violence au début des années 2000, il a entrepris la construction d'une « clôture continue » (ci-après, le « mur »), en grande partie en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. En dépit de l'avis consultatif sur le *Mur*, dans lequel la Cour a conclu que « [l']édification du mur qu'Israël, puissance occupante, [était] en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, et le régime qui lui [était] associé, [était]nt contraires au droit international », la construction du mur s'est poursuivie, ainsi que l'expansion des colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé.

14. Dans son avis consultatif sur le *Mur*, la Cour a en outre relevé que, au terme du conflit armé de 1967, Israël avait occupé le territoire situé entre la Ligne verte et l'ancienne frontière orientale de la Palestine sous mandat britannique, c'est-à-dire la Cisjordanie et Jérusalem-Est³. La situation, loin de s'améliorer, s'est au contraire détériorée depuis lors. Selon l'avis consultatif de 2024, « le retrait d'Israël de la bande de Gaza n'a pas totalement libéré cet État des obligations que lui impose le droit de l'occupation »⁴. En conséquence, Israël reste à ce jour une puissance occupante au regard du droit international humanitaire, dont les règles et principes pertinents lui sont pleinement applicables.

15. Le 28 octobre 2024, la Knesset (parlement israélien) a adopté deux lois concernant l'UNRWA : la loi portant cessation des activités de l'UNRWA et la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (ci-après, les « lois relatives à l'UNRWA »). Ces lois prévoient, entre autres, ce qui suit :

- L'expiration, le 7 octobre 2024, de l'invitation faite à l'UNRWA sur le fondement de l'échange de lettres passé entre l'UNRWA et Israël le 14 juin 1967.
- L'interdiction de tout contact entre les autorités de l'État israélien et l'UNRWA.
- La préservation des poursuites pénales engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA.
- L'interdiction des opérations de l'UNRWA sur le « territoire souverain de l'État d'Israël ».

16. Selon la lettre datée du 18 décembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU,

« les lois concernant l'UNRWA récemment adoptées par la Knesset israélienne, le 28 octobre 2024, sont une riposte directe face aux risques importants que représentent

³ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 78.

⁴ Avis consultatif de 2024, par. 94.

pour la sécurité nationale l'infiltration généralisée du Hamas dans l'UNRWA et le refus persistant de l'Office de remédier à cette situation intolérable »⁵.

17. La question posée à la Cour par l'Assemblée générale est plus concise que celles qui ont été traitées dans les avis consultatifs précédents et s'articule, selon la Fédération de Russie, autour de deux volets :

- a) les obligations incombant à Israël, en tant que puissance occupante, d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave, dans le Territoire palestinien occupé, d'une aide et d'une assistance humanitaires au titre du droit international humanitaire, à savoir la quatrième convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (ci-après, la « quatrième convention de Genève ») et le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la quatrième convention de La Haye de 1907 (ci-après, le « règlement de La Haye »), qui ont des incidences directes sur le droit du peuple palestinien à l'autodétermination ;
- b) les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, 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, en particulier dans le cadre des activités de l'UNRWA dans la région.

18. Le présent exposé se compose de trois grandes parties : la compétence et le pouvoir discrétionnaire de la Cour, les obligations incombant à Israël, en tant que puissance occupante, d'assurer la fourniture de l'aide humanitaire et l'exercice du droit des Palestiniens à l'autodétermination, et les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence d'organisations internationales, en particulier l'UNRWA, dans le Territoire palestinien occupé.

II. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR EN CE QUI CONCERNE LA DEMANDE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

19. En vertu du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale « peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ». Aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de la Cour, « [l]a 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 des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis ». Il est reconnu que cette seconde disposition confère à la Cour le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif, même lorsque les conditions de sa compétence sont remplies.

20. La Fédération de Russie invite la Cour à suivre le raisonnement et les conclusions relatifs à sa compétence et à son pouvoir discrétionnaire énoncés aux paragraphes 23 à 50 de l'avis consultatif de 2024. Elle se fonde ici sur le fait que le contexte factuel et juridique de la présente demande de l'Assemblée générale est fort semblable à celui de la précédente. Cela étant, ces demandes présentent aussi des différences importantes, ce qui selon la Russie ne fait que renforcer encore la nécessité que la Cour rende un avis consultatif en l'espèce.

⁵ Lettres identiques datées du 18 décembre 2024, adressées au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, doc. A/79/710-S/2024/940.

21. Premièrement, en 2024, la Cour n'a pas examiné les événements survenus dans la bande de Gaza en octobre 2023 et ultérieurement⁶. La Fédération de Russie est d'avis toutefois que cela ne change guère la position de la Cour quant à sa compétence et son pouvoir discrétionnaire en l'espèce, étant donné que le Territoire palestinien occupé comprend la bande de Gaza⁷ et que la présente demande a été faite après lesdits événements.

22. Deuxièmement, une partie de la demande de l'Assemblée générale porte sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence d'organisations internationales. Au vu du contexte factuel de la présente procédure⁸, la principale préoccupation de l'Assemblée générale semble être la présence de l'ONU, à savoir l'UNRWA, du point de vue de l'application à ses activités des privilèges et immunités prévus par la convention des Nations Unies de 1946. Comme on le verra ci-après⁹, la Fédération de Russie est d'avis que cette convention est applicable en l'espèce.

23. Selon la section 30 de l'article VIII de la convention des Nations Unies de 1946, « [s]i un différend surgit entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et un Membre, d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé en conformité de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut de la Cour ». Cette convention peut donc être considérée comme une base supplémentaire de la compétence consultative de la Cour.

24. Le différend visé à la section 30 mentionnée ci-dessus existe en l'espèce, à en juger par les lettres du représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU et du Secrétaire général des Nations Unies, car les tentatives bilatérales qui visaient à le résoudre n'ont pas été fructueuses.

25. En conséquence, la Fédération de Russie soutient respectueusement que la Cour a compétence pour examiner la demande d'avis consultatif et qu'il n'existe aucune raison décisive pour qu'elle use de son pouvoir discrétionnaire de ne pas examiner la question posée par l'Assemblée générale.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT À ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE, AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE, D'ASSURER ET DE FACILITER LA FOURNITURE SANS ENTRAVER L'AIDE ET DE L'ASSISTANCE HUMANITAIRES

26. Comme il a été rappelé plus haut¹⁰, la Cour, dans les avis consultatifs qu'elle a donnés en 2004¹¹ et 2024¹², a considéré que le droit international humanitaire, y compris la quatrième convention de Genève et le règlement de La Haye, s'appliquait au comportement d'Israël en tant que puissance occupante dans le territoire palestinien.

27. Ce statut entraîne un ensemble d'obligations, en l'occurrence relatives à la fourniture d'une aide et d'une assistance humanitaires à la population civile du territoire occupé, qui font l'objet de la

⁶ Avis consultatif de 2024, par. 81.

⁷ *Ibid.*, par. 78.

⁸ Voir *supra*, par. 17.

⁹ Voir *infra*, par. 45.

¹⁰ Voir *supra*, par. 14.

¹¹ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 101.

¹² Avis consultatif de 2024, par. 96.

demande de l'Assemblée générale. Ces obligations découlent des dispositions du règlement de La Haye (qui, selon la Cour, ont acquis un caractère coutumier¹³) et de la quatrième convention de Genève exposées ci-après.

28. Aux termes de l'article 43 du règlement de La Haye, l'occupant « prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics ». Selon l'interprétation donnée par la Cour dans son avis consultatif de 2024, cette disposition signifie notamment que la puissance occupante est « tenue d'administrer le territoire dans l'intérêt de la population locale »¹⁴.

29. Le paragraphe 1 de l'article 50 de la quatrième convention de Genève prévoit que « [l]a Puissance occupante facilitera, avec le concours des autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants ».

30. Le paragraphe 1 de l'article 55 de la quatrième convention de Genève prévoit en outre que,

« [d]ans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes ».

Cette norme découle du principe que l'utilisation de la famine comme moyen de guerre est inacceptable et interdite par le droit international humanitaire et par le droit international coutumier.

31. Le paragraphe 1 de l'article 56 de la quatrième convention de Genève dispose que,

« [d]ans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer et de maintenir avec le concours des autorités nationales et locales, les établissements et les services médicaux et hospitaliers, ainsi que la santé et l'hygiène publiques dans le territoire occupé, notamment en adoptant et en appliquant des mesures prophylactiques et préventives nécessaires pour combattre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies. Le personnel médical de toutes catégories sera autorisé à accomplir sa mission. »

32. L'article 59 de la quatrième convention de Genève dispose que, « [l]orsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens », et que « [t]ous les États contractants devront autoriser le libre passage de ces envois et en assurer la protection ».

33. La quatrième convention de Genève prévoit non seulement que la puissance occupante « acceptera » les actions de secours faites en faveur de la population, mais aussi qu'elle les « facilitera » dans toute la mesure de ses moyens. Les autorités d'occupation sont donc tenues de coopérer pleinement à l'exécution rapide et scrupuleuse de ces actions.

¹³ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 89.

¹⁴ Avis consultatif de 2024, par. 105.

34. Aux termes de l'article 60 de la quatrième convention de Genève, « [l]es envois de secours ne dégageront en rien la Puissance occupante des responsabilités que lui imposent les articles 55, 56 et 59 ».

35. Conformément aux normes de droit international humanitaire susmentionnées, Israël, en tant que puissance occupante, a donc l'obligation d'accepter les envois de secours destinés à la population du Territoire palestinien occupé si celle-ci est insuffisamment approvisionnée. Les opérations de l'UNRWA constituent des actions de secours en faveur des réfugiés palestiniens, conformément au mandat de cet organisme tel qu'il est énoncé au paragraphe 7 de la résolution 302 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

36. En cette période de crise à Gaza, l'UNRWA joue un rôle pivot dans les opérations d'aide humanitaire de l'ONU, apportant une aide vitale, un abri ou d'autres formes d'assistance à la grande majorité de la population gazaouie, soit près de 2,3 millions de personnes toutes touchées par le conflit en cours. En particulier, il a fourni une aide alimentaire à 1,9 million de personnes, vacciné contre la polio plus de 200 000 enfants et prodigué des soins de santé à 15 000 personnes — soit plus de 60 % des soins de santé primaires dispensés à Gaza.

37. Selon la lettre datée du 9 décembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, en temps normal, l'UNRWA gère dans le Territoire palestinien occupé près de 400 écoles, plus de 65 centres de soins primaires et un hôpital, ce qui permet d'assurer l'éducation de plus de 350 000 enfants et de dispenser chaque année plus de 5 millions de consultations médicales. À Jérusalem-Est en particulier, ses écoles fournissent un enseignement à 2 000 élèves et ses dispensaires accueillent 40 000 patients. L'UNRWA assure également des services de lutte contre la pauvreté et d'aide sociale, dont des services de protection sociale, ainsi que des secours d'urgence et la distribution de bons d'alimentation, dont bénéficient plus de 1,2 million de personnes.

38. Au vu de ce qui précède, et compte tenu du rôle crucial que l'UNRWA joue auprès des Palestiniens dans le cadre des activités qu'il mène dans la région depuis plus de 75 ans, la cessation de ses opérations entraînera une pénurie catastrophique de fournitures pour la population du Territoire palestinien occupé, y compris les réfugiés.

39. Il ne fait aucun doute que les lois israéliennes portant cessation des activités de l'UNRWA¹⁵ aggraveront la situation humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, de sorte que la population dudit territoire sera « insuffisamment approvisionnée » (pour reprendre les termes de l'article 59 de la quatrième convention de Genève). En conséquence, le comportement d'Israël constitue une violation directe du droit international humanitaire, plus précisément des dispositions de la quatrième convention de Genève susmentionnées, comme la Fédération de Russie l'a souligné à maintes reprises dans ses déclarations faites devant le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

40. Dans son avis consultatif de 2024, la Cour a déclaré qu'« Israël, en tant que puissance occupante, a l'obligation de ne pas entraver l'exercice, par le peuple palestinien, de son droit à l'autodétermination, y compris son droit à un État indépendant et souverain, sur l'intégralité du

¹⁵ Voir *supra*, par. 15.

Territoire palestinien occupé »¹⁶. Cela a été confirmé, entre autres, par la résolution ES-10/24 que l'Assemblée générale a adoptée le 18 septembre 2024.

41. En raison de la dépendance sans précédent du peuple palestinien à l'égard des activités de l'UNRWA, et du rôle que joue celui-ci dans la facilitation de la survie des Palestiniens, l'incapacité d'Israël à assurer les fonctions de l'UNRWA et à fournir l'aide humanitaire nécessaire entravera également la réalisation par les Palestiniens du principe fondamental de l'autodétermination inscrit dans la Charte des Nations Unies.

42. On pourrait soutenir que l'UNRWA n'est pas le seul organisme auquel Israël peut avoir recours pour s'acquitter de ses obligations envers la population palestinienne. Israël reste néanmoins soumis à l'obligation qui lui incombe en droit international humanitaire de veiller à ce que les services et l'assistance nécessaires soient fournis à la population palestinienne au cas où l'UNRWA serait contraint de cesser ses opérations dans le Territoire palestinien occupé. Il est donc tenu de consentir à des actions de secours humanitaire en faveur des Palestiniens qui soient comparables aux activités menées par l'UNRWA, afin de ne pas compromettre le soutien dont la population a tant besoin.

IV. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN CE QUI CONCERNE LA PRÉSENCE ET LES ACTIVITÉS DE L'ONU

43. La question posée à la Cour porte aussi sur le statut « de l'Organisation [des Nations Unies], y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers ». Étant donné que la principale préoccupation de l'Assemblée générale est l'interdiction des activités de l'UNRWA du fait des lois récemment adoptées par Israël¹⁷, la Fédération de Russie se limitera à examiner les obligations d'Israël en ce qui concerne le statut de cette entité.

44. En vertu de l'article 22 de la Charte des Nations Unies, « [l']Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ». C'est précisément ce qu'elle a fait en adoptant la résolution 302 (IV) qui a porté création de l'UNRWA en 1949¹⁸. Conformément au paragraphe 17 de cette résolution, les gouvernements ont été invités à accorder à l'UNRWA les privilèges, immunités, exonérations et facilités qu'ils avaient accordés au programme d'aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, ainsi que tous autres privilèges, immunités, exonérations et facilités nécessaires pour que l'UNRWA puisse s'acquitter de ses fonctions. Le programme d'aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine était le prédécesseur de l'UNRWA¹⁹. L'article 105 de la Charte des Nations Unies dispose que l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

45. Étant donné qu'il a été créé par l'Assemblée générale en vertu de l'article 22 de la Charte des Nations Unies, l'UNRWA doit être considéré comme faisant partie intégrante de l'ONU et comme un organe de l'Assemblée générale doté des droits, privilèges et immunités conférés par les accords internationaux applicables à cette organisation. À cet égard, le principal document régissant le statut de l'UNRWA est la convention des Nations Unies de 1946. Les privilèges et immunités

¹⁶ Avis consultatif de 2024, par. 237.

¹⁷ Voir *supra*, par. 15.

¹⁸ Voir *supra*, par. 11.

¹⁹ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 18 décembre 1949, par. 11-12.

prévus par cette convention sont, entre autres, l'immunité de juridiction, l'inviolabilité des locaux et des archives ainsi que les immunités accordées aux fonctionnaires de l'ONU.

46. Les privilèges et immunités de l'ONU jouent un rôle important dans le fonctionnement de cette organisation. Ils lui sont nécessaires pour remplir ses fonctions fondamentales, telles que le maintien de la paix et de la sécurité, la promotion de la coopération internationale et la protection des droits de l'homme. Les privilèges et immunités accordés à l'ONU lui permettent d'exercer librement ses activités sans craindre de persécutions de la part d'États ou d'individus. Cela garantit l'indépendance et l'impartialité de l'Organisation dans l'accomplissement de ses tâches.

47. Une tendance très inquiétante à cet égard est le mépris flagrant dont certains États font preuve envers les normes et principes du droit international découlant du statut de pays hôte. Cette pratique délétère vise non seulement l'ONU, mais aussi les représentants des États Membres ainsi que les locaux et les biens des missions permanentes²⁰. L'impunité des pays hôte à cet égard encourage aussi d'autres États à commettre de telles violations.

48. Israël a l'obligation de veiller à ce que les dispositions de la convention des Nations Unies de 1946 soient pleinement appliquées en ce qui concerne l'UNRWA. L'adoption en octobre 2024 des lois relatives à l'UNRWA, qui portent expiration de l'invitation faite à celui-ci sur le fondement de l'accord provisoire de 1967 entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, ne change rien au fait qu'Israël est toujours lié par les dispositions de la convention des Nations Unies de 1946. Ce fait découle directement de l'accord provisoire susmentionné. En outre, les lois relatives à l'UNRWA ne prévoient pas expressément qu'il est mis fin à l'accord provisoire.

49. Conformément à la section 20 de l'article V de la convention des Nations Unies de 1946, les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire, dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. De plus, conformément à la section 21 du même article, l'Organisation des Nations Unies collaborera, en tout temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités accordés.

50. Il convient également de noter que, selon la lettre du Secrétaire général de l'ONU datée du 8 janvier 2025, l'UNRWA a des échanges réguliers avec Israël au sujet des allégations portées contre lui ou contre son personnel et prend les mesures nécessaires pour enquêter sur ces allégations conformément aux règlements, règles et politiques de l'ONU. En outre, dès réception des allégations de manquement de l'UNRWA au principe de neutralité, un groupe chargé de mener un examen indépendant de cet organisme a été constitué. Le 20 avril 2024, ce groupe a publié son rapport final, dans lequel il a conclu que

²⁰ Par exemple, les administrations Biden et Obama ont commis de nombreuses violations de l'accord de 1947 relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies et de la convention des Nations Unies de 1946 : ainsi, l'accès à une partie des locaux officiels de la mission russe auprès de l'ONU à New York a été bloqué, la délivrance de visas aux représentants de l'État devant assister à des réunions sous les auspices de l'ONU et aux membres du personnel de l'ONU d'une certaine nationalité a été délibérément entravée, et des restrictions à la libre circulation ont été mises en place. Ces violations ont fait l'objet de recommandations formulées par le Comité des relations avec le pays hôte ainsi que de résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies (voir, par exemple, la résolution A/RES/79/130 du 4 décembre 2024 et la résolution A/RES/38/116 du 7 décembre 2023). Des violations similaires en matière de délivrance de visas sont commises par la France en tant que pays hôte de l'UNESCO.

« l'UNRWA avait mis en place un nombre important de mécanismes et de procédures pour assurer le respect des principes humanitaires, en particulier le principe de neutralité, et qu'il avait une conception de la neutralité plus élaborée que d'autres organismes semblables des Nations Unies ou organisations non gouvernementales ».

51. Il ressort clairement des faits que des mesures actives sont prises par l'ONU pour assurer le fonctionnement indépendant de l'UNRWA. En outre, les différends qui surgissent doivent faire l'objet de consultations bilatérales entre les parties concernées, et les dispositions de la convention des Nations Unies de 1946 ne permettent en aucun cas la révocation unilatérale des privilèges et immunités.

52. En conséquence, la Fédération de Russie soutient que l'interdiction des activités de l'UNRWA imposée par Israël et la révocation unilatérale par celui-ci des privilèges et immunités de cet organisme sont contraires aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et constituent une violation flagrante des obligations juridiques internationales qui incombent à cet État, y compris celles découlant de la convention des Nations Unies de 1946. Aucun État n'a le droit de priver unilatéralement l'ONU et son personnel des privilèges et immunités applicables. Une telle approche vide de son sens la notion même de privilèges et d'immunités, qui visent, lorsqu'ils sont applicables, à permettre aux fonctionnaires internationaux de s'acquitter de leurs fonctions officielles sans entrave.

V. CONCLUSIONS

Sur la base de ce qui précède, la Fédération de Russie soumet respectueusement les conclusions suivantes :

- 1) La Cour a compétence pour donner l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale.
- 2) Il n'existe pas de raisons décisives justifiant que la Cour use de son pouvoir discrétionnaire de refuser d'examiner la question posée par l'Assemblée générale.
- 3) Compte tenu de l'avis consultatif que la Cour a donné en 2024, Israël, en tant que puissance occupante, a l'obligation de ne pas entraver l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination.
- 4) Comme la Cour l'a confirmé dans l'avis consultatif qu'elle a donné en 2024, Israël est une puissance occupante en ce qui concerne le territoire palestinien. En conséquence, Israël est tenu, au regard du droit international humanitaire, d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'une aide et d'une assistance humanitaires à la population palestinienne.
- 5) En raison du rôle unique que joue l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, les lois israéliennes portant interdiction des activités de cet organisme constituent une violation flagrante des normes et principes du droit international humanitaire ; l'application de ces lois ne manquera pas d'aggraver la situation humanitaire de la population palestinienne et d'entraver considérablement la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

- 6) En adoptant les lois relatives à l'UNRWA, Israël a unilatéralement privé l'UNRWA de ses privilèges et immunités, ce qui constitue une violation de la Charte des Nations Unies et de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946.

L'ambassadeur de la Fédération de Russie
auprès du Royaume des Pays-Bas,
(Signé) V. TARABRIN.
