

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 ET D'ÉTATS TIERS DANS LE
TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ ET EN LIEN AVEC CELUI-CI**

Requête pour Avis Consultatif

EXPOSÉ ÉCRIT

présenté par

L'ORGANISATION DE LA COOPÉRATION ISLAMIQUE

FÉVRIER 2025

TABLES DES MATIÈRES

Introduction	p. 3
I – Compétence de la Cour et recevabilité de la demande d’avis	p. 8
II - Le droit applicable pour répondre à la question posée à la Cour //.....	p. 13
III – L’absence au profit d’Israël de titre valable en droit international sur le Territoire palestinien occupé	p. 21
IV - L’illégalité des mesures prises par Israël contre l’UNRWA, l’obligation qui pèse sur cet État de les rapporter, et les droits des organisations intergouvernementales et des États tiers	p. 30
V Le risque accru de génocide si les mesures prises par Israël étaient maintenues	p. 48
Conclusions	p. 52
Annexes	p. 53

INTRODUCTION

1. Par lettre en date du 3 février 2025 envoyée au Secrétaire général de l'Organisation de la Coopération islamique, la Présidente de la Cour internationale de Justice a autorisé cette Organisation à présenter des observations écrites dans la procédure relative à la demande d'avis consultatif adressée à la Cour internationale de Justice par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 19 décembre 2024 au sujet des ***Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et l'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.***

2. La demande formulée par l'Assemblée générale porte sur la question suivante :

« 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 ? »¹.

3. À titre liminaire et pour éclairer l'esprit dans lequel elle formule ses observations, l'Organisation de la Coopération Islamique tient à rappeler qu'elle est actuellement composée de 57 États membres liés entre eux par une Charte constitutive en date du 4 Mars 1972². La Palestine, reconnue comme État par tous les membres de l'Organisation, en est elle-même un membre à part entière. Au-delà du but général de renforcement de la solidarité et de la coopération entre les États membres, cette Charte mentionne expressément parmi les objectifs poursuivis en commun :

« (...) to support the struggle of the Palestinian people, who are presently under foreign occupation, and to empower them to attain their inalienable rights, including the right to self-determination, and to establish their sovereign state with Al-Quds

¹ Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2024, A/RES/79/232. (Les documents cités ici qui se trouvent dans la documentation présentée à la Cour internationale de Justice par le Secrétariat, ne font pas l'objet d'annexes).

² Toutes les informations relatives à l'Organisation se trouvent sur son site : <http://www.oic-oci.org>.

Al-Sharif as its capital, while safeguarding its historic and Islamic character, and the holy places therein; »³.

4. Il résulte des buts ainsi assignés à l'Organisation de la coopération islamique, qu'elle est particulièrement attentive aux conditions qui sont faites au peuple palestinien. Son inquiétude grandit depuis octobre 2023 devant les menaces aggravées qui pèsent sur les conditions de vie faites à ce peuple et qui engagent son existence même. Luttant jour après jour pour sa survie, le peuple palestinien voit s'éloigner le moment où il pourra réaliser son aspiration à l'autodétermination.

5. Si tragiques que soient les événements actuels, ils ne peuvent faire oublier que la situation faite au peuple palestinien est préoccupante depuis la création d'Israël en 1948, en raison de la revendication des extrémistes sionistes sur la totalité de la terre de Palestine et de la volonté d'expulsion des Palestiniens qui en est le corollaire. Cette volonté a commencé à se manifester avec violence dès la guerre de 1948-49 et la guerre actuelle n'en est que le développement ultime. La condition des Palestiniens n'a cessé d'empirer à partir de l'occupation par la force de tout le Territoire palestinien, y compris Jérusalem-Est en 1967. Elle s'est transformée en tragédie avec la riposte militaire illimitée qu'Israël a menée à Gaza en réponse aux attaques commises par le Hamas le 7 octobre 2023.

6. Déjà affaibli par des années de blocus imposé par Israël, puis pris dans la guerre sans merci déclenchée par ce pays en octobre 2023, obligé à des déplacements permanents, privé des possibilités de logement, d'éducation, de soins par des bombardements indiscriminés, le peuple palestinien de Gaza dépend désormais principalement des secours de l'Agence des Nations Unies créée spécifiquement pour lui venir en aide et pour assurer à son égard un minimum de solidarité humaine⁴.

7. Cet Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après UNRWA) assure depuis sa création en décembre 1949, tous les services de base dans les camps de réfugiés des Palestiniens, dans les territoires palestiniens occupés, à savoir la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est et Gaza, mais aussi dans les camps de réfugiés au Liban, en Jordanie ou en Syrie. Ces services comprennent l'éducation, la santé, les secours, l'infrastructure et l'amélioration des camps, les services d'assistance à la

³ **Annexe 1** : Charte de la Conférence Islamique, adoptée le 4 mars 1972 et modifiée en 2008, article 1, par. 8.

⁴ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 302 (IV), 8 décembre 1949, Création de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

communauté, la microfinance et l'intervention d'urgence, notamment en période de conflit armé. L'UNRWA assure aussi l'identification des réfugiés de Palestine. L'Office confirme ainsi qu'il s'agit des personnes dont le lieu de résidence habituel était la Palestine entre juin 1946 et mai 1948, mais qui ont perdu domicile et moyens de subsistance suite au conflit israélo-arabe de 1948. Les services de l'UNRWA s'adressent à tous ceux vivant dans son terrain d'opération qui répondent à cette définition, sont immatriculés auprès de l'agence et ont besoin d'assistance. Les descendants des réfugiés de Palestine originels ont également le droit d'être immatriculés.

8. En dépit de difficultés incommensurables, l'UNRWA remplit une fonction proprement vitale pour les habitants de Gaza depuis la guerre totale menée par Israël après le 7 octobre 2023 contre ce territoire. Et pourtant, cet organe des Nations Unies a fait l'objet d'attaques incessantes⁵.

9. L'inviolabilité de ses agents (13 000 personnes) et de ses locaux n'a pas été respectée. De nombreux membres de son personnel ont été tués. Des bâtiments lui appartenant ont été détruits, parmi lesquels des écoles et des centres de santé. Les mouvements de son personnel et notamment celui de ses convois ont été attaqués. De graves accusations de manquement à la neutralité ont été portées contre ses agents, accusés de participation à des actions terroristes. De fortes mesures de contrôle interne ont permis de détecter quelques cas (bien moins nombreux qu'il n'avait été prétendu) relevant de ces accusations et ils ont été immédiatement sanctionnés. Les accusations persistent cependant sans que des preuves soient apportées à ces allégations.

10. Enfin, prenant le prétexte de cette prétendue collusion avec des mouvements terroristes, Israël, puissance occupante, a décidé par deux lois votées à la Knesset le 28 octobre 2024, la cessation des activités de l'UNRWA, et plus spécifiquement, la cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël. Ce qui est ainsi désigné, ce sont les bureaux de l'UNRWA à Jérusalem-Est, territoire illégalement annexé par Israël. Le Commissaire général de l'UNRWA a été informé du fait que cette mesure entrerait en vigueur trois mois après la date de ces lois. Par lettre du 3 novembre 2024 au Président de l'Assemblée générale, le Directeur général du Ministère des Affaires étrangères d'Israël aux Nations Unies a annoncé la décision de l'État d'Israël de dénoncer l'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et

⁵ Ces violations sont rapportées notamment dans le Rapport du Commissaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1^{er} janvier-31 décembre 2023, Assemblée générale, 79^{ème} session, Supplément n°13, A/79/13.

Israël concernant l'assistance aux réfugiés de Palestine en date du 14 juin 1967⁶. Le 24 janvier 2025, le Représentant permanent d'Israël auprès des Nations Unies a averti le Secrétaire général de l'Organisation que l'UNRWA devait cesser ses activités à Jérusalem et évacuer les locaux pour le 30 janvier au plus tard. Malgré l'illégalité de cette décision, les agents de l'Office ont été contraints de partir, la durée de leurs visas ayant été écourtée.

11. Considérant que, non seulement les droits fondamentaux du peuple palestinien sont aujourd'hui gravement violés, mais encore que sa survie elle-même est compromise par les mesures qui ont ainsi été prises, l'Organisation de la Coopération Islamique partage la vive inquiétude exprimée par l'Assemblée générale des Nations Unies devant la décision d'Israël de mettre fin aux possibilités d'action de l'UNRWA.

12. Elle ne doute pas que la Cour rappellera à travers l'Avis consultatif attendu les obligations d'Israël en la matière et éclairera ainsi l'Organisation des Nations Unies afin que celle-ci puisse prendre les mesures par lesquelles la communauté internationale, s'opposant aux actes illégaux d'Israël, contribuera à la protection du peuple palestinien aujourd'hui gravement menacé.

13. Les observations relatives à la question posée que l'Organisation de la Coopération Islamique soumet ici à la Cour portent sur les points suivants :

- la compétence de la Cour pour rendre l'Avis demandé dans cette affaire et la recevabilité de la demande d'Avis (I) ;
- le droit applicable pour répondre à la question posée à la Cour (II) ;
- l'absence au profit d'Israël de titre valable en droit international sur le Territoire palestinien occupé (III) ;
- l'illégalité des mesures prises par Israël contre l'UNRWA, l'obligation qui pèse sur cet État de les rapporter, et les droits des organisations intergouvernementales et des États tiers (IV) ;
- le risque accru de génocide si les mesures prises par Israël étaient maintenues (VI)

⁶ Échange de lettres du 14 juin 1967, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 620, p. 183.

I – Compétence de la Cour et recevabilité de la demande d’avis

14.. La Cour a été saisie dans le cas présent par application de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, paragraphe 1 qui dispose :

« 1. L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ».

Il faut toutefois vérifier que l’Assemblée générale en posant une question à la Cour n’outrepasse pas la compétence que lui confère la Charte. On notera donc que l’Assemblée générale peut, selon l'article 10 de la Charte, discuter de toute question ou affaire rentrant dans le cadre de celle-ci et selon l'article 11 de toute question se rattachant au maintien de la paix ou de la sécurité internationales.

15. Depuis le début même de son occupation militaire par Israël en 1967, le Territoire palestinien est le théâtre d’une répression violente de la population. Avec la riposte déclenchée par Israël contre la Bande de Gaza en réponse aux attaques du 7 octobre, cette violence est celle d’une guerre totale. La situation est donc sans conteste celle d’une rupture de la paix, situation sur laquelle l’Assemblée générale n’a cessé d’exprimer sa préoccupation⁷.

16. Il est alors du devoir de l’Assemblée générale dans le cadre de ses responsabilités de prendre toutes les mesures nécessaires. La demande d'avis adressée à la Cour le 19 décembre 2024 à propos des obligations d’Israël, concerne les services essentiels indispensables à la survie de la population civile palestinienne, cela à l’appui du droit du peuple palestinien à l’autodétermination. Elle s'inscrit ainsi dans l'accomplissement des missions qui incombent à l’Assemblée générale, celle de maintien de la paix et d’application des normes fondamentales du droit international.

17. Il faut cependant s’assurer que soit respectée la répartition des compétences entre le Conseil de sécurité et l’Assemblée générale telle que prévue par les dispositions de l’article 12, paragraphe 1 :

« Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l’égard d’un différend ou d’une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l’Assemblée

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 10/26 du 11 décembre 2024 (session extraordinaire d'urgence) “Demande impérative de cessez-le-feu à Gaza”.

générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande. »

18. La Cour a examiné en détails ce point dans son Avis de 2004. Elle a retenu l'interprétation contemporaine de l'article 12, qui établit désormais que, d'une part, l'Assemblée générale peut se pencher sur des questions toujours à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité lorsque celui-ci n'adopte plus de résolutions sur ce sujet et, d'autre part, que les deux organes peuvent traiter en même temps d'une même question, chacun le faisant sous un angle différent. Ainsi a-t-elle conclu que :

« (...) la pratique acceptée de l'Assemblée générale, telle qu'elle a évolué, est compatible avec le paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte » et que « en présentant la demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale n'a pas outrepassé sa compétence »⁸.

Cette conclusion s'applique identiquement à la présente demande d'avis.

19. Il y a encore à s'assurer que la procédure consultative porte bien sur l'examen d'une question juridique. Dans le cas présent, la question posée à la Cour concerne les *« obligations d'Israël en tant que puissance occupante et membre des Nations unies »*. Est ainsi visé ce que cet État dans la situation juridique qui est la sienne est en droit de faire ou de ne pas faire. Il s'agit d'évaluer ces obligations et leur respect *« 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 »* (Souligné par nous).

20. Il est ainsi précisé que le rôle des organismes des Nations Unies, des autres organisations ou des États tiers est orienté vers un objectif précis, défini en droit, celui de l'aide humanitaire qui vient à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Ce droit résulte d'une norme fondamentale du droit international appartenant à la catégorie du droit impératif général (*jus cogens*). Ainsi par les termes mêmes de la question posée, il apparaît qu'il s'agit bien d'une question juridique et la réponse devra être fondée en droit.

⁸ CIJ, Avis consultatif relatif aux conséquences juridiques de l'édification d'un mur en territoire palestinien occupé du 9 juillet 2004, Recueil 2004, paragraphe 25, p. 148.

21. Sans doute Israël ne manquera-t-il pas d'objecter que la situation revêt des aspects politiques. Il faut rappeler à ce sujet la position de la Cour :

« Quels que soient les aspects politiques de la question posée, la Cour ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la conduite éventuelle d'États au regard des obligations que le droit international leur impose »⁹.

22. Le caractère juridique de la question posée dans la présente demande d'avis est renforcé par le fait que les mesures à l'origine de la situation en cause ont de graves conséquences sur les droits fondamentaux d'un peuple à l'existence, à l'autodétermination et au respect de toutes les dispositions du droit international, y compris les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Il faut donc apprécier la légalité des mesures prises et de leurs conséquences au regard des obligations internationales qui pèsent sur l'État responsable de la situation.

23. Il reste un autre point à examiner relativement à la compétence de la Cour pour se prononcer sur la demande d'avis qui lui est soumise. S'agit-il d'un différend dans lequel la fonction consultative serait déviée de son objectif et utilisée à tort comme un substitut à une fonction contentieuse qui ne pourrait s'exercer faute d'accord des parties concernées ? Dans bien des circonstances antérieures, la Cour a clarifié cette question :

« Presque toutes les procédures consultatives ont été marquées par des divergences de vue entre États sur des points de droit ; si les opinions des États concordent, il serait inutile de demander l'avis de la Cour »¹⁰.

24. Sans doute y a-t-il ici un différend, mais il ne s'agit pas d'un différend entre États. Le désaccord est entre un État, Israël, et une Organisation internationale, les Nations Unies. Aussi n'y a-t-il pas de mise en regard possible avec une procédure contentieuse, à laquelle la procédure consultative viendrait se substituer abusivement. On verra d'ailleurs plus loin, que dans le cas présent, les textes qui servent de référence au règlement des problèmes soulevés, indiquent expressément le recours à la procédure consultative devant la Cour comme l'issue préconisée pour régler les questions en suspens.

⁹ CIJ, Avis sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires du 8 juillet 1996, Recueil 1996, paragraphe 13, p. 234.

¹⁰ CIJ, Avis consultatif sur les 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 du 21 juin 1971, Recueil 1971, paragraphe 34, p. 24.

25. Ainsi, la démarche engagée ici résulte-t-elle de la nécessité pour l'organe plénier des Nations Unies, chargé de veiller à la paix et à la sécurité internationale, d'obtenir des éclaircissements de nature juridique pouvant lui être utiles pour prendre position face à une question relevant de sa compétence dans ce domaine. Et il n'est pas discutable que l'Assemblée générale des Nations Unies, confrontée à la situation créée par les décisions prises par Israël concernant les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, puisse estimer nécessaire d'être éclairée sur les aspects juridiques de la situation.

26. La finalité de la fonction consultative est de donner des conseils d'ordre juridique aux organes et institutions qui en font la demande. Et c'est bien un conseil de cet ordre que l'Assemblée générale sollicite de la Cour par sa résolution du 19 décembre 2024. Forte des réponses de la Cour, elle sera mieux à même d'imaginer comment contribuer à mettre fin à la situation tragique faite au peuple palestinien par les mesures prises par Israël, situation qui menace gravement l'ordre public mondial et le maintien de la paix.

27. On ajoutera aussi pour confirmer qu'il n'y a aucun obstacle à ce que la Cour se prononce sur la demande d'avis qui lui est soumise, que la procédure d'avis consultatif est indépendante de toute adhésion de quelque État que ce soit à la juridiction de la Cour :

« La compétence de la Cour en vertu de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du statut pour donner des avis consultatifs sur des questions juridiques permet à des entités des Nations Unies de demander conseil à la Cour afin de mener leurs activités conformément au droit Ces avis étant destinés à éclairer l'Organisation des Nations Unies, le consentement des États ne conditionne pas la compétence de la Cour pour les donner »¹¹.

28. Ou encore :

« (...) aucun État, membre ou non membre des Nations Unies, n'a qualité pour empêcher que soit donné suite à une demande d'avis dont les Nations Unies, pour s'éclairer dans leur action propre, auraient reconnu l'opportunité. L'avis est donné par la Cour non aux États, mais à l'organe habilité pour le lui demander ; la réponse

¹¹ CIJ, Avis consultatif Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 15 décembre 1989, Recueil 1989, paragraphe 31, p. 188.

constitue une participation de la Cour, elle-même organe des Nations Unies, à l'action de l'Organisation et, en principe, elle ne devrait pas être refusée ; »¹²

29. La Cour constatera, à n'en pas douter, que les textes gouvernant sa compétence en matière d'avis consultatif lui permettent de répondre à la demande qui lui est adressée. Il y va de sa place dans le système des Nations Unies où elle a le devoir de contribuer de la sorte au fonctionnement régulier de l'ensemble de l'Organisation. Il faudrait des raisons décisives pour la conduire à un refus. C'est tout au contraire de multiples raisons positives qui militent pour qu'elle éclaire l'Assemblée générale et avec elle, tous les États membres et les autres organisations intergouvernementales sur les dimensions juridiques d'une situation particulièrement inquiétante.

¹² CIJ, Avis consultatif Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase du 30 Mars 1950, Recueil 1950, p. 71.

II - Le droit applicable pour répondre à la question posée à la Cour

30. La décision prise par le Gouvernement israélien, avalisée par deux lois de la Knesset du 28 octobre 2024, de mettre fin aux activités de l'UNRWA, est à l'origine de la présente demande d'avis consultatif¹³.

31. Quelques semaines plus tard, par une lettre adressée au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité, le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies justifiait cette décision par le manque d'impartialité et de neutralité prétendument attribuable à l'UNRWA dans ses actions sur le territoire palestinien occupé¹⁴. En conséquence de cette décision, le 24 janvier 2025, l'Ambassadeur d'Israël auprès des Nations Unies, a fait savoir au Secrétaire général de l'Organisation que l'UNRWA devait cesser toutes ses opérations à Jérusalem et évacuer tous les bâtiments dans lesquels il opère dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025.

32. Toutes ces décisions n'ont aucun fondement en droit. Elles avaient été précédées, et cela depuis des mois, de violations flagrantes des obligations d'Israël à l'égard de l'UNRWA, de mesures d'hostilité vis-à-vis de son personnel allant jusqu'à l'atteinte à leurs vies, d'attaques contre les locaux de cette Agence des Nations unies et contre ses archives. Les décisions en cause ont ainsi été prises en violation des normes du droit international en la matière. Et elles sont le reniement des engagements d'Israël à l'égard des Nations Unies, ce que démontre le rappel des textes pertinents.

33. En conséquence et si l'UNRWA devait cesser ou diminuer sensiblement ses actions auprès des réfugiés palestiniens, il apparaîtrait que la population palestinienne se retrouverait démunie de l'assistance humanitaire à laquelle elle a droit et dont la responsabilité devrait revenir à la Puissance occupante si elle n'était pas gravement défailante à cet égard. C'est en effet, le devoir majeur de toute Puissance occupante que de veiller à la sécurité des populations occupées¹⁵.

¹³ Voir *supra* paragraphe 10 le détail des mesures prises.

¹⁴ Assemblée générale des Nations Unies, 31 décembre 2024, A/72/710-S/2024/940.

¹⁵ Article 3 de la 4ème Convention de Genève du 12 août 1946.

1) Les normes en vigueur

34. Israël comme membre des Nations Unies est tenu de respecter les obligations qui découlent des dispositions de la Charte, des Conventions internationales auxquelles il a souscrit et des normes coutumières du droit international. Les textes qui s'imposent à Israël dans la présente affaire sont ainsi les suivants :

a) La Charte des Nations unies :

35. – article 2, paragraphe 5 qui dispose : « *Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte (...)* ».

– article 105 aux termes duquel « *L'organisation jouit sur le territoire de chacun de ses membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts* » et « *les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation* ».

– l'article 22 selon lequel : « *L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions* ». En application de quoi, l'Assemblée générale a créé l'UNRWA par la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, faisant de cette Agence un organe subsidiaire, partie intégrante des Nations Unies.

b) La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies approuvée par l'Assemblée générale le 13 février 1946 et notamment :

36. – l'article V, section 18, qui énumère les privilèges et immunités dont jouissent les fonctionnaires de l'Organisation.

– l'article VI, section 22 qui étend ces privilèges et immunités aux experts qui accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies.

– l'article II, section 2 à 8 qui protège les biens, déclare les locaux et les archives des organes de l'Organisation des Nations Unies inviolables.

– l'article VII, section 24 qui dispose que les laissez-passer délivrés par l'Organisation à ses fonctionnaires seront reconnus et acceptés par les États membres.

c) *L'échange de lettres dit « MichaelCommay/Lawrence Michelmore ».*

37. Signé à Jérusalem le 14 juin 1967 entre Israël et l'UNRWA, cet échange de lettres engage Israël à assurer la protection et la sécurité du personnel de l'UNRWA et à permettre la liberté de mouvement des véhicules de l'UNRWA dans les aires concernées. Il s'agit de l'échange de lettres qui a fait l'objet d'une dénonciation unilatérale par Israël le 3 novembre 2024.

d) *Le droit humanitaire en cas de conflit armé qui comprend le Règlement de La Haye de 1907 et les Conventions de Genève du 12 août 1949, ainsi que les principes du droit international humanitaire.*

38. Les principales dispositions de cet ensemble normatif prévoient une protection détaillée des personnes protégées, c'est-à-dire des personnes civiles qui se trouvent sur un territoire en guerre. Quant au point de savoir si ce droit humanitaire, mais plus précisément la 4ème Convention de Genève du 12 août 1949, s'appliquait sur le Territoire palestinien occupé, cette question a été tranchée par la Cour dans son avis de 2004 :

« Au vu de ce qui précède, la Cour estime que la quatrième convention de Genève est applicable dans tout territoire occupé en cas de conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs parties contractantes. Israël et la Jordanie étaient parties à cette convention lorsque éclata le conflit armé de 1967. Dès lors ladite convention est applicable dans les territoires palestiniens qui étaient avant le conflit à l'est de la Ligne verte, et qui ont à l'occasion de ce conflit été occupés par Israël, sans qu'il y ait lieu de rechercher quel était auparavant le statut exact de ces territoires »¹⁶.

2) Un engagement renouvelé de la part d'Israël de respecter le droit des Nations Unies

39. Israël est soumis à un engagement consolidé à respecter la Charte et le droit qui en découle en raison des circonstances particulières qui ont entouré son adhésion à l'Organisation des Nations Unies. En effet, le plan de partage de la Palestine entre un État juif et un État arabe, voté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1947, jugé injuste, ne fut pas accepté par les Palestiniens et les États arabes de la région. C'est alors

¹⁶ CIJ, Avis consultatif Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé du 9 juillet 2004, Recueil 2004, paragraphe 101.

qu'éclata la première guerre israélo-arabe de 1948-49 qui permit la conquête par Israël de la moitié environ du territoire destiné par les Nations Unies à devenir un État arabe.

40. C'est dans ce contexte créé par le rapport de forces que le 29 novembre 1948, un an après le vote de la résolution de partage, Israël demanda son admission à l'Organisation des Nations unies. Cette demande fut d'abord rejetée par le Conseil de sécurité, les États membres s'inquiétant du fait qu'Israël ne semblait pas prêt à respecter les obligations de la Charte et des résolutions subséquentes.

41. Après qu'Israël a donné au cours des débats l'assurance qu'il respecterait les résolutions des Nations unies¹⁷, son admission fut acceptée le 11 mai 1949 avec une référence précise à l'engagement pris par cet État d'accepter sans réserve les obligations découlant de la Charte :

« Prenant acte, en outre, de la déclaration par laquelle l'État d'Israël "accepte sans réserve aucune les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et s'engage à les observer du jour où il deviendra Membre des Nations Unies",

Rappelant ses résolutions du 29 novembre 1947 et du 11 décembre 1948 et prenant acte des déclarations faites et des explications fournies devant la Commission politique spéciale par le représentant du Gouvernement d'Israël en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions »¹⁸.

42. En dépit de la parole donnée, Israël appliqua immédiatement sa législation aux territoires occupés en 1948, entérinant ainsi une annexion par la force. Il en alla de même de Jérusalem-Ouest qui en janvier 1950 fut déclarée capitale d'Israël. L'occupation militaire de l'ensemble du Territoire palestinien en 1967 ouvrit une nouvelle série de violations des normes contenues dans la Charte. Ces mesures n'ont jamais eu pour Israël un caractère provisoire en dépit de l'absence de règlement international de la situation. Et Israël a manifesté le peu de cas qu'il faisait de ses engagements internationaux à de multiples reprises.

43. Toutefois, la multiplication des infractions à la loi, n'entraîne pas pour autant validation de ces infractions. L'enjeu étant ici le sort et même la survie d'un peuple, il est indispensable de rappeler à Israël qu'en adhérant aux Nations Unies, il a pris des engagements précis et qu'il a

¹⁷ **Annexe 2** : « Déclaration acceptant les obligations de la Charte », Déclaration officielle du Ministre des affaires étrangères du Gouvernement provisoire d'Israël, adressée au Secrétaire général de l'ONU, 29 novembre 1948, Nations Unies, Conseil de sécurité, S/1093.

¹⁸ **Annexe 3** : Assemblée générale, Résolution 273 (III) du 11 mai 1949.

même solennellement et publiquement réitéré ces engagements. Il est donc mis au défi de mettre un terme aux violations répétées et massives de ces engagements auxquelles il se livre depuis 58 ans.

3) Des dispositions particulières du droit en vigueur donnent à l'Avis demandé à la Cour une autorité renforcée

44. L'Assemblée générale en demandant à la Cour internationale de Justice de se prononcer par un avis consultatif sur la question posée, ne fait qu'exercer une possibilité qui lui est ouverte par l'article 96 de la Charte des Nations Unies. Toutefois, la Cour remarquera que la démarche de l'Assemblée générale est confortée par les termes de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Celle-ci dispose en effet à son article VIII, section 30 :

*« Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la présente convention sera portée devant la Cour internationale de Justice, à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement. **Si 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. L'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif** » (Souligné par nous).*

45. On notera tout particulièrement la disposition selon laquelle les États qui sont parties à cette Convention accepteront l'avis rendu par la Cour comme « *décisif* » (« *decisive* » dans la version en anglais). La formule est assez rare pour que l'on en apprécie toute la portée. Le mot « *décisif* » signifie selon le dictionnaire Le Robert : « *qui résout une difficulté, tranche un débat* ».

46. Aussi, en dépit du fait que la procédure en cours soit une procédure consultative, Israël se trouve aux termes de cette disposition obligé de respecter les conclusions de l'avis qui sera rendu, car le débat sera alors « tranché ». C'est ce qui résulte de l'engagement qu'il a pris par son adhésion à cette Convention.

47. Avec le même souci de voir les dispositions de la Convention scrupuleusement respectées par les États parties, les rédacteurs ont ajouté dans les dispositions finales une section 34 qui déclare :

« Il est entendu que, lorsqu'un instrument d'adhésion est déposé par un Membre quelconque, celui-ci doit être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la présente convention ».

En violant comme il l'a fait à de multiples reprises les dispositions de cette convention, et encore de manière plus manifeste avec les récentes lois relatives à la cessation des activités de l'UNRWA, Israël enfreint non seulement les engagements principaux de cette convention, mais encore l'assurance qu'il avait donnée qu'il en appliquerait les dispositions à travers son propre droit.

4) L'impossibilité de mettre fin à un engagement sans négociations préalables

48. Comme l'a rappelé le Secrétaire général des Nations Unies dans sa lettre du 27 janvier 2025 au Représentant permanent d'Israël auprès des Nations Unies, aucune modification ou cessation des activités de l'UNRWA sur le Territoire palestinien occupé y compris Jérusalem-Est, ne peut être effectuée de manière unilatérale. Le principe *Pacta sunt servanda* est la pierre angulaire de la société internationale¹⁹. Aussi, un État ne peut-il pas se retirer d'un traité en vigueur, sauf à respecter les conditions posées à ce retrait. Or ces conditions sont fixées par l'article 54 de la Convention sur le droit des traités du 23 mai 1969 qui dispose :

*« L'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu :
a) Conformément aux dispositions du traité ; ou b) À tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres États contractants ».*

Ainsi le retrait ne peut-il avoir lieu que par consentement de toutes les Parties et après des consultations avec tous les autres États Parties.

49. C'est le respect de cette disposition qu'a invoqué le Secrétaire général des Nations Unies dans sa lettre au Représentant permanent d'Israël auprès des Nations Unies du 27 janvier

¹⁹ Article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 : « *PACTA SUNT SERVANDA* Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ».

2025. Aucun retrait d'un engagement international ne peut avoir lieu sans des consultations et négociations préalables, ici entre Israël et l'UNRWA, avec l'aval indispensable de l'Assemblée générale des Nations Unies.

50. La Cour a eu l'occasion de se prononcer sur un cas en certains points comparable dans un Avis consultatif de 1980. Elle a alors insisté sur la nécessité que des négociations soient menées de bonne foi. Et elle a souligné le besoin de prévoir des délais raisonnables :

« De plus, la considération primordiale aussi bien pour l'organisation que pour l'Etat hôte doit être dans tous les cas leur évidente obligation de coopérer de bonne foi pour servir les buts et objectifs de l'organisation tels qu'ils s'expriment dans son acte constitutif ; ce qui signifie qu'ils doivent se consulter pour déterminer un délai raisonnable devant leur permettre de réaliser le transfert en bon ordre du Bureau hors du territoire de l'Etat hôte »²⁰.

51. En l'occurrence, la démarche unilatérale d'Israël et la brièveté des délais impartis à l'UNRWA pour la mettre en œuvre contreviennent aux conditions indiquées par la Cour dans une affaire similaire et sont en violation des dispositions pertinentes du droit des traités.

²⁰ CIJ, Avis consultatif Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte du 20 décembre 1980, Recueil 1980, paragraphe 49.

III – L’absence au profit d’Israël de titre valable en droit international sur le Territoire palestinien occupé

52. Il découle de l’ensemble des normes composant le droit international et des conclusions qui en ont été tirées par la Cour internationale de Justice, qu’Israël n’a aucun titre valable sur le Territoire palestinien, y compris Jérusalem-Est. Il doit s’en retirer. Néanmoins, dans la mesure où Israël persiste à occuper ce territoire, il reste soumis aux obligations résultant de l’application du droit humanitaire en cas de conflit armé et il ne peut entraver l’action des organes des Nations Unies, d’autres organisations intergouvernementales et d’États tiers dans ce territoire. C’est l’OLP, agissant dans le Territoire palestinien à travers l’Autorité palestinienne qui, en tant que représentant du peuple titulaire du droit des peuples à disposer d’eux-mêmes, devrait avoir la liberté de décider sur ce point et en est entravé par l’occupation illicite d’Israël.

1) Israël ne dispose d’aucune souveraineté sur aucune parcelle du Territoire palestinien

53. Israël est un État de création récente (1948), implanté suite à une immigration venue principalement d’Europe, sur une terre, la Palestine, qui était occupée de manière pluriséculaire par un autre peuple. La grande confusion, émaillée de terribles violences qui a marqué la période du Mandat britannique, s’est soldée, sous la responsabilité de l’Assemblée générale des Nations unies, par la résolution de partage du 29 novembre 1947. Celle-ci, provenant d’un organe qui n’avait pas de pouvoirs sur la répartition des territoires entre les peuples et les États, n’était donc pas en soi créatrice de droits pour les Juifs venus en Palestine.

54. Les droits de ceux-ci sur une partie de la Palestine mandataire, n’ont pris de validité selon le droit international qu’à partir du moment où l’Organisation de libération de la Palestine dans sa Déclaration d’indépendance de 1988 a accordé une validité à ce qui n’était qu’une recommandation non contraignante de l’Assemblée générale :

« En dépit de l’injustice historique imposée au peuple arabe palestinien, qui a abouti à sa dispersion et l’a privé de son droit à l’autodétermination au lendemain de la résolution 181 (1947) de l’Assemblée générale des Nations unies, recommandant le partage de la Palestine en deux États, l’un arabe et l’autre juif, il n’en demeure pas moins que c’est cette résolution qui assure, aujourd’hui encore, les conditions de

légitimité internationale qui garantissent également le droit du peuple arabe palestinien à la souveraineté et à l'indépendance »²¹.

55. En effet, Israël ne pouvait détenir de titre sur une portion de la Palestine qu'avec l'accord du peuple originaire. Ainsi le veut le principe fondamental du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cet accord a été donné, de bien mauvais cœur il est vrai, mais il a été donné un première fois en 1988 et il a été confirmé ensuite en 1993 lorsque par l'Accord intérimaire signé à cette date, il y a eu reconnaissance réciproque entre Israël et la Palestine²². Mais cet accord a alors été conclu avec pour ligne de séparation ce que l'on nomme la ligne verte, celle résultant des accords d'armistice signés en 1949 après la première guerre israélo-arabe.

56. Au-delà de cette ligne, se trouve le territoire sur lequel le peuple palestinien est appelé à bâtir son État. Or, ce territoire a été occupé par la force en 1967 par Israël qui ne s'en est jamais retiré depuis. Cette occupation militaire n'équivaut en aucun cas à l'exercice de la souveraineté, sur aucune portion du territoire palestinien, pas plus sur Jérusalem-Est pourtant annexée par Israël en 1980, que sur la Cisjordanie ou sur Gaza. C'est d'ailleurs le constat qu'a fait la Cour internationale de Justice dans son Avis consultatif du 19 juillet 2024 :

« La Cour estime qu'Israël n'a 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 »²³.

57. Ne disposant pas de la souveraineté, Israël n'a aucune légitimité à prendre des décisions concernant les actions déléguées à des Organisations internationales ou à des États tiers sur ce territoire.

²¹ **Annexe 3** : Déclaration d'indépendance de la Palestine, 15 novembre 1988, 19ème session extraordinaire du Conseil national palestinien, in Letter dated 16 November 1988 from the Permanent Representative of Jordan to the United Nations to the Secretary-General, the UN, General Assembly, A/43/827, S/20278, 18 novembre 1988.

²² **Annexe 4** : Accord d'Oslo, Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, 13 septembre 1993, Assemblée générale et Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 11 octobre 1993, A/48/486 S/26560.

²³ CIJ, Avis consultatif Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, du 19 juillet 2024, paragraphe 254.

2) L'occupation militaire par Israël du Territoire palestinien, y compris Jérusalem-Est est frappée l'illégalité

58. L'occupation militaire est en droit international, une situation de fait qui résulte d'opérations armées et qui en aucune circonstance ne donne un titre juridique à l'État qui a ainsi investi par son armée un territoire qui lui est étranger. Cette notion, utilisée dans tous les conflits, est nécessaire pour permettre de contrôler que la puissance occupante respecte toutes les obligations qui sont mises à sa charge par le droit humanitaire en cas de conflit armé dont les textes principaux sont le Règlement de La Haye de 1907 et les Conventions de Genève de 1949.

59. La question de la licéité de l'occupation se pose d'une part si celle-ci est née d'un usage illégal de la force et d'autre part si par un prolongement indéterminé et sans perspective de retrait, cette occupation masque un projet d'annexion. Ces deux conditions de l'illicéité se trouvent réunies pour ce qui est de la situation d'Israël.

60. C'est à partir de ce constat que la présence militaire d'Israël dans le Territoire palestinien, y compris Jérusalem-Est, a été analysée et qualifiée récemment par la Cour dans son Avis consultatif du 19 juillet 2024. Elle constate que :

« (...) les politiques et pratiques d'Israël, notamment le maintien et l'extension des colonies, la construction d'infrastructures connexes, y compris le mur, l'exploitation des ressources naturelles, la proclamation de Jérusalem en tant que capitale d'Israël, ainsi que l'application intégrale du droit interne israélien à Jérusalem-Est et son application étendue en Cisjordanie, renforcent le contrôle d'Israël sur le Territoire palestinien occupé, et en particulier Jérusalem-Est et la zone C de la Cisjordanie. Ces politiques et pratiques sont destinées à rester en place indéfiniment et à créer sur le terrain des effets irréversibles. En conséquence, la Cour estime qu'elles équivalent à une annexion de vastes parties du Territoire palestinien occupé »²⁴.

61. Rappelant ensuite l'interdiction de l'acquisition de territoires par la force, elle considère que les politiques et pratiques d'Israël manifestent l'intention de créer une présence israélienne permanente et irréversible dans le Territoire palestinien occupé, que cela équivaut à l'annexion de vastes parties du Territoire palestinien et constitue une entrave à l'exercice, par le peuple palestinien, de son droit à l'autodétermination. Elle en conclut à la violation des

²⁴ *Ibidem*, paragraphe 173.

principes fondamentaux du droit international, ce qui rend illicite la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967, cette illicéité s'appliquant à l'intégralité de ce territoire²⁵.

62. Ainsi, Israël n'ayant aucun titre de souveraineté sur le Territoire palestinien occupé et cette occupation par son prolongement indéfini et par la volonté d'annexion qu'elle exprime, ayant été déclarée illicite, la conclusion s'impose que cet État n'a aucune compétence fondée en droit pour décider de la présence et des actions des Organisations internationales ou des États tiers dans le Territoire palestinien occupé. Il a en revanche une obligation de protection de la population.

63. Cette obligation découle du fait de l'occupation, que celle-ci soit légale ou illégale. Mais Israël persiste à considérer que la Bande de Gaza n'est plus un territoire occupé, arguant du fait qu'il en a retiré ses colonies en 2005. Le retrait prétendu de Gaza par une opération très médiatisée d'Ariel Sharon, n'a pas empêché Israël de poursuivre un contrôle complet de la Bande de Gaza, ce qui a amené la Cour internationale de Justice à considérer que Gaza restait un territoire occupé²⁶.

64. Par une interprétation biaisée des termes de l'Avis consultatif rendu par la Cour le 19 juillet 2024, le représentant d'Israël auprès des Nations Unies, feint de trouver dans une phrase de la Cour un soutien à sa position :

« La Cour estime donc que les politiques et pratiques visées dans la demande de l'Assemblée générale n'incluent pas le comportement adopté par Israël dans la bande de Gaza en réaction à l'attaque menée contre lui par le Hamas et d'autres groupes armés le 7 octobre 2023 »²⁷.

65. La lecture du paragraphe complet de l'Avis éclaire sur le sens de cette phrase. La demande d'Avis consultatif étant datée du 30 décembre 2022, la Cour indiquait que les événements qui ont suivi le 7 octobre 2023 n'entraient pas dans cette demande. La Cour indiquait seulement par cette phrase quelle était sa compétence *ratione temporis*.

²⁵ *Ibidem*, paragraphe 262.

²⁶ CIJ, Avis consultatif Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, du 19 juillet 2024, paragraphes 86 à 94.

²⁷ *Ibidem*, paragraphe 81.

66. Dans le même Avis consultatif, la Cour aborde plus loin la question du statut juridique de la Bande de Gaza et elle conclut :

« Au vu des informations dont elle dispose, la Cour considère qu'Israël avait conservé la faculté d'exercer, et continuait d'exercer, certaines prérogatives essentielles sur la bande de Gaza, notamment 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, et ce, en dépit du fait que cet État a mis fin à sa présence militaire en 2005. Cela est encore plus vrai depuis le 7 octobre 2023.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour est d'avis que 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. Les obligations d'Israël sont demeurées proportionnées au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza »²⁸.

C'est donc, comme l'a rappelé le Secrétaire général des Nations Unies dans une lettre du 8 janvier 2025, en contrariété avec les conclusions de la Cour internationale de Justice qu'Israël prétend n'être pas lié par le droit humanitaire dans la Bande de Gaza parce qu'elle n'en serait pas la Puissance occupante²⁹.

3) L'illicéité de l'occupation par Israël du territoire palestinien ne dispense pas cet État d'avoir à y appliquer toutes les normes pertinentes du droit international

67. Israël est, sur le Territoire palestinien, un occupant sans titre, mais non pas sans devoirs. En effet, la qualification de l'occupation de licite ou illicite n'entraîne pas de conséquences sur les obligations qui pèsent sur la Puissance occupante. Ces obligations découlent du fait de l'occupation en lui-même. C'est la conclusion à laquelle est arrivée la Cour internationale de Justice :

« La Cour souligne que la conclusion selon laquelle la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite ne libère pas cet État des obligations et responsabilités que le droit international, et plus particulièrement le droit de l'occupation, lui impose envers la population palestinienne et d'autres États en ce qui

²⁸ *Ibidem*, paragraphes 93 et 94.

²⁹ Assemblée générale des Nations Unies, A/79/716-S/2025/18, Lettres identiques datées du 8 janvier 2025, adressées au Président de l'Assemblée générale et au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général.

concerne l'exercice de ses pouvoirs relativement au territoire en question jusqu'à ce qu'il soit mis fin à sa présence sur celui-ci »³⁰.

68. Ces obligations qui incombent à Israël découlent de l'ensemble du corpus du droit international. Elles comportent des obligations d'une part, à l'égard des personnels des Nations Unies qui agissent sur le territoire occupé et d'autre part, à l'égard de la population occupée.

À l'égard des personnels des Nations Unies

69. Israël, engagé par les dispositions des conventions internationales et de l'accord signé avec l'UNRWA, a le devoir d'accorder sa protection aux personnels, fonctionnaires ou experts de l'UNRWA, mais aussi aux personnels d'autres organes des Nations Unies ou d'Organisations intergouvernementales du système des Nations Unies (UNESCO, OMS). Ceux-ci jouissent en effet des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions. Cela comprend la nécessité pour ces personnels d'obtenir des visas (en vertu de l'article VII, sections 24 à 28 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies), la possibilité d'entrer et de sortir par les postes de contrôle, de bénéficier de facilités de communication (en vertu de l'article III, sections 9 et 10 de ladite Convention) et d'une immunité de juridiction (en vertu de l'article V, section 18 (a) et de l'article VI, section 22 (b) de ladite Convention).

70. La protection des locaux des Organisations concernées est un autre engagement d'Israël qui résulte de l'article II, section 3 de la Convention susvisée.

71. Les archives des Organisations concernées et tous les documents leur appartenant ou détenus par elles, bénéficient aussi d'une protection prévue par les textes (article II, section 4 de la même Convention).

72. Le régime juridique accordé aux organismes des Nations Unies comprend également une exonération des taxes (en vertu de l'article II, section 7 b) de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies). Par cette disposition, la Puissance occupante s'engage à exonérer de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importations ou d'exportations, les produits importés ou exportés par l'Organisation des Nations Unies sur ou depuis le Territoire palestinien occupé.

³⁰ *Ibidem*, paragraphe 264.

À l'égard de la population occupée

73. Il découle du droit international général que la Puissance occupante doit respecter à l'égard de la population occupée tous les droits définis par la Charte internationale des droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques comme des droits économiques, sociaux et culturels. Le respect de ces droits entraîne déjà en soi des obligations très lourdes pour la Puissance occupante qui doit assurer l'ensemble des libertés et la garantie des droits à toute la population.

74. Mais parce qu'il s'agit d'une occupation militaire, les devoirs de la Puissance occupante sont plus précisément définis dans le droit humanitaire en cas de conflit armé et particulièrement dans la 4ème Convention de Genève du 12 août 1949. À ce titre, Israël a le devoir de protéger le peuple palestinien sous occupation de différentes manières dont les plus importantes sont :

- l'obligation générale de protection des personnes qui sont sous le pouvoir d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes ;
- l'obligation de mettre à l'abri des combats, les blessés et les personnes civiles ;
- l'obligation de mettre en tout temps les hôpitaux à l'abri des combats ;
- la protection des personnels hospitaliers ;
- la protection des convois transportant des blessés et malades ;
- le libre passage des convois de médicaments ;
- l'interdiction de causer des souffrances physiques aux personnes civiles ;
- l'interdiction des transferts forcés ou des déportations ;
- l'obligation que les déplacements lorsqu'ils sont nécessaires soient effectués dans des conditions satisfaisantes de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation et que les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres ;
- l'obligation d'assurer les soins et l'éducation des enfants ;
- l'interdiction de détruire les biens mobiliers ou immobiliers des personnes protégées ;
- l'obligation d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en médicaments ;
- l'obligation lorsque la population d'un territoire occupé est insuffisamment approvisionnée, d'accepter les actions de secours faites en faveur de cette population ;
- l'interdiction de percevoir tout droit, impôt ou taxe en territoire occupé sur ces envois de secours.

75. L'occupation militaire par un État d'un territoire étranger est ainsi étroitement réglementée afin d'assurer au mieux la protection des populations civiles qui sont généralement gravement affectées par la situation.

4) L'Autorité palestinienne a conclu de son côté des accords avec des Organisations intergouvernementales

76. Lorsque par les Accords d'Oslo, notamment l'accord intérimaire de 1996, une Autorité palestinienne s'est installée en Cisjordanie, ses pouvoirs ne s'étendaient pas aux relations extérieures. Toutefois, il était admis à l'Article IX, point 5, que le Conseil de l'Autorité palestinienne avait la possibilité de conclure certains accords, notamment avec des Organisations internationales pour des actions de développement ou des actions culturelles :

« 5.

b. (...) l'OLP pourra mener des négociations et signer des accords avec des États ou des organisations internationales au profit du Conseil, dans les cas suivants exclusivement :

1) accords économiques, tels que prévus spécifiquement en annexe V du présent accord ;

2) accords avec des pays donateurs dans le but de mettre en œuvre des arrangements pour la prestation d'assistance au Conseil ;

3) accords destinés à réaliser les plans de développement régional définis en annexe IV de la Déclaration de Principes ou dans les accords conclus dans le cadre de négociations multilatérales ;

4) accords culturels, scientifiques et sur l'éducation.

c. Des négociations menées entre le Conseil et des représentants d'États étrangers et d'organisations internationales, de même que l'établissement, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, de bureaux représentatifs autres que ceux décrits à l'alinéa 5.a ci-dessus, destinés à mettre en œuvre les accords mentionnés à l'alinéa b. ci-dessus, ne seront pas considérés comme relevant des relations extérieures »³¹.

³¹ **Annexe 5** : Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza, Oslo II, 28 septembre 1995, Assemblée générale et Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire général sur les travaux de l'Organisation, 5 mai 1997, A/51/889 S/1997/357.

77. Il est important de rappeler que l'Accord d'Oslo II prévoyait que les négociations sur le statut permanent commenceraient au plus tard le 4 mai 1996³². Il y avait là une dynamique prometteuse. C'est dans cette période que l'Autorité palestinienne, en application des possibilités ouvertes par le texte ci-dessus, a conclu le 24 juin 1994 un échange de lettres avec le Commissaire général de l'UNRWA aux termes duquel l'UNRWA continuera à la demande de l'Organisation de libération de la Palestine, de fournir son assistance au peuple palestinien dans les régions où l'Autorité dispose de compétences. Dans cette même logique un accord fut signé le 5 juillet 1996 à Ramallah entre l'UNRWA et l'Organisation de libération de la Palestine concernant l'emplacement du siège de l'UNRWA en territoire palestinien. Cet accord reprenait toutes les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (dont l'OLP n'était pas partie).

78. Dans le même esprit, un accord a été conclu entre l'UNESCO et l'OLP le 24 mai 1997, prévoyant l'établissement d'un Bureau de liaison de l'UNESCO dans le territoire palestinien. Et une lettre d'intention a été signée en 2014, puis renouvelée en 2018 entre la FAO (Food and Agricultural Organisation) et l'OLP.

79. S'est formée ainsi une étrange situation dans laquelle une même organisation a pu passer avec deux entités différentes (en l'occurrence d'une part, l'État d'Israël et d'autre part, l'Organisation de libération de la Palestine) deux accords concernant son activité dans le même territoire. Il est vrai qu'avec le temps, avec la dégradation de la situation en Palestine, l'affaiblissement considérable de l'Autorité palestinienne et la volonté grandissante d'Israël d'accroître son contrôle sur le Territoire palestinien occupé, la relation des Organisations internationales avec Israël a pris le dessus sur celle qu'elles avaient avec les représentants palestiniens.

80. On notera ici qu'Israël, occupant militaire illégal du territoire palestinien occupé, profitant d'une situation qu'il avait lui-même créée, s'est substitué aux institutions palestiniennes dans la relation avec les organisations internationales. Mais dans la mesure où, notamment pour ce qui est de l'UNRWA, la relation entretenue entre cette Agence et Israël s'est considérablement dégradée, la fonction, vitale, que remplissait cet organisme, est menacée, donnant à voir que cette fonction d'assistance et de protection de la population est mise en péril.

³² *Ibidem*, Article XXXI, point 5.

IV - L'illégalité des mesures prises par Israël contre l'UNRWA, l'obligation qui pèse sur cet État de les rapporter, et les droits des organisations intergouvernementales et des États tiers

81. L'illégalité des mesures prises par Israël contre l'UNRWA est flagrante et massive, tant à l'égard des fonctionnaires et experts des Nations Unies qu'à l'endroit de la population palestinienne. L'ensemble de ces actes frappés d'illégalité, se double d'une autre illégalité, celle qui les surplombe tous et qui consiste à entraver le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. L'argument derrière lequel s'abrite Israël pour justifier les mesures prises est dépourvu de pertinence. En conséquence, Israël doit les rapporter. L'ensemble des Organisations et les États tiers sont fondés à poursuivre leurs activités dans le Territoire palestinien occupé, pour autant que cela soit en accord avec les représentants du peuple palestinien.

1) Des violations flagrantes et massives par Israël des normes en vigueur

82. Les manquements graves d'Israël à ses engagements à l'égard des Nations Unies sont en eux-mêmes des violations flagrantes du droit international, mais par leurs conséquences, ils entraînent une aggravation des violations par Israël de toutes les obligations que le droit international assigne à une Puissance occupante à l'égard de la population occupée.

Violations des obligations d'Israël à l'égard des personnels des Nations Unies

83. Les pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé sont constitutives d'atteintes aux personnes et d'atteintes aux biens.

84. **Pour ce qui est des personnes**, au 14 août 2024, on recensait plus de 200 personnels de l'UNRWA tués dans le conflit au mépris des textes sur les droits de l'homme et de ceux relatifs à la protection que tout État partie doit accorder au personnel des Nations Unies en application de la Convention sur les Privilèges et Immunités de 1946³³. Le 13 novembre, ils étaient 243, soit 43 tués supplémentaires en 3 mois selon les informations données par le Commissaire général de l'Office à cette date³⁴. Selon l'UNRWA, le nombre de tués parmi son personnel a atteint à ce jour 274. Par ailleurs, il a été fait état de détention des personnels de

³³ Lettre du 14 août 2024 adressée au Président de l'Assemblée générale par le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Dossier de l'ONU, II(A)(9), n° N32, p. 5024.

³⁴ ONU Infos, 13 novembre 2024, <https://news.un.org/fr/story/2024/11/1150541>.

l'UNRWA par les Forces de sécurité israéliennes avec des cas de tortures et de mauvais traitements.

85. En décembre 2023, un convoi de 7 véhicules visiblement identifiables comme véhicules des Nations Unies, a été immobilisé par des Forces de sécurité israéliennes qui ont procédé à des tirs d'avertissement empêchant le convoi de poursuivre sa route. Le responsable de ce convoi entra alors en relation avec l'administration israélienne de coordination et de liaison. En dépit de la confirmation par cette administration que le convoi était autorisé à suivre cette route, les tirs continuèrent et impactèrent l'un des véhicules. Cet incident amena le Commissaire général de l'UNRWA à envoyer une protestation au Coordinateur en chef des activités gouvernementales d'Israël dans les Territoires³⁵.

86. Dès le début des opérations militaires menées par Israël après le 7 octobre, les membres du personnel de l'UNRWA ont en majorité été déplacés avec leurs familles³⁶. À plusieurs reprises, 4 au moins, des missions de l'UNRWA ayant un but vital, ont été ciblées par les forces israéliennes, des membres du personnel ont été blessés et des biens et fournitures ont été endommagés³⁷.

87. À Gaza, sans respect pour l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, d'accorder des facilités de circulation aux fonctionnaires ou experts des Nations Unies, Israël a imposé des obstacles sans précédent aux opérations de l'UNRWA, notamment par des restrictions de circulation et d'accès rendant impossible pour le personnel de l'UNRWA d'accomplir ses missions. La fermeture des points de passage vers Gaza a donné lieu à 5 détentions de personnel de l'UNRWA et à de nombreux autres incidents liés à cet accès. Après le 7 octobre, le personnel recruté sur le plan régional n'a plus obtenu aucun permis d'entrée à Jérusalem ou en Israël³⁸. Dans l'autre sens, l'accès du personnel de l'UNRWA d'Israël à Gaza qui avait fait l'objet de refus dans 33% des cas avant le 7 octobre, a été officiellement suspendu à partir de cette date par la fermeture du point de passage d'Eretz. Les missions humanitaires de l'UNRWA,

³⁵ Lettre du 31 décembre 2023 du Commissaire général de l'UNRWA adressée au Coordinateur des activités gouvernementales dans les territoires du Ministère de la défense d'Israël, Dossier de l'ONU, II(F), n° N295, pp. 1-3.

³⁶ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79ème session, Supplément n°13, A/79/13, par. 4.

³⁷ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79ème session, Supplément n°13, A/79/13, par. 69.

³⁸ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79ème session, Supplément n°13, A/79/13, par. 64.

elles-mêmes, ont fait l'objet de refus dans 25% des cas. Les visas lorsqu'ils ont été délivrés au personnel de l'UNRWA, l'ont été pour deux mois et non pour un an comme précédemment.

88. La loi israélienne du 28 octobre 2024 portant cessation des activités de l'UNRWA contient une disposition contre les personnes qui menacent directement de poursuites pénales les personnels de l'Office :

« 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 « Épée de fer », ou toute autre poursuite pénale engagée au titre de la loi antiterroriste 576-2016, ni les mesures prises contre ces personnes dans le cadre desdites procédures »³⁹.

89. Ce texte est en infraction aux dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 (Article V, section 18 a) et article VI, section 22 b)). Le Bureau des Affaires juridiques des Nations Unies a rappelé dans une note du 8 janvier 2025 l'obligation qui incombe à Israël, puissance occupante, de respecter les dispositions de la Convention à laquelle il est Partie et qui met les personnels des Nations Unies à l'abri de telles poursuites, lesquelles seraient donc illégales⁴⁰.

90. La Cisjordanie n'est pas épargnée. Les Forces de sécurité israéliennes ont fait usage de multiples reprises (le responsable de l'UNRWA cite 1054 cas entre le 7 octobre et le 13 novembre 2023) de gaz lacrymogènes et autres irritants chimiques contre les écoles de l'UNRWA dans le camp de Shu'fat, et même contre un centre de santé du même camp. Entre le 19 et le 20 octobre 2023, ces tirs ont déclenché un feu dans une école du camp et le checkpoint desservant le camp ayant été fermé, la brigade de pompiers a été empêchée d'accéder au lieu de l'incendie⁴¹.

91. **Pour ce qui est des biens**, à la date du 14 août 2024, les forces de sécurité israéliennes avaient endommagé, de manière le plus souvent irrémédiable 190 installations de l'Office⁴².

³⁹ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA, Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, Assemblée générale, 79^{ème} session, 29 octobre 2024, A/79/558, Dossier de l'ONU, II(A)(9)(n), n° N65.

⁴⁰ Note du Bureau des Affaires juridiques des Nations Unies en date du 8 janvier 2025, Lettres identiques datées du 8 janvier 2025, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, 8 janvier 2025, A/79/716-S/2025/18, Dossier de l'ONU, II(A)(9)(n), n° N65.

⁴¹ Lettre du 29 janvier 2024 adressée par Adam Bouloukos, Directeur des Affaires de l'UNRWA à Alon Simhayoff, Directeur des Affaires politiques, Ministère des Affaires étrangères, Israël.

⁴² Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79^{ème} session, Supplément n°13, A/79/13, par. 6.

Des écoles ont subi des dommages suite aux frappes aériennes israéliennes. Privé de la possibilité d'accéder aux lieux concernés, l'Office n'est même pas en mesure de savoir exactement quels sont les dégâts subis par ses installations, alors même qu'il s'agit d'installations qui sont protégées par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (article II, section 3).

92. En Cisjordanie et à Jérusalem-Est, en 2023, des installations de l'UNRWA dont des écoles ont été touchées ou endommagées à au moins 50 reprises par des munitions lacrymogènes, des grenades assourdissantes, des balles de métal plastifiées ou des balles réelles tirées par les Forces de sécurité israéliennes. Un centre de santé a été détruit⁴³. En mai 2024, les Forces de sécurité israéliennes ont pénétré dans le Centre de santé de l'UNRWA de Jénine. Elles y sont restées environ 24 heures, causant de sévères dommages dont la destruction de matériel médical et de documents administratifs⁴⁴.

93. À Jérusalem, Israël, persiste d'une part à se considérer comme détenteur de la souveraineté sur cette partie du Territoire palestinien occupé et maintient d'autre part la volonté de mettre fin à l'échange de lettres de 1967 entre Israël et l'UNRWA. Dans cette perspective, il a été enjoint à l'UNRWA d'évacuer deux propriétés détenues dans la ville, l'une dans le quartier de Maalot Dafna et l'autre à Kfar Aqueb. Israël a ordonné enfin à l'UNRWA de quitter ses locaux de Jérusalem-Est occupée y compris son siège à Shikh Jarrah et de cesser toutes ses activités au 30 Janvier 2025⁴⁵.

94. Cette décision a été contestée par le Secrétaire général des Nations Unies. Il a souligné à cette occasion qu'Israël n'avait de souveraineté sur aucune partie du Territoire palestinien occupé et ne pouvait donc y exercer aucun droit souverain. Mais bien qu'occupant illégal, Israël reste tenu par ses engagements internationaux et notamment par les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 qui rendent inviolables les propriétés de l'UNRWA⁴⁶.

95. En dépit de sa volonté de poursuivre ses activités de secours à la population palestinienne, l'UNRWA a dû se résigner à quitter ses locaux de Jérusalem, car la durée des visas du

⁴³ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79ème session, Supplément n°13, A/79/13, par. 89 et 90.

⁴⁴ Lettre du 28 août 2024 adressée par Adam Bouloukos, Directeur des Affaires de l'UNRWA à Alon Simhayoff, Directeur des Affaires politiques, Ministère des Affaires étrangères, Israël.

⁴⁵ Lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, Dossier de l'ONU, II(F), n° N307.

⁴⁶ Lettre datée du 27 janvier 2025, adressée au Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général, Dossier de l'ONU, II(F), n° N308.

personnel a été abrégée. En l'absence de visas le personnel international n'avait d'autre choix que de quitter le territoire⁴⁷.

96. Contrairement aux engagements d'Israël découlant de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 (article II, section 7), les autorités israéliennes imposent de lourdes restrictions aux importations par l'Office des biens indispensables à ses missions, notamment au point de passage d'Eretz qui se trouve au nord de la Bande de Gaza. Cela oblige l'Office à utiliser le point de passage de Kerem Shalom près de la frontière égyptienne pour faire entrer les denrées alimentaires, les matériaux de construction, les médicaments et dispositifs médicaux, ce qui a pour conséquence une augmentation des coûts de transport⁴⁸. De surcroît, l'UNRWA est obligé d'acquitter des frais de transit, considéré comme un impôt direct en violation des dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946.

97. Sur l'ensemble de ses activités dans le Territoire palestinien occupé, l'UNRWA a réclamé de l'autorité israélienne des impôts un remboursement de taxes pour des sommes indûment perçues qui se montent à 2.997.000 dollars. L'Office demande l'application des dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (article II, section 7 et 8) aux termes desquels il doit être exonéré de ces impôts⁴⁹.

98. Mettant immédiatement en œuvre la décision israélienne de cessation des activités de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël, le Bureau des douanes de Jérusalem a, le 6 novembre 2024, opposé un refus aux demandes d'exonération des taxes d'importation de l'UNRWA concernant une cargaison contenant des ordinateurs avec leurs accessoires pour les bureaux, les cliniques et les hôpitaux de l'Office. Cette mesure a fait l'objet d'une protestation en date du 18 novembre 2024 par le Bureau des Affaires juridiques des Nations Unies. Il y rappelle que cette mesure est en contradiction avec la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (Article II, section 7 b)), mais aussi avec le paragraphe f)i) de l'échange de lettres du 14 juin 1967 qui régit les relations entre l'UNRWA et Israël et qui prévoit des exemptions de droits de douane, de taxes et d'impôts à l'importation de

⁴⁷ ONU Info, 30 janvier 2025, <https://news.un.org/fr/story/2025/01/1152656>.

⁴⁸ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79^{ème} session, Supplément n°13, A/79/13, par. 79.

⁴⁹ Lettre du 11 septembre 2024 adressée par Roland Friedrich, faisant fonction de Directeur des Affaires de l'UNRWA à Alon Simhayoff, Directeur des Affaires politiques, Ministère des Affaires étrangères, Israël.

fournitures, de biens et d'équipements au bénéfice de l'Office, accord qui à la date de cette démarche du Bureau des Affaires juridiques des Nations Unies était encore en vigueur⁵⁰.

99. Le 20 novembre 2024, les autorités israéliennes ont de nouveau opposé un refus à la demande d'exonération de taxes présentée par l'UNRWA et portant sur une cargaison de produits pharmaceutiques. Le Bureau des Affaires juridiques des Nations Unies a émis une note de protestation en date du 4 décembre 2024⁵¹.

100. En Cisjordanie, lors de l'attaque en mai 2024, par les Forces de sécurité israéliennes du Centre de santé de l'UNRWA à Jénine, des documents administratifs sensibles ont été détruits, au mépris de la confidentialité et de l'intégrité des archives de l'UNRWA et alors que ces dernières font l'objet d'une protection spécifique selon les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (Article II, section 4)⁵².

Violations des obligations d'Israël à l'égard de la population palestinienne et entraves aux actions menées par l'UNRWA.

101. Les menaces qui pèsent directement sur les personnels de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé entravent considérablement l'action de l'Office et sont constitutives en elles-mêmes de graves illégalités au regard du droit international. Mais elles ont un autre effet d'illégalité en ce qu'elles constituent une menace existentielle pour le peuple palestinien, compte tenu du rôle de cet Office qui assure dans d'extrêmes difficultés la survie d'un peuple. Ces mesures prises par Israël mettent en lumière les manquements de cet État à ses obligations en tant que Puissance occupante, notamment à celle qui lui est faite par l'article 27 de la 4ème Convention de Genève du 12 août 1949 de respecter les personnes protégées en toutes circonstances et de les traiter avec humanité.

102. En temps normal, l'UNRWA gère dans le Territoire occupé près de 400 écoles fournissant un enseignement à 350 000 élèves, plus de 65 centres de soins primaires délivrant plus de 5 000 000 de consultations médicales et un hôpital. L'Office assure également la vaccination contre la polio, ainsi que des services d'aide sociale et des secours d'urgence dont bénéficient plus de 1 200 000 personnes. À Gaza, l'UNRWA est le principal fournisseur des

⁵⁰ Note verbale datée du 18 novembre 2024, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies, Dossier de l'ONU, II(F), n° N303.

⁵¹ Note verbale datée du 4 décembre 2024, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies, Dossier de l'ONU, II(F), n° N304.

⁵² Lettre du 28 août 2024 adressée par Adam Bouloukos, Directeur des Affaires de l'UNRWA à Alon Simhayoff, Directeur des Affaires politiques, Ministère des Affaires étrangères, Israël.

services de base et des services essentiels. Ce bilan amenait le Secrétaire général des Nations Unies à considérer le 28 octobre 2024 que :

« L'Office est le principal véhicule par lequel une aide cruciale est apportée aux réfugiés de Palestine dans le Territoire palestinien occupé. À l'heure actuelle, il est irréaliste d'imaginer qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis, qu'il s'agisse d'un organisme des Nations Unies, d'une organisation internationale ou de toute autre instance. La cessation de ses activités, ou toute restriction apportée à celles-ci, priverait les réfugiés de Palestine de l'aide vitale dont ils ont besoin »⁵³.

103. Déjà, avant le 7 octobre, la population de Gaza était dépendante des services de l'UNRWA en raison du blocus imposé par Israël à ce territoire. Mais elle l'est bien davantage depuis le 7 octobre, l'UNRWA jouant un rôle capital par les opérations d'aide humanitaire vitales dans la guerre sans merci que livre la Puissance occupante aux habitants de la Bande de Gaza. Cette population obligée de fuir, ne doit sa relative survie qu'aux actions maintenues de l'UNRWA.

104. Toutefois, en raison des conditions créées par la guerre, la capacité de l'UNRWA à fournir une quelconque forme d'aide a été considérablement réduite. Cela est dû essentiellement aux restrictions d'accès imposées par les autorités israéliennes, qui limitent considérablement les possibilités pour l'UNRWA de distribuer des fournitures. C'est ainsi qu'en octobre 2024, une trentaine seulement de camions humanitaires entraient chaque jour dans Gaza, ce qui représentait 6 % de la quantité de fournitures commerciales et humanitaires autorisées avant la guerre. Et selon le Bureau des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), près de la moitié de la population ne dispose pas du minimum de 15 litres d'eau par personne et par jour pour boire, cuisiner et assurer son hygiène⁵⁴.

105. L'UNRWA a dû transformer ses locaux en abris de manière à ce que 1 370 000 personnes puissent y trouver protection, nourriture et soins médicaux⁵⁵. Mais au mépris des dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui déclare les locaux des Nations Unies comme inviolables (Article II, section 3), ces locaux ont été ciblés par les

⁵³ Assemblée générale des Nations Unies, Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies par le Secrétaire général, A/79/558.

⁵⁴ ONU Info, 6 novembre 2024, <https://news.un.org/fr/story/2024/11/1150356>.

⁵⁵ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79^{ème} session, Supplément n°13, A/79/13, par. 4.

Forces de sécurité israélienne et 560 personnes qui y avaient trouvé refuge ont été tuées. La protection que la Puissance occupante doit aux personnes protégées a ainsi été transformée tragiquement en assassinats, en infraction à l'article 51, paragraphe 5 du Protocole additionnel à la 4ème Convention de Genève.

106. À la fin 2023, c'est-à-dire après 3 mois de bombardements intenses sur la Bande de Gaza, l'UNRWA assurait une aide alimentaire à 1,2 millions de Gazaouis, leur distribuait 15,1 millions de litres d'eau et assurait une moyenne quotidienne de 24 000 consultations médicales. En dépit des efforts de l'UNRWA et en raison des mesures prises par Israël imposant l'entrée de quantité limitée de fournitures humanitaires, après 3 mois de guerre, environ 22% de la population de Gaza était en état d'insécurité alimentaire aiguë et 42% en situation d'insécurité alimentaire d'urgence, créant l'imminence d'une famine⁵⁶. Pourtant l'article 54, paragraphe 1 du protocole additionnel à la 4ème Convention de Genève, codifiant un principe de droit coutumier, déclare :

« Il est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre ».

107. Devant la dégradation de la situation depuis le 8 octobre 2023, l'UNRWA a mis en place 93 centres d'accueil de santé mobile qui ont effectué 12 110 consultations par jour, à quoi se sont ajoutés dans la zone intermédiaire entre Khan Younès et Rafah, 8 centres de santé assurant en moyenne 12 557 consultations par jour⁵⁷.

108. Mais le plus tragique, ce sont à l'évidence les bombardements qui ont frappé les hôpitaux palestiniens de Gaza en contravention avec l'article 18, paragraphe 1 de la 4ème Convention de Genève selon lequel :

« ART. 18. Les hôpitaux civils organisés pour donner des soins aux blessés, aux malades, aux infirmes et aux femmes en couches ne pourront, en aucune circonstance, être l'objet d'attaques ; ils seront, en tout temps, respectés et protégés par les Parties au conflit ».

109. Les experts indépendants des Nations Unies ont appelé, dans un communiqué conjoint publié le 2 janvier 2025, à mettre un terme au mépris flagrant du droit à la santé à Gaza, suite

⁵⁶ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79ème session, Supplément n°13, A/79/13, par. 12.

⁵⁷ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79ème session, Supplément n°13, A/79/13, par. 45.

au raid contre l'hôpital Kamal Adwan et à l'arrestation et à la détention arbitraires de son directeur, le Dr Hussam Abu Safiya. Cet hôpital était le dernier des 22 hôpitaux aujourd'hui détruits. Plus de 1 057 professionnels de santé et de médecine palestiniens ont été tués jusqu'à présent et beaucoup ont été arrêtés arbitrairement. 12 000 personnes de Gaza ont encore besoin d'une évacuation médicale. Les évacuations sont considérablement retardées par les exigences mises par Israël avant de les approuver⁵⁸.

110. L'enseignement à Gaza qui était assuré en grande partie par l'UNRWA (plus d'un demi-million d'enfants scolarisés) a été affecté profondément par la guerre, les écoles ayant été transformées en abri pour les personnes déplacées et de nombreux établissements d'enseignement ayant été endommagés par les combats.

111. La population de Cisjordanie souffre également des obstacles mis par Israël au fonctionnement de l'UNRWA dans cette partie du Territoire palestinien occupé. En 2023, 1145 opérations des Forces de sécurité israélienne autour des camps de réfugiés ont déployé des frappes aériennes et occasionné des destructions massives. Et l'aggravation de l'insécurité alimentaire ainsi que la nécessité de recourir à un hébergement temporaire ont, en 2023, affecté 984 ménages de Cisjordanie, familles auxquelles l'UNRWA a apporté une aide dans 80% des cas⁵⁹.

112. Ces considérations mettent en lumière à quel point les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé sont irremplaçables. S'il est exact que d'autres Agences des Nations Unies ainsi que de nombreuses Organisations non gouvernementales interviennent auprès des Palestiniens pour leur apporter une assistance dans divers domaines, aucun n'a l'expérience acquise par l'UNRWA à travers ses 70 ans d'activités en Palestine. Cette longue expérience et sa connaissance de la société palestinienne lui permettent de fournir aux habitants une aide spécifiquement adaptée.

113. On peut ici conclure du bilan des actes commis par Israël dans le Territoire palestinien occupé que ces actes sont constitutifs de crimes de guerre, étant commis en violation des normes du droit humanitaire en cas de conflit armé. C'est la conclusion à laquelle est arrivée la Cour Pénale internationale qui a délivré des mandats d'arrêt contre MM. Benjamin Netanyahu et Yoav Gallant. Elle a considéré que ces deux personnes avaient délibérément et

⁵⁸ ONU Info, 2 janvier 2025, <https://news.un.org/fr/story/2025/01/1151826>.

⁵⁹ Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Assemblée générale, 79^{ème} session, Supplément n°13, A/79/13, par. 39.

en toute connaissance de cause, privé la population civile de Gaza de biens indispensables à sa survie et que par leur comportement, elles avaient entravé la capacité des organisations humanitaires à fournir des vivres et d'autres biens essentiels à la population dans le besoin de Gaza⁶⁰.

2) Une violation de la norme fondamentale du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

114. Les crimes de guerre commis par Israël contre la population palestinienne et tous ceux qui lui portent secours sont d'une telle gravité, d'une telle cruauté qu'ils occupent tout l'espace médiatique. Mais ils ont un effet secondaire qu'il est impératif de dénoncer, à savoir qu'ils masquent une infraction plus large et plus existentielle pour le peuple palestinien, celle qui consiste à lui refuser le droit fondamental à disposer de lui-même. Or bien que ce droit soit consacré de manière impérative en droit international, la nécessité de lutter pour survivre que doivent affronter les Palestiniens par les conditions que leur impose Israël, repousse pour eux l'objectif de la liberté.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, norme capitale du droit impératif général

115. Le peuple palestinien est détenteur du droit de disposer de lui-même selon deux sources distinctes qui se renforcent l'une l'autre. Il a en effet bénéficié de la première affirmation concrète de ce droit en droit international avec le Pacte de la Société des Nations. Il en bénéficie aussi par l'affirmation renforcée et généralisée de ce droit sous l'égide des Nations Unies.

116. Les Mandats A prévus par le Pacte de la Société des Nations au profit de certains peuples qui avaient appartenu à l'Empire ottoman avaient été conçus comme des régimes juridiques transitoires devant permettre aux peuples concernés d'accéder à l'indépendance. Cela découlait de l'article 22 du Pacte :

« Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire

⁶⁰ CPI, Situation en Palestine, Chambre préliminaire I, « Situation dans l'État de Palestine : La Chambre préliminaire I de la CPI rejette les exceptions d'incompétence soulevées par l'État d'Israël et délivre des mandats d'arrêt à l'encontre de MM. Benyamin Nétanyahou et Yoav Gallant », Communiqué de presse, 21 novembre 2024 (la décision de délivrance des mandats d'arrêt n'est pas publique et les mandats sont classés «secret »).

seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire ».

117. Cette catégorie de Mandats fut ainsi créée comme une étape sur la voie de la décolonisation. C'est bien l'interprétation qu'en a donné la Cour en 2004 dans son avis consultatif sur le Mur édifié par Israël dans le Territoire palestinien occupé :

« La Cour rappellera qu'en 1971 elle a souligné que l'évolution actuelle du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires. La Cour a ajouté que « du fait de cette évolution il n'y avait guère de doute que la « mission sacrée » visée au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations « avait pour objectif ultime l'autodétermination (...) des peuples en cause » (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. 31, par 52-53) »⁶¹.

118. Ce qui n'était pas encore une norme générale sous le régime de la Société des Nations, l'est devenue avec les Nations unies. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est aujourd'hui une norme centrale du droit international. Inscrit dans la Charte des Nations Unies à l'article 1^{er}, § 2 et à l'article 55, ce droit a été précisé avec un contenu beaucoup plus exigeant lorsque la colonisation a été condamnée en 1960 par le vote par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux⁶². Le droit à la décolonisation y est présenté comme un principe absolu, opposable à tous les États et concernant tous les territoires colonisés quel que soit le statut juridique que leur ait donné le colonisateur.

119. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes fut ensuite renforcé et a gagné valeur conventionnelle lorsqu'il a été intégré aux deux Pactes internationaux des Nations Unies, adoptés le 16 décembre 1966, celui sur les droits civils et politiques et celui sur les droits économiques, sociaux et culturels.

« Article premier

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes ».

⁶¹ CIJ, Avis consultatif relatif aux conséquences juridiques de l'édification d'un mur en territoire palestinien occupé du 9 juillet 2004, Recueil 2004, recueil 2004, paragraphe 88.

⁶² Résolution 1514 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1960.

Cette norme a par ailleurs été citée en exemple des règles impératives par la Commission du droit international dans son rapport sur le droit des traités⁶³.

120. Le droit à l'autodétermination est d'une telle importance que l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé la légitimité des luttes de libération nationale qui peuvent être menées par tous les moyens nécessaires. Cela découle de la résolution 3070 du 30 novembre 1973 qui affirme :

« (...) la légitimité de la lutte des peuples pour se libérer de la domination coloniale et étrangère et de l'emprise étrangère par tous les moyens en leur pouvoir, y compris la lutte armée »⁶⁴.

121. La violation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est constitutive d'un crime international comme cela a été reconnu dans la résolution 2621 de l'Assemblée générale des Nations unies en 1970 où celle-ci déclare :

« (...) que la persistance du colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations représente un crime qui constitue une violation de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux et aux principes du droit international »⁶⁵.

122. La Cour internationale de Justice dans une série d'arrêtés ou d'avis consultatifs a constamment réaffirmé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme norme du droit positif, lui conférant en certaines occasions une valeur juridique *erga omnes* :

« (...) la Cour a déjà rappelé (voir paragraphe 88 ci-dessus) que, dans l'affaire du Timor oriental, elle avait estimé qu'il n'y avait « rien à redire » à l'affirmation selon laquelle « le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il s'est développé à partir de la Charte et de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, est un droit opposable erga omnes » (C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29). La Cour relèvera également qu'aux termes de la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, à laquelle il a déjà été fait référence (voir paragraphe 88 ci-dessus), «[t]out État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du

⁶³ Annuaire CDI, 1966, Vol II, p. 270.

⁶⁴ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 3070 du 30 novembre 1973.

⁶⁵ Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 2621 du 12 octobre 1970.

principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe »⁶⁶.

123. Enfin dans l'avis récent rendu en 2019 à propos des *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos, de Maurice en 1965*, la Cour insiste sur le moment décisif qu'a constitué l'adoption de la résolution 1514 de l'Assemblée générale des Nations Unies :

« Cette résolution a été adoptée par 89 voix, avec 9 abstentions. Aucun des États participant au vote n'a exprimé d'opposition à l'existence du droit des peuples à l'autodétermination. Certains des États qui se sont abstenus ont justifié leur abstention par le temps nécessaire pour la mise en œuvre de ce droit. »

« Le libellé de la résolution 1514 (XV) a un caractère normatif en ce qu'elle affirme que « [t]ous les peuples ont le droit de libre détermination ». Son préambule proclame « la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations », et, selon son paragraphe premier, « [l]a sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangère constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme [et] est contraire à la Charte des Nations Unies ». Cette résolution prévoit en outre que « [d]es mesures immédiates seront prises, dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés »⁶⁷.

124. Ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un droit collectif qui s'applique à toute la communauté concernée. C'est pourquoi il a pour corollaire le droit au retour pour les populations expulsées. Cela signifie qu'au-delà du droit individuel proclamé par les droits de l'homme qui permet à toute personne qui en est partie de revenir dans son pays, le droit au retour s'exerce collectivement pour un peuple qui a subi des expulsions forcées, car il s'agit là d'une condition même de réalisation du droit à disposer de soi-même. Les Nations unies en

⁶⁶ CIJ, Avis consultatif relatif aux conséquences juridiques de l'édification d'un mur en territoire palestinien occupé du 9 juillet 2004, Recueil 2004, recueil 2004, paragraphe 156, p. 199.

⁶⁷ CIJ, Avis consultatif Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos, de Maurice en 1965 du 25 février 2019, Recueil 2019, paragraphes 152 et 153, pp. 132-133.

ont fait un élément essentiel de leurs prises de position récurrentes à propos des droits inaliénables du peuple palestinien⁶⁸.

125. L'exercice du droit à l'autodétermination doit pouvoir s'accomplir sur l'ensemble du territoire concerné. Aucune solution de division ne serait valable selon le droit international. Cela a été rappelé par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 25 février 2019 sur *Les effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*⁶⁹. Ainsi aucun détachement d'une partie du territoire n'est autorisé par le droit de la décolonisation.

L'incompatibilité de la lutte pour la survie avec le combat politique pour la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

126. Le droit fondamental à disposer d'eux-mêmes par la création d'un État palestinien est l'objet de la lutte des Palestiniens depuis 75 ans. Mais cette lutte s'est heurtée constamment aux politiques et pratiques d'Israël dont le but ultime est à l'évidence l'opposition à ce droit. S'emparant de la terre revenant aux Palestiniens par la résolution de partage des Nations Unies de 1947, d'abord par la conquête illégale effectuée à travers la guerre de 1948-49, puis par une occupation, elle-même illégale et servant de contexte à une colonisation systématique, Israël s'emploie aussi à vider cette terre de ses habitants.

127. La guerre menée à Gaza depuis le 7 octobre 2023, n'est que l'amplification assumée du projet d'annihilation du peuple palestinien amorcée à travers les guerres précédentes et le blocus qui lui est imposé. Les attaques contre les villes palestiniennes de Cisjordanie qui prennent depuis quelques mois, une ampleur tragique, témoignent de la volonté israélienne de liquider la « question palestinienne ». Les mesures récemment prises contre l'UNRWA et qui sont l'objet de la présente demande d'avis consultatif à la Cour, sont le point d'aboutissement de la politique engagée par Israël. S'emparer de toute la terre des Palestiniens, attaquer ces derniers ou les forcer à l'expulsion, les priver de secours, tels sont les moyens sauvages déployés en vue d'un but criminel : les priver de leur projet politique, c'est-à-dire le droit d'exister comme communauté politique admise au sein des nations à égalité avec les autres communautés politiques reconnues.

⁶⁸ Voir l'Assemblée générale des Nations unies, Résolution 2535 B (XIV) du 10 décembre 1969.

⁶⁹ CIJ, Avis consultatif Effets juridiques de la séparation de l'Archipel des Chagos de Maurice en 1965 du 25 février 2019, Recueil 2019, paragraphe 160, p. 134.

128. La population de Gaza est affectée par une détresse physique intense, un extrême dénuement, la perte des proches sous les bombardements (qui est estimée à au moins 48 291 personnes, sans compter encore les corps qui sont sous les décombres non déblayés), le nombre de personnes blessées (116 650), avec pour beaucoup d'entre elles des handicaps très invalidants. La population de Cisjordanie connaît aussi depuis le 7 octobre un regain de violences, de la part des colons illégalement implantés sur ce territoire, mais aussi de la part de l'armée israélienne qui mène des opérations militaires de grande ampleur, notamment contre les villes de Jénine et Tulkarem⁷⁰.

129. La survie au jour le jour est donc la préoccupation première des Palestiniens et les organismes de secours mettent en avant les droits économiques et sociaux criminellement bafoués et dont la sauvegarde est l'urgence immédiate. Israël escompte ainsi éliminer la revendication légitime pour des droits politiques, ces droits qui avaient disparu de la Déclaration Balfour, laquelle ne se préoccupait que de leurs droits civiques et religieux⁷¹ et que néanmoins les Palestiniens n'ont cessé depuis de revendiquer.

130. Aider les Palestiniens dans ce moment dramatique de leur histoire à conserver active la revendication légitime de leur droit à disposer d'eux-mêmes, voilà à quoi la Cour internationale de Justice ne manquera pas de contribuer en dénonçant fortement la violation par Israël de crimes de guerre qui sont le moyen d'empêcher la réalisation de la norme centrale du droit international.

3) L'absence de pertinence de l'argument avancé par Israël pour justifier ses mesures

131. Après les attaques du Hamas en date du 7 octobre 2023, le Gouvernement d'Israël a multiplié les allégations selon lesquelles 19 des 33 000 membres du personnel de l'Office auraient été impliqués dans ces attaques. Le Secrétariat des Nations Unies et l'UNRWA ont immédiatement pris des mesures pour vérifier ces allégations et prendre les mesures conséquentes. L'Office des services de contrôle interne a lancé une enquête indépendante qui a indiqué que 9 membres (et non pas 19) auraient été impliqués dans ces attaques. Le Commissaire général de l'UNRWA a déclaré dans une lettre au Président de l'Assemblée

⁷⁰ ONU Info, 22 janvier 2025, <https://news.un.org/fr/story/2025/01/1152341>.

⁷¹ Déclaration Balfour (intégrée au texte du Mandat accordé par la Société des Nations au Gouvernement britannique sur la Palestine) : « *Le gouvernement de Sa majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un foyer national juif, et emploiera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte ni aux droits civiques et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont les Juifs jouissent dans tout autre pays* ».

générale que « *ces faits sont intolérables et doivent être condamnés avec la plus grande fermeté* »⁷².

132. Le Secrétaire général de l'Organisation a nommé le 5 février 2024 un groupe chargé de réaliser une étude indépendante sur la neutralité de l'Office. Son rapport final a été publié le 20 avril 2024⁷³. Celui-ci a conclu que les systèmes élaborés par l'UNRWA pour garantir sa neutralité étaient plus élaborés que ceux d'autres organes similaires. Il a émis cependant plusieurs recommandations permettant de renforcer encore davantage le contrôle de la neutralité de l'Office. Elles ont été approuvées par l'Assemblée générale⁷⁴.

133. Cependant, comme persistaient les allégations sur les manquements des personnels de l'UNRWA à la neutralité, l'Office a demandé à plusieurs reprises par lettre au Gouvernement israélien que lui soit communiqué tout élément de preuve ou d'information ayant trait aux atteintes à la neutralité commises par son personnel afin qu'il puisse engager les procédures disciplinaires prévues par son règlement. Mais le Gouvernement israélien n'a pas répondu à ces demandes⁷⁵.

134. En dépit des mesures prises par l'UNRWA et de la clarté qui a été faite sur les accusations d'Israël, l'Office et son personnel restent accusés de terrorisme. Ils sont la cible d'une opération médiatique persistante dont l'objectif est de ternir la réputation de cet organe des Nations Unies et d'entraver ses activités.

135. Cette suspicion jetée sur la neutralité de l'Office a créé un tort considérable à celui-ci. Seize États membres ont d'abord suspendu leur financement avant de le rétablir, l'un d'entre eux toutefois n'a pas rétabli sa donation.

136. Cette campagne a été fortement réactivée avec la promulgation des lois de la Knesset mettant fin aux activités de l'UNRWA. Les arguments en ont été donnés par le Représentant d'Israël auprès des Nations Unies dans une lettre qu'il a adressée au Président de l'Assemblée

⁷² Lettre du 14 août 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, Dossier de l'ONU, II(A)(9), n° N32.

⁷³ 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, Dossier de l'ONU, II(F), n° N297.

⁷⁴ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution ES-10/25 (session extraordinaire d'urgence) du 11 décembre 2024.

⁷⁵ Assemblée générale, Conseil de sécurité, A/79/716-S/2025/18, lettres identiques datées du 8 janvier 2025, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général.

générale et à la Présidente du Conseil de sécurité le 18 décembre 2024⁷⁶. Se fondant sur les médias, ce dernier accuse une part importante du personnel de l'UNRWA à Gaza d'être composé de membres d'organisations terroristes palestiniennes. Ce ne sont plus 19 personnes, mais 119, appartenant aux hauts responsables des écoles de l'UNRWA qui, d'après le Représentant d'Israël sont impliquées dans des activités terroristes. Il rapporte des crimes horribles, affirme que les installations de l'UNRWA abritent des infrastructures terroristes permanentes, alimentent en électricité les tunnels des terroristes, servent de lieux de lancement de roquettes en direction d'Israël.

137. Nonobstant les arguments en réponse apportés par le Secrétaire général des Nations Unies, le représentant d'Israël s'obstine à répéter que l'UNRWA est infiltré par des mouvements terroristes⁷⁷.

138. Ces accusations rapportées sans les éléments qui pourraient les attester alimentent un procès en manquement au principe de neutralité qui doit présider à l'action des Organisations internationales. Elles sont accompagnées d'un dénigrement du travail d'enquête menée par l'Office pour répondre à ces accusations en vérifiant si elles étaient fondées. Le Représentant d'Israël mentionne ainsi :

« (...) les risques importants que représentent 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 »⁷⁸.

139. Le maintien de telles accusations, sans que soient donnés les éléments qui permettraient à l'UNRWA d'enquêter sur les personnes en cause, permet de douter du sérieux des griefs évoqués et laisse sans clause exonératoire valable les graves et massives violations du droit international imputables à Israël à l'occasion des mesures prises par cet État contre l'UNRWA.

4) Les obligations d'Israël, les droits des Organisations internationales et des États tiers

140. Les obligations d'Israël à l'égard de l'UNRWA restent celles découlant généralement de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de son engagement plus spécifique de 1967 à l'égard de cet organe des Nations Unies. Cet État ne peut se dégager de

⁷⁶ Assemblée générale, Conseil de sécurité, A/79/710-S/2024/940, 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 des Nations Unies.

⁷⁷ Lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, Dossier de l'ONU, II(F), n° N307.

⁷⁸ *Ibidem*.

ce qui le lie ainsi par un simple acte unilatéral fondé sur des allégations non prouvées. Il est donc infondé à mettre fin de sa seule initiative aux activités de l'UNRWA et il doit mettre un terme à tous les actes perpétrés contre les personnels et les biens de cet Office.

141. De surcroît, n'ayant aucun titre à prendre quelque mesure que ce soit, en rapport avec le Territoire palestinien occupé où sa présence est illégale, Israël ne peut faire obstacle aux activités de quiconque dans ce territoire. Il en résulte qu'en accord avec les autorités palestiniennes, l'UNRWA est en droit d'y poursuivre ses activités, ainsi que toutes les autres Organisations du système des Nations Unies. Il en va de même pour les organisations non gouvernementales et les États tiers.

142. Il importe ici de rappeler que tous les acteurs qui opèrent dans le Territoire palestinien occupé pour porter secours à la population palestinienne, le font en substitution aux défaillances d'Israël à l'égard de cette population.

V - Le risque accru de génocide si les mesures prises par Israël étaient maintenues

143. La situation dans la Bande de Gaza est si grave qu'une procédure pour génocide a été ouverte par l'Afrique du Sud et 12 autres États contre Israël devant la Cour internationale de Justice. S'appuyant sur la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide à laquelle Israël est partie, l'Afrique du Sud, État demandeur, considère dans sa requête introductive d'instance assortie d'une demande de mesures conservatoires, « *la soumission intentionnelle des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence visant à entraîner leur destruction physique en tant que groupe* ». Elle demande à la Cour d'ordonner à l'État d'Israël en ce qui concerne les Palestiniens de :

« 5) (...) s'abstenir de commettre l'un quelconque des actes ci-après, et prendre toutes les mesures en son pouvoir pour en prévenir la commission, y compris l'annulation des ordres et mesures de restriction ou d'interdiction pertinents :

a) expulser les populations de chez elles et les déplacer de force ;

b) priver les populations : i) d'un accès approprié à l'eau et à la nourriture ; ii) d'un accès à l'aide humanitaire, notamment en ce qui concerne les besoins en combustible, abris, vêtements, hygiène et assainissement ; iii) d'une assistance et de fournitures médicales ;

et c) détruire la vie palestinienne à Gaza »⁷⁹.

144. Dans son ordonnance du 26 janvier 2024, la Cour considère :

« (...) que la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza risque fort de se détériorer encore avant qu'elle rende son arrêt définitif »⁸⁰.

Et :

« (...) qu'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits qu'elle a jugés plausibles, avant qu'elle ne rende sa décision définitive »⁸¹.

⁷⁹ CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la Bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), requête introductive d'instance, paragraphe 144.

⁸⁰ CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la Bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), Ordonnance du 26 janvier 2024, paragraphe 72.

⁸¹ *Ibidem*, paragraphe 74.

145. Aussi a-t-elle indiqué par la même ordonnance des mesures conservatoires, par lesquelles elle décide entre autres que :

« (...) s'agissant de la situation décrite précédemment, Israël doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide, prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir la commission, à l'encontre des Palestiniens de Gaza, de tout acte entrant dans le champ d'application de l'article II de la convention, en particulier les actes suivants : a) meurtre de membres du groupe, b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle, et d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe. La Cour rappelle que de tels actes entrent dans le champ d'application de l'article II de la convention lorsqu'ils sont commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe comme tel (voir le paragraphe 44 ci-dessus). La Cour considère également qu'Israël doit veiller, avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette aucun des actes visés ci-dessus »⁸².

146. Le 12 février 2024, devant l'aggravation de la situation, l'Afrique du Sud a présenté à la Cour une nouvelle demande de mesures conservatoires. Elle a renouvelé encore cette demande le 6 mars 2024 en invoquant le fait que :

*« Des enfants palestiniens meurent de faim en conséquence directe des actes et omissions que commet délibérément Israël – en violation de la convention sur le génocide et de l'ordonnance de la Cour –, **notamment en cherchant délibérément à paralyser l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), dont dépend la survie d'une vaste majorité d'hommes, de femmes, d'enfants et de nourrissons palestiniens assiégés, déplacés et affamés** »⁸³ (Souligné par nous).*

Et l'État demandeur ajoute :

« Israël massacre maintenant des Palestiniens désespérés et affamés venus chercher de la nourriture pour leurs enfants mourants. Le drame du 29 février 2024 que l'on a

⁸² *Ibidem*, paragraphe 78.

⁸³ CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la Bande de Gaza (Afrique du Sud c/ Israël), Demande urgente tendant à l'indication de mesures conservatoires additionnelles et à la modification des décisions antérieures de la Cour relatives aux mesures conservatoires présentées en application de l'article 41 du Statut de celle-ci et des articles 75 et 76 de son règlement, 6 mars 2024, paragraphe 8.

appelé le « massacre de la farine », au cours duquel 118 Palestiniens ont été tués et 760 blessés, est le pire événement de ce type survenu jusqu'à présent. Il s'inscrit toutefois dans une campagne de plus en plus intense d'attaques meurtrières lancées par Israël contre les Palestiniens qu'il affame délibérément, alors que ceux-ci tentent d'accéder à l'aide humanitaire. Cela a conduit un groupe d'experts de l'ONU en matière de droits de l'homme à déclarer sans détour qu'« Israël ne respect[ait] pas ses obligations juridiques internationales, ne met[tait] pas en œuvre les mesures conservatoires indiquées par la Cour internationale de Justice et commet[tait] des atrocités de masse »⁸⁴.

147. Dans sa nouvelle ordonnance, rendue le 28 mars 2024, la Cour constate la réalité de la famine qui frappe les Palestiniens :

« (...) les Palestiniens de Gaza ne sont plus seulement exposés à un risque de famine, ainsi qu'elle l'a relevé dans son ordonnance du 26 janvier 2024, mais doivent désormais faire face à une famine qui s'installe, puisque, selon le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), au moins 31 personnes, dont 27 enfants, ont déjà succombé à la malnutrition et à la déshydratation (OCHA, « Hostilities in the Gaza Strip and Israel – reported impact, Day 169 », 25 mars 2024) »⁸⁵.

Et elle conclut :

« Au vu de ce qui précède, et compte tenu des mesures conservatoires indiquées le 26 janvier 2024, la Cour estime que la situation actuelle dont elle est saisie entraîne un risque accru qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits plausibles revendiqués par l'Afrique du Sud et qu'il y a urgence, c'est-à-dire qu'il existe un risque réel et imminent qu'un tel préjudice soit causé avant que la Cour ne se prononce de manière définitive en l'affaire »⁸⁶.

148. Devant ce risque accru, elle décide :

« Conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide, et au vu de la dégradation des conditions de vie auxquelles sont soumis les

⁸⁴ *Ibidem*, paragraphe 11.

⁸⁵ CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la Bande de Gaza (Afrique du Sud c/ Israël), Ordonnance du 28 mars 2024, paragraphe 21.

⁸⁶ *Ibidem*, paragraphe 40.

Palestiniens de Gaza, en particulier de la propagation de la famine et de l'inanition, Israël doit : a) prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'ONU, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire ; et b) veiller, avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette pas d'actes constituant une violation de l'un quelconque des droits des Palestiniens de Gaza en tant que groupe protégé en vertu de la convention sur le génocide, y compris en empêchant, d'une quelconque façon, la livraison d'aide humanitaire requise de toute urgence »⁸⁷ (Souligné par nous).

149. À cette mesure ordonnée par la Cour le 28 mars 2024, Israël a répondu par la dénonciation de son accord de coopération avec l'UNRWA et par l'ordre donné à cette Agence des Nations Unies de quitter ses locaux de Jérusalem. Cet État indique ainsi son mépris des décisions de la plus haute juridiction internationale et sa volonté de persister à poursuivre dans la voie des différents éléments constitutifs de génocide, notamment celui de « *soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle* ».

150. La Cour ne manquera pas de constater qu'en ignorant des mesures qui lui ont été ordonnées par elle dans le cadre d'une procédure pour faire cesser le risque de génocide, Israël par les mesures prises contre l'UNRWA se place ouvertement en position d'accroître le risque de génocide contre la population palestinienne.

151. Ainsi, Israël, coupable depuis 1948 et jusqu'à nos jours de crimes de guerre dans le Territoire palestinien occupé, poussant plus loin le projet de destruction du peuple palestinien, s'engage-t-il plus avant dans la voie du crime le plus grave, celui de génocide. Il revient à tous les États et tous les peuples du monde et aux Nations Unies de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher cette évolution tragique.

⁸⁷ *Ibidem*, paragraphe 45.

Conclusions

152. L'Organisation de la Coopération islamique soumet respectueusement à la Cour les conclusions suivantes :

– La Cour a compétence pour donner l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/79/232 du 19 décembre 2024 et aucune raison décisive ne peut la conduire à refuser de donner son avis.

– Les mesures prises par Israël dans le Territoire palestinien occupé pour obliger l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient à cesser ses activités sont illégales par violation des dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du Mandat conféré à l'UNRWA en vertu de la résolution 302 de l'Assemblée Générale de l'ONU et de l'accord provisoire entre Israël et l'UNRWA concernant l'assistance aux Réfugiés de Palestine du 14 juin 1967.

– En entravant l'action de cet organe des Nations Unies et en le privant d'apporter aux Palestiniens une assistance humanitaire vitale compte tenu de la situation qui leur est faite par les opérations menées par Israël dans la Bande de Gaza, mais aussi en Cisjordanie, Israël aggrave considérablement les conditions de vie de cette population et la met collectivement en danger existentiel.

– Aussi Israël doit-il immédiatement :

◦ annuler les lois par lesquelles il a mis fin au mandat de l'UNWRA dans le Territoire palestinien occupé ;

◦ restaurer les possibilités d'intervention de l'Office dans la Bande de Gaza comme en Cisjordanie et à Jérusalem, en accordant pleine protection à son personnel, en lui accordant un libre accès sans aucune entrave et en garantissant l'inviolabilité de ses locaux ;

◦ cesser toute opération militaire et attaque contre quelque partie que ce soit du Territoire palestinien occupé ;

◦ se retirer complètement de ce Territoire où il ne dispose d'aucune souveraineté et où son occupation est illicite, par un retrait total de ses forces armées et de la totalité de ses colons ;

◦ reconnaître dans les plus brefs délais le droit à l'autodétermination du peuple palestinien ;

– Tous les États, l'Organisation des Nations unies et les autres organismes sont en droit d'intervenir sur le territoire palestinien occupé pour apporter une assistance humanitaire au peuple palestinien, en accord avec les autorités palestiniennes.