

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

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

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE DU PAKISTAN

27 février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. INTRODUCTION.....	1
II. LA COMPÉTENCE DE LA COUR POUR DONNER UN AVIS CONSULTATIF	3
A. L’avis consultatif sollicité concerne une question juridique	4
B. Il n’y a aucune raison décisive empêchant la Cour de donner l’avis consultatif sollicité.....	5
III. CONTEXTE FACTUEL ET JURIDIQUE DE LA DEMANDE D’AVIS CONSULTATIF	5
A. L’UNRWA, son mandat et ses activités dans le Territoire palestinien occupé.....	6
1. Base juridique, direction et financement.....	6
2. Mandat et activités	7
B. Les relations d’Israël avec l’UNRWA et ses obligations à son égard.....	8
1. L’accord Cormay-Michaelmore.....	9
2. Les relations immédiatement avant le 7 octobre 2023.....	10
3. Les relations après le 7 octobre 2023.....	12
a) <i>La prise pour cible des locaux et du personnel de l’UNWRA</i>	14
b) <i>Attaque d’Israël contre l’UNRWA par voie législative</i>	17
C. Les enquêtes de l’ONU sur l’UNRWA au lendemain du 7 octobre 2023.....	20
1. L’examen indépendant des mécanismes et des procédures de l’UNRWA.....	21
2. L’enquête du Bureau des services de contrôle interne.....	22
D. Les principales constatations de la Cour concernant les obligations juridiques d’Israël dans le Territoire palestinien occupé	23
1. L’avis consultatif sur le <i>Mur</i>	23
2. L’avis consultatif sur le Territoire palestinien occupé.....	26
IV. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	28
A. Les privilèges et immunités de l’UNRWA et des membres de son personnel et les principes juridiques associés.....	28
1. L’UNRWA en tant qu’organe subsidiaire de l’Assemblée générale	29
2. Le cadre des privilèges et immunités de l’UNWRA	29
a) <i>Les privilèges et immunités</i>	30
b) <i>Les principes associés d’assistance et de coopération</i>	33
3. Les privilèges et immunités de l’UNRWA et des membres de son personnel	35
a) <i>L’UNRWA, ses biens et ses avoirs</i>	35
b) <i>Personnel de l’UNWRA</i>	38
B. Obligations d’Israël concernant les privilèges et immunités de l’UNWRA dans le Territoire palestinien occupé.....	40
1. La prise pour cible des locaux et du personnel de l’UNRWA, en particulier à Gaza.....	41

a) <i>Agissements d’Israël avant le 7 octobre 2023</i>	41
b) <i>Agissements d’Israël après le 7 octobre 2023</i>	42
i) Gaza.....	43
ii) La Cisjordanie	45
2. La législation anti-UNRWA	46
a) <i>Les violations effectives ou potentielles des immunités et privilèges de l’UNRWA et de son personnel résultant de la législation anti-UNRWA</i>	46
i) La loi portant cessation des activités de l’UNRWA (2024)	46
ii) La loi portant cessation des activités de l’Office dans l’État d’Israël (2024).....	49
b) <i>Les raisons invoquées par Israël pour justifier la législation anti-UNRWA</i>	51
i) La lettre de l’ambassadeur Danon datée du 18 décembre 2024	51
ii) La lettre de l’ambassadeur Danon datée du 24 janvier 2025	54
V. LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE.....	55
A. Le règlement de La Haye de 1907	56
B. La quatrième convention de Genève de 1949	56
1. Secours collectifs	57
2. Vivres, produits médicaux et obligations connexes.....	59
3. Éducation	59
C. Protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949.....	60
1. Le principe de distinction et la protection des civils.....	60
2. Autres dispositions sur les besoins essentiels à la survie et les actions de secours	60
VI. DROIT RELATIF AUX DROITS DE L’HOMME.....	62
A. Instruments pertinents relatifs aux droits de l’homme	63
1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.....	63
2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	65
3. La convention relative aux droits de l’enfant	67
4. La convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale.....	68
5. La convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes.....	69
6. La convention relative aux droits des personnes handicapées.....	70
B. Les obligations relatives aux droits de l’homme incombant à Israël en ce qui concerne l’UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.....	71
1. Prise pour cible du personnel de l’UNRWA et des personnes déplacées se trouvant dans les locaux de l’Office.....	72
2. Prise pour cible et destruction des écoles et des centres de santé de l’UNRWA.....	73
a) <i>Centres de santé de l’UNRWA</i>	73
b) <i>Les écoles de l’UNRWA</i>	75

3. Ingérence dans l'aide humanitaire fournie par l'UNRWA	76
4. Discrimination à l'égard des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé	79
VII. LE DROIT DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT	80
A. Les obligations de cessation et de réparation découlant d'un fait internationalement illicite	80
B. Les obligations de cessation et de réparation incombant à Israël en l'espèce	81
VIII. OBSERVATIONS FINALES	82

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 79/232 du 19 décembre 2024 (ci-après, la « demande de l'Assemblée générale »), l'Assemblée générale des Nations Unies a formulé en ces termes une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») :

« 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

2. Par ordonnance du 23 décembre 2024, la Cour a fixé au 28 février 2025 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur cette question pourraient lui être présentés². Le président a en outre décidé que tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ci-après, l'« ONU » ou les « Nations Unies ») ainsi que l'État observateur de Palestine étaient admis à présenter de tels exposés.

3. Le Pakistan dépose le présent exposé écrit conformément à l'ordonnance susmentionnée du président. Dans cet exposé, il accorde une attention particulière aux agissements inacceptables et internationalement illicites d'Israël³ à l'égard de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après, l'« UNRWA » ou l'« Office »). S'il a choisi de se concentrer sur cet aspect, c'est en raison de la menace qu'Israël fait peser aujourd'hui sur l'existence de l'UNRWA, alors même que c'est l'Assemblée générale qui a créé cet organisme et l'a investi de son mandat.

4. L'accent mis par le Pakistan sur l'UNRWA ne vise en aucun cas à réduire ou à passer outre les obligations parallèles d'Israël concernant la présence et les activités des autres entités compétentes de l'ONU, y compris ses organismes et organes, et des autres organisations internationales et États tiers. L'analyse factuelle et juridique contenue dans cet exposé écrit ne doit pas être considérée comme exhaustive et le Pakistan ne prétend pas qu'elle le soit.

5. Eu égard aux indications générales données ci-dessus, cet exposé écrit s'articule comme suit :

5.1. Dans la partie II est examinée la compétence de la Cour pour rendre l'avis consultatif sollicité.

¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232 intitulée « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers », 19 décembre 2024, par. 10.

² *Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci (requête pour avis consultatif)*, ordonnance du 23 décembre 2024, par. 2.

³ Le Pakistan ne reconnaît pas l'État d'Israël. Tout élément pouvant laisser penser le contraire dans le présent exposé n'y est mentionné qu'aux fins de l'argumentation.

- 5.2. La partie III présente une brève vue d'ensemble du contexte factuel et juridique pertinent dans lequel s'inscrit la demande d'avis consultatif.
- 5.3. Les parties IV à VII portent sur les questions de droit international découlant de la demande de l'Assemblée générale, notamment sur quatre aspects essentiels : les privilèges et immunités de l'UNRWA et les règles correspondantes de droit international (chapitre IV) ; le droit international humanitaire (chapitre V) ; le droit international des droits de l'homme (chapitre VI) ; et la responsabilité de l'État, y compris les obligations secondaires au titre du droit international (chapitre VII).
- 5.4. Enfin, dans la partie VIII, le Pakistan expose ses conclusions, notamment ses attentes concernant la réponse de la Cour à la demande de l'Assemblée générale.

6. Le Pakistan fait part de sa solidarité sans faille avec le peuple palestinien et réaffirme son soutien indéfectible à la mission de l'UNRWA, enracinée dans la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1949⁴, dans laquelle celle-ci a chargé l'Office d'exécuter le programme de secours direct en faveur des Palestiniens dans l'attente d'une solution juste à leur situation difficile. Le « droit au retour » des réfugiés palestiniens est inscrit dans la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale de 1948⁵. L'Office a été créé pour fournir une assistance en attendant l'application de cette résolution, dont le contenu a été réaffirmé à maintes reprises par l'Assemblée générale, et est le seul organisme à tenir un registre de tous les réfugiés palestiniens et de leurs descendants éligibles⁶. Le « droit au retour » est un aspect central du droit du peuple palestinien à l'autodétermination et de la formation d'un État palestinien souverain.

7. Depuis sa création par l'Assemblée générale, l'UNRWA fournit une aide essentielle aux réfugiés palestiniens dans le Territoire palestinien occupé⁷, y compris Jérusalem-Est. En temps normal, il gère près de 400 écoles, plus de 65 centres de santé primaires et un hôpital dans le Territoire palestinien occupé, permettant à plus de 350 000 enfants de poursuivre une scolarité et dispensant plus de cinq millions de consultations de santé par an. Il assure également des services de lutte contre la pauvreté et d'aide sociale essentiels, dont des services de protection sociale ainsi que des secours d'urgence et la distribution de bons d'alimentation. Dans le contexte de la crise en cours à Gaza, l'UNRWA joue un rôle central dans les efforts humanitaires de l'ONU, en proposant des abris, une aide alimentaire et d'autres fournitures essentielles à plus de deux millions de personnes touchées. Grâce à lui, la quasi-totalité de la population reçoit ainsi des denrées alimentaires, plus de 200 000 enfants ont été vaccinés contre la poliomyélite, environ 15 000 ont eu accès à des services de santé (représentant plus de 60 % des soins de santé primaires fournis à Gaza) et des centaines de milliers de personnes déplacées ont trouvé un abri à l'intérieur ou à proximité de plus de 100 écoles⁸.

⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV) intitulée « Aide aux réfugiés de Palestine », 8 décembre 1949.

⁵ Nations Unies, résolution 194 (III) de l'Assemblée générale intitulée « Palestine — Rapport intermédiaire du Médiateur des Nations Unies », 11 décembre 1948.

⁶ L'UNRWA tient des dossiers actifs sur environ 5,9 millions de réfugiés palestiniens et plus de 685 000 autres personnes qui ont été identifiées comme répondant aux conditions requises pour bénéficier de ses services. Dans ces registres sont conservés les actes d'état civil individuels qui sont regroupés dans des registres familiaux et reliés à des documents datant de la Palestine sous mandat d'avant 1948. Pour plus d'informations, voir <https://www.unrwa.org/what-we-do/eligibility-registration>. Tous les hyperliens contenus dans cet exposé écrit sont actifs à la date du dépôt de celui-ci.

⁷ Le Territoire palestinien occupé comprend Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est.

⁸ Nations Unies, lettres adressées au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général concernant les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, doc. A/79/684-S/2024/892, 9 décembre 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/unispal/document/sg-letter-ga-sc-09dec24/>.

8. La cessation des activités de l'Office dans le Territoire palestinien occupé priverait des millions de réfugiés palestiniens dépendant actuellement des services qu'il fournit d'une aide essentielle.

9. En s'en prenant à l'UNRWA, Israël non seulement fait obstacle à une aide humanitaire vitale, mais menace également l'effort collectif consenti pour défendre l'identité, les droits et les aspirations du peuple palestinien à la justice et à la paix ainsi que de l'exercice de son droit à l'autodétermination.

10. Les objectifs poursuivis par Israël en intensifiant sa campagne contre l'UNRWA, adoptant des lois visant à entraver les activités de l'Office et cessant toute communication avec celui-ci revêtent un caractère politique. Israël souhaite mettre fin définitivement aux opérations de l'UNRWA afin de faire table rase du droit au retour des Palestiniens, de faciliter sa politique d'annexion et de manipulation de la démographie dans le Territoire palestinien occupé et de faire en sorte que, de manière générale, nul ne défende la cause des réfugiés de Palestine. Il souhaite imposer un fait accompli, normaliser l'occupation et résoudre la question palestinienne conformément à ses propres objectifs.

11. La campagne menée par Israël s'inscrit clairement dans la continuité des agissements condamnés à maintes reprises par la Cour : en prenant pour cible l'UNRWA (et en s'ingérant dans l'aide et l'assistance fournies par d'autres organisations internationales et des États tiers), Israël continue de tirer parti abusivement de sa position de puissance occupante et de battre en brèche le droit du peuple palestinien à l'autodétermination⁹.

12. Il incombe à tous les États d'engager des actions individuelles et collectives pour mettre fin à l'occupation illicite, y compris en exerçant des pressions politiques, économiques et culturelles sur Israël. Les États doivent ainsi prendre toutes les mesures nécessaires et licites pour veiller à ce qu'Israël mette fin d'urgence à ses actes internationalement illicites, tant à l'égard de l'UNRWA que plus largement (y compris à l'égard d'autres organismes internationaux d'aide et de développement). En soumettant le présent exposé écrit, le Pakistan s'acquitte, en partie, de cette responsabilité solennelle.

13. Le Pakistan se réserve le droit d'aborder d'autres questions de fond de droit international dans des observations écrites sur les exposés qui auront été présentés par d'autres États et organisations internationales, et, par la suite, au cours de la procédure orale. Il se réserve également le droit de porter à l'attention de la Cour tout point de fait dont il pourrait avoir connaissance, étant donné que l'avis consultatif sera nécessairement rendu dans le contexte d'une situation sur le terrain qui évolue rapidement.

II. LA COMPÉTENCE DE LA COUR POUR DONNER UN AVIS CONSULTATIF

14. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies¹⁰, l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis

⁹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 261 (ci-après, le « *Territoire palestinien occupé* »). Voir également *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 136 (ci-après, le « *Mur* »).

¹⁰ Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 1, p. XVI.

consultatif sur « toute question juridique ». La Cour a sans conteste la compétence voulue pour donner l'avis sollicité. La question dont est saisie la Cour est de toute évidence de nature juridique et il n'existe pas de raisons décisives devant conduire cette dernière à refuser de donner l'avis consultatif sollicité.

15. Le premier paragraphe de l'article 65 du Statut de la Cour, qui confère à celle-ci le pouvoir de donner des avis consultatifs, est formulé comme suit : « La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis. »

16. Le premier paragraphe de l'article 96 de la Charte des Nations Unies prévoit que « [l']Assemblée générale ... peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ».

17. L'Assemblée générale a formulé une telle demande en l'espèce. Le 19 décembre 2024, elle a adopté la résolution 79/232 par 137 voix contre 12, avec 22 abstentions. Cette résolution a été adoptée par la grande majorité des Membres présents et votants conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée générale. La demande a ensuite été transmise à la Cour conformément au paragraphe 2 de l'article 65 de son Statut¹¹.

A. L'avis consultatif sollicité concerne une question juridique

18. La question posée à la Cour est une « question juridique » au sens du premier paragraphe de l'article 96 de la Charte et du premier paragraphe de l'article 65 du Statut de la Cour. La Cour a déjà noté que les questions « libellées en termes juridiques et soul[eva]nt des problèmes de droit international ... [étaie]nt, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit [et avai]ent en principe un caractère juridique »¹².

19. La question contenue dans la requête de l'Assemblée générale exige de la Cour qu'elle prenne en compte les règles et principes de droit international, y compris ceux consacrés par

«[l]a Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme et l'avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 »¹³.

20. La question elle-même revêt un caractère juridique car il est demandé à la Cour de donner un avis sur « les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies ».

¹¹ Lettre datée du 20 décembre 2024 adressée au président de la Cour internationale de Justice par le Secrétaire général de l'ONU, accessible à l'adresse suivante : 196-20241223-adv-01-00-fr.pdf.

¹² *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 18, par. 15 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 233-234, par. 13.

¹³ Demande de l'Assemblée générale, par. 10.

21. Les aspects politiques de la question dont la Cour est saisie, quels qu'ils soient, n'ont pas d'incidence sur sa compétence en l'espèce. La Cour a elle-même considéré que le fait « qu'une question revête des aspects politiques ne suffi[sai]t pas à lui ôter son caractère juridique »¹⁴.

B. Il n'y a aucune raison décisive empêchant la Cour de donner l'avis consultatif sollicité

22. En application de l'article 65 de son Statut, la Cour peut exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis qui relève par ailleurs de sa compétence. Cela étant, le Pakistan note que la Cour n'a jamais refusé de donner un avis demandé par l'Assemblée générale. La Cour a indiqué que seules des « raisons décisives » pouvaient motiver un tel refus¹⁵. De telles raisons n'existent pas en l'espèce. Comme indiqué ci-dessus, la question est libellée en termes juridiques, soulève des problèmes de droit international et revêt un caractère juridique.

23. Israël a fait valoir dans la procédure consultative relative au *Mur* que la Cour ne devrait pas exercer sa compétence au motif que la demande « concernerait un différend entre Israël et la Palestine, à l'égard duquel [il] n'avait pas accepté la juridiction de la Cour »¹⁶. Cet argument (s'il devait être avancé ici) n'est pas fondé. La présente demande ne porte pas sur une question pouvant être considérée seulement comme une question bilatérale entre Israël et la Palestine. Plus précisément, la question a trait plus largement aux obligations d'Israël concernant « la présence et les activités de [l'ONU], y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers ». Comme dans l'avis consultatif sur le *Mur*, la question posée à la Cour doit être considérée comme « intéressant directement l'Organisation des Nations Unies »¹⁷ et, par extension, tous les États. L'avis consultatif de la Cour sur cette question n'exige donc pas le consentement d'Israël.

24. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Cour devrait rendre l'avis consultatif sollicité, comme elle l'a fait pour chaque demande précédente d'avis consultatif relevant de sa compétence.

III. CONTEXTE FACTUEL ET JURIDIQUE DE LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF

25. Dans sa demande, l'Assemblée générale formule la question posée à la Cour en des termes très hypothétiques. Dans des procédures consultatives antérieures, la Cour a souligné que, pour sa part, elle ne pouvait répondre de façon hypothétique et que sa réponse devait être formulée de façon à être utile dans le monde réel. Dans son avis consultatif sur l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, elle a dit ce qui suit :

« [P]our qu'une question présentée dans [d]es termes hypothétiques ... puisse recevoir une réponse pertinente et utile, la Cour doit d'abord s'assurer de sa signification et en mesurer toute la portée dans la situation de fait et de droit où il convient de l'examiner. S'il en allait autrement, la réponse de la Cour à la question posée risquerait d'être incomplète et, partant, d'être inefficace, voire d'induire en erreur sur les règles

¹⁴ *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 415, par. 27.*

¹⁵ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 65 ; Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, par. 44.*

¹⁶ *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 157, par. 46.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 136, par. 49.

juridiques pertinentes régissant en fait le sujet examiné par l'Organisation requérante. »¹⁸

26. Conformément aux indications de la Cour, le Pakistan exposera ci-dessous les principaux aspects du contexte factuel et juridique de la présente demande d'avis. Il examinera d'abord les origines, le caractère et le mandat de l'UNRWA lui-même (A) avant d'aborder la relation d'Israël avec l'Office et ses agissements à son égard (B) ainsi que les récentes enquêtes de l'ONU concernant l'UNRWA (C). Il passera ensuite brièvement en revue les principales constatations de la Cour dans les avis consultatifs sur le *Mur* et le *Territoire palestinien occupé* (D).

A. L'UNRWA, son mandat et ses activités dans le Territoire palestinien occupé

27. Créé à l'issue de la guerre de Palestine de 1948, l'UNRWA « a été une manifestation de désespoir et de frustration, mais en même temps d'espoir — même illusoire — et de persévérance »¹⁹. Il s'agit d'un organe subsidiaire de l'Assemblée générale²⁰, établi aux termes de l'article 22 de la Charte et faisant rapport (exceptionnellement) directement à l'Assemblée générale²¹. Créé par la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, l'Office était (et reste) un témoignage de la reconnaissance par l'Assemblée générale de « la nécessité de continuer ... à venir en aide aux réfugiés de Palestine en leur portant secours pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux et pour réaliser un état de paix et de stabilité »²².

28. L'Office a commencé sa mission vitale le 1^{er} mai 1950. Aujourd'hui, il se décrit comme « une entité [des Nations Unies] ... ayant pour mandat de fournir une aide humanitaire aux réfugiés de Palestine enregistrés dans la zone d'opérations »²³. Pour ce qui est de son rôle auprès de ces réfugiés, l'UNRWA,

« les aide à réaliser pleinement leur potentiel de développement humain grâce à la fourniture de services de qualité dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, des secours et des services sociaux, de la protection, de l'infrastructure des camps [de réfugiés] et de son amélioration, du microcrédit et de l'aide d'urgence »²⁴.

1. Base juridique, direction et financement

29. En 2025, il y aura 75 ans que l'UNRWA est en activité. Son mandat est renouvelé tous les trois ans par l'Assemblée générale. Le dernier renouvellement date du 12 décembre 2022, date à laquelle le mandat de l'Office a été renouvelé jusqu'au 30 juin 2026²⁵.

¹⁸ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 76, par 10 (ci-après, l'« *Interprétation de l'accord* »).

¹⁹ D. P. Forsythe, 'UNRWA, the Palestine Refugees, and World Politics: 1949–1969' (1971) 25 *Int Org* 26, 28.

²⁰ Voir aussi W. Dale, 'UNRWA: A Subsidiary Organ of the United Nations' (1974) 23 *ICLQ* 576.

²¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV) intitulée « Aide aux réfugiés de Palestine », 8 décembre 1949, par. 21.

²² Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV) intitulée « Aide aux réfugiés de Palestine », 8 décembre 1949, p 5. S'agissant de la création de l'UNRWA, voir de manière générale EH Buehrig, *The UN and the Palestinian Refugees: A Study in Nonterritorial Administration* (University of Indiana Press 1971), chap. 1-2.

²³ *Strategic Plan 2023-28* (UNRWA 2023), p. ii.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Nations Unies, résolution 77/123 sur l'aide aux réfugiés de Palestine, 12 décembre 2022, par. 6.

30. L'UNRWA est dirigé par un commissaire général, assisté de deux commissaires généraux adjoints. Il a des sièges à Jérusalem-Est, Gaza et Amman ainsi que des locaux répartis dans ses cinq zones d'opération : Gaza, la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est²⁶), la Syrie, le Liban et la Jordanie. Il compte un effectif international de petite taille de 264 personnes gérant 32 840 membres du personnel supplémentaires²⁷. La grande majorité de son personnel est constitué par les réfugiés de Palestine eux-mêmes, qui fournissent des services directement à leurs communautés en tant que docteurs, enseignants, travailleurs sociaux et administrateurs.

31. Ses opérations étant financées presque entièrement par des contributions volontaires des États et des organisations internationales²⁸, l'Office se heurte en permanence à des problèmes de sous-financement critiques, le conduisant régulièrement à lancer des appels en faveur d'une aide financière²⁹.

2. Mandat et activités

32. Du fait de l'absence d'instrument constitutif, le mandat de l'UNRWA ne se présente pas sous la forme d'un seul texte aisément consultable. Il découle en fait des résolutions de l'Assemblée générale sur la question et des demandes concernant les activités de l'Office, ainsi que des décisions avisées de sa direction³⁰.

33. C'est à l'UNRWA qu'il appartient en premier lieu de déterminer ce qu'il considère être ses domaines d'intervention appropriés³¹. Il rend compte à l'Assemblée générale au moins une fois par an³². Une supervision est aussi exercée par une Commission consultative composée des États et des organisations internationales contribuant aux activités de l'Office³³.

34. Le mandat actuel de l'UNRWA est conforme à son plan stratégique 2023-2028, dans lequel il a défini les six priorités stratégiques suivantes : *a)* protéger les réfugiés de Palestine en veillant à ce qu'ils puissent exercer les droits qui sont les leurs en vertu du droit international ; *b)* faire en sorte que les réfugiés de Palestine puissent vivre en bonne santé ; *c)* permettre aux réfugiés de Palestine de recevoir une éducation de base de qualité, inclusive et équitable ; *d)* offrir aux réfugiés de Palestine davantage de possibilités d'améliorer leurs moyens de subsistance ; *e)* assurer l'accès des réfugiés de Palestine les plus vulnérables à une assistance sociale efficace ; et *f)* exécuter le

²⁶ Ci-après, sauf indication contraire, toute référence à la Cisjordanie inclut Jérusalem-Est.

²⁷ *Annual Operational Report 2023* (UNRWA 2024) Annex 5 (human resource statistics).

²⁸ *Annual Operational Report 2023* (UNRWA 2024), par. 1.4.

²⁹ Voir, par exemple, *Annual Operational Report 2023* (UNRWA 2024), p. 3-4.

³⁰ Voir également L. Bartholomeusz, 'The Mandate of UNRWA at Sixty' (2010) 28 RSQ 452.

³¹ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 168 (ci-après, « *Certaines dépenses* ») (« [m]ais, lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas le pouvoir de l'Organisation »).

³² Voir, plus récemment, Nations Unies, résolution 78.73 de l'Assemblée générale sur les opérations de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 7 décembre 2023, où est examiné le rapport du commissaire général de l'Office, doc. A/78/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2022. Pour le dernier rapport, voir rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc A/79/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2023.

³³ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV) intitulée « Aide aux réfugiés de Palestine », 8 décembre 1949, par. 8. Le nombre de membres de la Commission consultative s'est considérablement accru depuis le début des opérations de l'UNRWA, passant de quatre à l'origine à 29 membres et quatre observateurs aujourd'hui : voir <https://www.unrwa.org/who-we-are/advisory-commission>.

mandat de l'Office de manière efficace et responsable³⁴. Les efforts que déploie l'UNWRA pour promouvoir ces objectifs sont décrits en détail dans les rapports de son commissaire général à l'Assemblée générale et dans les rapports opérationnels plus complets établis par l'Office.

35. Le présent avis consultatif concerne (entre autres) les obligations d'Israël à l'égard de l'UNWRA dans le Territoire palestinien occupé, c'est-à-dire à Gaza et en Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est). Le rapport opérationnel annuel 2022 de l'UNWRA (qui est la dernière année d'activités « régulières » de l'Office) contient les renseignements suivants concernant ces zones d'intervention :

- 35.1. À Gaza, l'UNWRA a assuré (entre autres) *a)* des services de secours et autres à 1 754 309 réfugiés de Palestine et autres personnes répondant aux conditions requises pour bénéficier de ses services ; *b)* 3 548 570 consultations de soins de santé primaires dans ses 22 centres de santé ; *c)* une éducation de base à 290 288 élèves scolarisés dans ses 278 écoles ; *d)* des prêts de microfinancement à 4 914 personnes ; et *e)* une aide alimentaire à pas moins de 1 493 688 réfugiés par trimestre³⁵.
- 35.2. En Cisjordanie, l'UNWRA a assuré (entre autres) : *a)* des services de secours et autres à 1 123 485 réfugiés de Palestine enregistrés et autres personnes répondant aux conditions requises pour bénéficier de ses services ; *b)* 994 647 consultations de soins de santé primaires dans ses 43 centres de santé ; *c)* une éducation de base à 46 066 élèves dans 96 écoles ; *d)* des prêts de microfinancement à 8 072 personnes et *e)* d'autres formes d'aide humanitaire à 22 044 réfugiés³⁶.

36. Ce bilan en matière d'aide humanitaire a conduit l'actuel commissaire général de l'UNWRA, Philippe Lazzarini, à déclarer dans son rapport à l'Assemblée générale que, « [m]algré un environnement opérationnel complexe et des difficultés financières, l'UNWRA a continué de fournir des services de développement humain et une aide humanitaire indispensables à des millions de réfugiés de Palestine en 2022 »³⁷. Le commissaire général n'a pas été le seul à faire une telle évaluation. Le réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) a constaté en 2024 que « les services fournis par l'UNWRA [avaie]nt permis de préserver et d'améliorer les conditions de vie des réfugiés de Palestine et [étaie]nt l'un des facteurs qui contribu[ai]ent à la stabilité locale et régionale »³⁸.

B. Les relations d'Israël avec l'UNWRA et ses obligations à son égard

37. L'UNWRA ne peut mener à bien ses travaux sans la coopération d'Israël, la puissance occupante à Gaza et en Cisjordanie. Dans cette section, le Pakistan retracera brièvement l'historique de la présence de l'Office dans le Territoire palestinien occupé et décrira comment, ces dernières années, Israël a restreint et altéré ses activités.

³⁴ *Strategic Plan 2023-28* (UNRWA 2023), chap. 5.

³⁵ *Annual Operational Report 2022* (UNRWA 2023), par. 1.2.1 et annexe 5 (general statistics).

³⁶ *Ibid.*, par. 1.2.2 et annexe 5 (general statistics).

³⁷ Nations Unies, rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/78/13, 1^{er} Janvier-31 décembre 2022, p. 4.

³⁸ MOPAN, *Assessment of United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)* (OECD 2024), p. 17.

1. L'accord Cormay-Michaelmore

38. Les faits à retenir remontent à 1967, au lendemain de la guerre des Six Jours. À l'époque, les relations entre l'UNRWA et Israël étaient relativement apaisées. Un *modus vivendi* restreint mais praticable avait été établi entre eux par l'échange de lettres du 14 juin 1967³⁹ (ci-après, l'« accord Cormay-Michaelmore »). Aux termes de cet accord, Israël était convenu de « facilit[er] la tâche de l'Office au mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements et des dispositions que pouv[ai]ent imposer des considérations de sécurité militaire ». À cette condition, il était disposé, entre autres, à

- « a) assurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'Office ;
- b) permettre aux véhicules de l'Office d'entrer en Israël et dans les régions en question [Gaza et la Cisjordanie], d'y circuler et d'en sortir librement ;
- c) permettre au personnel international de l'Office, qui ser[ait] muni des pièces d'identité et de tous autres laissez-passer requis, d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir ;
- d) permettre au personnel local de l'Office de se déplacer à l'intérieur des régions en question conformément aux dispositions prises ou à prendre avec les autorités militaires ;
- e) assurer des facilités de communications radiophoniques, de télécommunications et de débarquement ;
- f) en attendant un accord complémentaire, maintenir en vigueur les arrangements financiers qui avaient été conclus précédemment avec les autorités gouvernementales compétentes à l'époque pour les régions en question et qui concernaient :
 - i) les exemptions de droits de douane, d'impôts et de taxes à l'importation de fournitures, de marchandises et de matériel ;
 - ii) la fourniture gratuite d'installations d'entreposage, de main-d'œuvre pour le déchargement et la manutention et de moyens de transports ferroviaires ou routiers dans les régions placées sous [son] contrôle ;
 - iii) toutes les autres dépenses de l'Office qui étaient antérieurement à la charge des autorités gouvernementales intéressées.
- g) reconnaître que la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après, la « convention générale »), en date du 13 février 1946, à laquelle Israël [était] partie, régir[ait] les relations entre le Gouvernement et l'Office pour tout ce qui concern[ait] les fonctions de ce dernier »⁴⁰.

39. Le commissaire général de l'UNWRA a confirmé que les facilités prévues par l'accord Cormay-Michaelmore étaient *indispensables* au bon fonctionnement de l'Office⁴¹. Il a souligné qu'il n'avait pas pris en compte à cet égard l'appréciation par Israël de la « sécurité militaire » et, de fait,

³⁹ Échange de lettres constituant un accord provisoire concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, 14 juin 1967, Nations Unies, *RTNU*, vol. 620, p. 183.

⁴⁰ Accord Cormay-Michaelmore, sect. I, 14 juin 1967.

⁴¹ *Ibid.*, sect. II, 14 juin 1967.

indiqué qu'il « esp[érait] que les restrictions actuellement imposées à la pleine utilisation de ces facilités ser[ai]ent levées dès que les considérations de sécurité militaire le permettr[ai]ent »⁴².

2. Les relations immédiatement avant le 7 octobre 2023

40. Les ingérences d'Israël dans les opérations de l'UNRWA (et les actes de malveillance à l'égard de l'Office en général) se sont accentuées au fil des ans. Cette tendance, qui était évidente même avant le 7 octobre 2023, est reflétée dans les rapports antérieurs à 2024 que le commissaire général de l'UNRWA a présentés à l'Assemblée générale⁴³. À titre de simple exemple, celui-ci faisait état dans son rapport pour 2022 des faits suivants concernant le personnel de l'UNRWA, qui s'étaient tous produits au cours de l'année civile précédente⁴⁴.

- 40.1. La liberté de circulation du personnel de l'UNRWA à l'intérieur et à l'extérieur du Territoire palestinien occupé a été restreinte par les autorités israéliennes, notamment en interdisant les déplacements à bord des véhicules de l'ONU et en retardant ou refusant l'obtention d'un permis d'entrée en Israël et à Jérusalem-Est. On citera notamment les restrictions suivantes :
 - a) Les membres du personnel local de l'Office ne résidant pas à Jérusalem se sont vu refuser le droit de voyager à bord des véhicules de l'ONU pour entrer à Gaza et en sortir ainsi que pour se rendre en Jordanie ou en revenir et également de conduire en Israël et à Jérusalem-Est.
 - b) Des formalités longues et contraignantes ont été imposées aux membres du personnel local ne résidant pas à Jérusalem pour se faire délivrer des permis d'entrée en Israël et à Jérusalem-Est.
 - c) Les permis nécessaires pour entrer à Jérusalem-Est depuis le reste de la Cisjordanie ont été refusés pour en moyenne 12,7 % du personnel de l'UNRWA, alors même que les formalités avaient été dûment accomplies.
 - d) L'accès des membres du personnel de l'Office à la Cisjordanie a été restreint et imprévisible. Rien qu'en 2022, 21 problèmes d'accès ont été signalés, notamment des demandes de fouille et des refus de passage aux points de contrôle, notamment pour entrer dans Jérusalem-Est et en sortir.
- 40.2. Les véhicules de l'UNRWA portant l'emblème de l'ONU entrant en Jordanie et en sortant ont été soumis à des fouilles par les autorités israéliennes sauf si au moins un passager détenait une carte d'identité du ministère israélien des affaires étrangères.
- 40.3. Les véhicules de l'UNRWA portant l'emblème de l'ONU ont été soumis à des inspections à l'aide d'un chien renifleur pour se rendre à Gaza et en sortir.
- 40.4. L'accès de l'UNRWA pour couvrir des besoins humanitaires est resté difficile et parfois impossible sur le plan opérationnel, en particulier dans la « zone de jointure » entre la Ligne

⁴² Accord Cormay-Michaelmore, sect. II, 14 juin 1967.

⁴³ Voir, par exemple, *Annual Operational Report 2020* (UNRWA 2021), 17-21 ; *Annual Operational Report 2015* (UNRWA 2016) 13-10 ; Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/50/13, 1^{er} juillet 1994-30 juin 1995, par. 34-35 ; Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/35/13, 1^{er} juillet 1979-30 juin 1980, par. 38-40 ; Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/32/13, 1^{er} juillet 1976-30 juin 1977, par. 142-155.

⁴⁴ Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/78/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2022, chap. VI.A.

verte et la barrière de Cisjordanie. Les camions de l'UNRWA portant l'emblème de l'ONU n'étaient autorisés à entrer à Jérusalem qu'en passant par certains postes de contrôle commerciaux.

41. Ce même rapport fait également état des faits suivants concernant les services et les locaux de l'Office, qui se sont tous produits au cours de l'année civile précédente⁴⁵ :

- 41.1. Les autorités israéliennes ont continué d'imposer des droits de transit sur les chargements entrant dans la bande de Gaza, obligeant l'UNRWA à acquitter à ce titre 1,4 million de dollars en 2022, au motif que ces droits n'étaient pas un impôt direct mais des « redevances pour services rendus ».
- 41.2. L'UNRWA n'a pas été autorisée à importer dans la bande de Gaza des véhicules autrement que par le passage d'Erez.
- 41.3. Israël a fermé le point de passage de Karni vers Gaza et interdit l'importation de marchandises par conteneurs, ce qui a entraîné une augmentation des frais d'entreposage pour l'Office.
- 41.4. Les projets de construction de l'UNRWA à Gaza ont été soumis à des obligations quotidiennes de présentation d'information chronophages et laborieuses ainsi qu'à de lourdes procédures de dédouanement et à des retards fréquents dans le traitement des demandes d'importation.
- 41.5. En Cisjordanie et à Gaza, les opérations militaires israéliennes, prétendument menées contre des groupes armés palestiniens, ont donné lieu à de multiples incidents au cours desquels l'inviolabilité des installations de l'Office n'a pas été respectée et des membres du personnel ont été blessés.
 - a) Dans 53 cas, en Cisjordanie, l'inviolabilité des installations de l'UNRWA n'a pas été respectée, des munitions étant tombées à l'intérieur des locaux ou ayant frappé une de ces installations. Les écoles ont été particulièrement touchées.
 - b) Dans 46 cas, en Cisjordanie, l'UNRWA a dû fermer ses installations en raison d'opérations et de frappes menées à proximité par les forces de sécurité israéliennes.
 - c) À sept reprises, en Cisjordanie, les installations de l'UNRWA ont dû être évacuées pour éviter que des enfants ne soient exposés à des gaz lacrymogènes lors d'opérations des forces de sécurité israéliennes.
 - d) À Gaza, une école de l'Office a été endommagée par des tirs israéliens visant une maison voisine.
 - e) À Gaza, un membre du personnel de l'UNRWA a été blessé par des éclats d'obus lors d'une frappe aérienne israélienne alors qu'il gardait une école de l'Office.

42. Ces événements doivent être replacés dans le contexte des déclarations publiques des autorités israéliennes témoignant d'une volonté claire et assumée d'éliminer l'UNRWA du Territoire palestinien occupé dans une tentative éhontée de faire table rase du « droit au retour » des réfugiés

⁴⁵ Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/78/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2022, chap. VI. A-B.

palestiniens et du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Par exemple, lors d'une réunion du Cabinet israélien en 2018, le premier ministre, Benyamin Nétanyahou, a déclaré ce qui suit :

« L'UNRWA est une organisation qui perpétue le problème des réfugiés palestiniens. Elle perpétue aussi en quelque sorte la fable du droit au retour, afin d'éliminer l'État d'Israël ; *l'UNRWA doit donc disparaître du monde ...* Les fonds mis à la disposition de l'UNRWA doivent être progressivement transférés au HCR, ces transferts devant être assortis de critères clairs afin que l'aide aille aux véritables réfugiés, et non à des réfugiés fictifs comme c'est le cas aujourd'hui avec l'UNRWA. J'ai fait part de cette préoccupation aux États-Unis. *Voici comment débarrasser le monde de l'UNRWA.* »⁴⁶

3. Les relations après le 7 octobre 2023

43. Les relations entre l'UNRWA et Israël se sont encore dégradées après le 7 octobre 2023 et le lancement de l'offensive d'Israël contre Gaza. Au plus fort du conflit, le 14 janvier 2025, 90 % de la population de Gaza, soit au moins 1,9 million de personnes, avaient été déplacées et 80 % faisaient l'objet d'ordres d'évacuation. Les victimes civiles, même sur la base d'estimations prudentes, se sont chiffrées à des dizaines de milliers. Des centaines de milliers de personnes ont été confrontées à des niveaux catastrophiques d'insécurité alimentaire⁴⁷.

44. Face à une catastrophe humanitaire, l'UNRWA est apparu comme « la principale plateforme humanitaire » pour la population de Gaza⁴⁸. Depuis le début du conflit, l'Office a fourni une aide alimentaire à près de 1,9 million de personnes ainsi que des services essentiels d'eau, d'assainissement et d'hygiène. Il a assuré plus de 7,1 millions de consultations médicales aux Gazaouis, soit l'équivalent de plus de 16 000 consultations par jour, et a lancé une campagne de vaccination contre la poliomyélite pour protéger les enfants de Gaza. Il a logé des dizaines de milliers de Gazaouis dans au moins 80 abris⁴⁹.

45. L'importance de l'UNRWA pour la survie de la population palestinienne à Gaza a également été mise en évidence au lendemain du cessez-le-feu entre Israël et le Hamas, qui est entré en vigueur le 19 janvier 2025. Plus d'un millier de camions de l'Office transportant une aide humanitaire essentielle sont entrés à Gaza dans la semaine qui a suivi. En l'espace de quelques jours, les équipes de l'UNRWA ont pu fournir des colis alimentaires à plus de 550 000 personnes et de l'eau à près de 475 000 personnes à Gaza. Elles ont également fourni des articles non alimentaires essentiels, notamment des couvertures, des matelas, des tapis de sol, des vêtements, des articles de

⁴⁶ YouTube, *PM Netanyahu's Remarks at Weekly Cabinet Meeting--7/1/2018*, 7 January 2018, accessible à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=feJMKgSHbBk>.

⁴⁷ OCHA, *Reported Impact Snapshot: Gaza Strip*, 14 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-14-january-2025>.

⁴⁸ Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/79/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2023, p. 5.

⁴⁹ UNRWA, *Situation Report #155 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem*, 16 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-155-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>. Depuis le 6 octobre 2023, l'UNRWA établit régulièrement de tels rapports. Chacun d'entre eux sera ci-après dénommé simplement « *Situation Report* » et suivi du numéro approprié.

cuisine et des bâches à des milliers de familles, ainsi que des services de santé, y compris un soutien psychologique pour les adultes et les enfants⁵⁰.

46. L'UNRWA a poursuivi ses opérations au prix de risques considérables pour son personnel et ses biens. Au 30 janvier 2025, 786 incidents ayant touché ses locaux et les personnes qui s'y trouvaient avaient été signalés depuis le 7 octobre 2023, et seuls quatre de ses centres de santé à Gaza (sur 22) restaient opérationnels. Quelque 273 membres des équipes de l'UNRWA ont été tués⁵¹. Le reste des membres du personnel sur site à Gaza et en Cisjordanie sont constamment harcelés par l'armée israélienne et vivent dans la crainte constante pour leur vie. Des membres du personnel détenus ont également signalé avoir été torturés afin d'obtenir de faux aveux incriminant l'Office, attaqués par des chiens et menacés de viol et d'électrocution⁵².

47. Le commissaire général de l'UNWRA a rendu compte de l'ampleur et de la gravité de la situation dans son dernier rapport à l'Assemblée générale :

« Je reste consterné par l'ampleur des pertes en vies humaines, de la destruction et de la souffrance qu'a provoquées ce conflit et par le mépris flagrant du droit international humanitaire et des Nations Unies ... Les forces de sécurité israéliennes ont régulièrement détenu le personnel de l'UNWRA à Gaza, qui a fait état de tortures et de mauvais traitements. Les convois d'aide ont été frappés malgré une coordination préalable avec les autorités et ont été pillés en plein effondrement de l'ordre civil.

.....

[L]es attaques menées contre l'UNRWA et d'autres entités des Nations Unies — qu'il s'agisse de l'assassinat de membres du personnel, de la destruction de locaux, du refus de délivrer des visas ou du harcèlement — sont d'une ampleur et d'une nature sans précédent dans l'histoire des Nations Unies. Elles constituent de dangereux précédents qui compromettent les opérations des Nations Unies dans le monde entier et effritent l'ordre international fondé sur des règles. »⁵³

48. Dans le droit fil de la déclaration du commissaire général, l'UNRWA est également apparu comme l'un des témoins les plus fiables des crimes de guerre et autres atrocités commises par Israël à Gaza, fournissant à la Cour de nombreux éléments de preuve dans le cadre l'instance en cours en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*.

49. Le rôle de l'UNRWA en tant que témoin des atrocités d'Israël n'est pas passé inaperçu. Immédiatement après que la Cour eut rendu son ordonnance du 26 janvier 2024, le premier ministre Nétanyahou a réitéré son appel à la dissolution de l'Office, déclarant ce qui suit :

⁵⁰ UNRWA, *Situation Report #157*, 31 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-157-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁵¹ UNRWA, *Situation Report #157*, 13 February 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-159-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁵² UNRWA, *Detention and alleged ill-treatment of Detainees from Gaza during Israel-Hamas War*, 16 April 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/unispal/document/detention-and-ill-treatment-unrwa-report-16apr24/>.

⁵³ Nations Unies, rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/79/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2023, p. 5-7.

« L’Afrique du Sud a eu l’audace de porter cette question devant la CIJ, nous accusant de génocide et *se mettant ainsi au service d’une organisation génocidaire. Le pire, c’est que beaucoup des accusations, fausses et infondées, qui ont été proférées contre nous à La Haye venaient de responsables de l’UNRWA.*

.....

Je pense qu’il est temps que la communauté internationale et l’ONU elle-même comprennent que *la mission de l’UNRWA doit prendre fin.* ... Il y a d’autres organismes à l’ONU. Il y a d’autres organismes dans le monde. *Ils doivent remplacer l’UNRWA.* »⁵⁴

50. Quelques semaines plus tard, le 4 février 2024, le ministre israélien des affaires étrangères a réaffirmé que « [l]’UNRWA fai[sai]t partie du problème. Il fai[sai]t partie de l’infrastructure terroriste du Hamas à Gaza. ... *Nous travaillons à l’expulsion de l’UNRWA de Gaza.* »⁵⁵

51. C’est dans ce contexte qu’il faut replacer les actions du Gouvernement israélien à l’égard de l’UNRWA : la « campagne insidieuse visant à mettre fin aux opérations de l’UNRWA »⁵⁶ ne date pas d’hier. Israël a saisi opportunément comme prétexte le conflit actuel pour atteindre son objectif de mettre fin aux opérations de l’Office dans le Territoire palestinien occupé, et poursuit sa campagne d’éradication. Celle-ci comporte deux volets : la prise pour cible des locaux et du personnel de l’Office, en particulier à Gaza, et l’adoption d’articles répressifs de la législation israélienne visant à mettre fin définitivement à ses activités.

a) La prise pour cible des locaux et du personnel de l’UNRWA

52. Tout d’abord, comme indiqué, les locaux et le personnel de l’UNRWA sont « systématiquement pris pour cible par l’armée israélienne »⁵⁷. Ainsi que cela a été mentionné plus haut, 786 incidents touchant les locaux de l’Office et les personnes qui s’y trouvaient ont été signalés (dans certains cas, plusieurs incidents ayant touché le même lieu). Parmi ceux-ci, beaucoup étaient des attaques délibérées des forces israéliennes⁵⁸. On citera les exemples suivants :

⁵⁴ Gouvernement israélien, le premier ministre, Benyamin Nétanyahou, s’adressant à une délégation d’ambassadeurs de l’ONU : « Il est temps que la communauté internationale et l’ONU elle-même comprennent que la mission de l’UNRWA doit prendre fin », 31 janvier 2024, accessible à l’adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/event-un310124> (les italiques sont de nous). La rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des droits de l’homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 a également commenté ce calendrier, soulignant que « [i]mmédiatement après l’adoption de mesures conservatoires par la Cour, Israël a lancé, sans raison valable, une campagne contre l’UNRWA, qui a mis en péril les fragiles filières nécessaires à l’acheminement de l’aide humanitaire à Gaza » : rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l’homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, doc. A/79/384, 1^{er} octobre 2024, par. 81.

⁵⁵ X, "ישראל כ", @Israel_katz, 4 February 2024, accessible à l’adresse suivante : https://x.com/Israel_katz/status/1754174311768695267 (les italiques sont de nous).

⁵⁶ UNRWA, *Statement by the Commissioner-General of UNRWA to the Security Council*, 17 April 2024, accessible à l’adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-commissioner-general-unrwa-security-council>.

⁵⁷ Nations Unies, rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l’homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, doc. A/HRC/55/73, 1^{er} juillet 2024, par. 37.

⁵⁸ UNRWA, *Situation Report #159*, 13 February 2025, accessible à l’adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-159-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

- 52.1. Le 2 novembre 2023, quatre abris de l'UNRWA ont été endommagés dans la bande de Gaza lors d'intenses bombardements israéliens, tuant au moins 20 personnes et en blessant cinq⁵⁹.
- 52.2. Le 4 décembre 2023, l'école primaire de garçons de l'UNRWA à Beit Lahia a été directement touchée, causant de graves dommages et tuant de nombreuses personnes qui s'y abritaient⁶⁰.
- 52.3. Le 12 décembre 2023, une vidéo a été publiée sur X montrant l'armée israélienne faisant exploser une école de l'UNRWA dans le nord de Gaza.⁶¹ Philippe Lazzarini a qualifié l'attaque de « scandaleuse », soulignant que « les écoles de l'ONU étaient protégées par le droit international »⁶².
- 52.4. Du 7 au 10 février 2024, les forces israéliennes ont mené des opérations militaires à l'intérieur d'un centre de réadaptation de l'UNRWA pour les malvoyants, causant de graves dommages à l'établissement⁶³.
- 52.5. Le 14 juillet 2024, l'armée israélienne a tiré trois missiles sur l'école Abu Oraïban de l'UNRWA dans un camp de réfugiés à Gaza, tuant au moins 15 personnes et en blessant plus de 87 (dont un membre du personnel de l'UNRWA)⁶⁴.
- 52.6. Le 11 septembre 2024, 18 personnes ont été tuées, dont six membres du personnel de l'UNRWA, et 18 autres ont été blessées lorsqu'une école de l'UNRWA transformée en abri pour environ 12 000 personnes a été touchée par de multiples frappes aériennes israéliennes⁶⁵.

⁵⁹ UNRWA, *The Gaza Strip: four UNRWA shelters damaged in less than 24 hours*, 2 November 2023, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/gaza-strip-four-unrwa-shelters-damaged-less-24-hours>.

⁶⁰ UNRWA, *Situation Report #46*, 7 December 2023, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-46-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem>.

⁶¹ UNRWA, *Situation Report #52*, 14 December 2023, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-52-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem> ; *Al Jazeera*, Israeli forces blow up UNRWA school in northern Gaza, 12 December 2023, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-52-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem>.

⁶² X, Philippe Lazzarini, @UNLazzarini, 12 December 2023, accessible à l'adresse suivante : https://x.com/UNLazzarini/status/1734658185171263832?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1734658185171263832%7Ctwgr%5E4c6fc7836409e75a7d454ad8a65d03fd44b20945%7Ctwcon%5E1_&ref_url=https%3A%2F%2Fenglish.almayadeen.net%2Fnews%2Fpolitics%2Fun-says-one-of-its-gaza-schools-was-blown-up--fails-to-blame.

⁶³ UNRWA, *Situation Report #77*, 14 February 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-77-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem#:~:text=inside%20the%20premises-,From%207%20February%202024%20to%2010%20February%202024%2C%20ISF%20troops,and%20the%20outside%20wall%20perimeter> ; X, UNRWA, @UNRWA, 15 February 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://x.com/UNRWA/status/1758204246560846215>.

⁶⁴ UNRWA, *Situation Report #121*, 16 July 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-121-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem> ; *BBC*, Israeli strike on central Gaza school reportedly kills 22, 15 July 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.bbc.co.uk/news/articles/cd1631w5n9vo>.

⁶⁵ UNRWA, *Situation Report #136*, 13 September 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-136-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east#:~:text=On%2011%20September%202024%2C%20the,and%20eighteen%20others%20were%20injured> ; *UN News*, Gaza: Six UNRWA staff killed in strikes on school sheltering displaced people, 11 September 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/09/1154206>.

- 52.7. Le 27 octobre 2024, les forces israéliennes ont frappé une école de l'UNRWA à Gaza, faisant 11 morts et plusieurs blessés et détruisant des salles de classe⁶⁶.
- 52.8. Le 11 novembre 2024, les forces israéliennes ont frappé le bureau de maintenance de l'UNRWA à Nuseirat, obligeant tout le personnel à évacuer les trois installations de l'Office situées à proximité⁶⁷.
- 52.9. Le 19 décembre 2024, les forces israéliennes ont frappé une école de l'UNRWA dans la région de Shaja`ya à Gaza. Quinze personnes ont été tuées et 30 autres blessées⁶⁸.
- 52.10. Le 27 décembre 2024, après avoir évacué de force l'hôpital Kamal Adwan, les forces israéliennes ont pénétré dans une école et un entrepôt de l'UNRWA à Jabalia et ont détenu des patients, du personnel médical et des personnes déplacées se trouvant à l'intérieur des deux installations. Des signalements choquants font état de traitements humiliants et dégradants ; des hommes ont été dévêtus par les forces israéliennes, photographiés et forcés de se tenir en position de soumission sous la menace d'une arme⁶⁹, et des femmes ont été détenues pendant des heures⁷⁰.
- 52.11. Le 4 janvier 2025, les forces israéliennes ont frappé une école de l'UNRWA à Gaza, dans la région d'Al Sabra, causant des dommages à un bâtiment et blessant au moins cinq personnes déplacées⁷¹.

53. Le personnel de l'UNRWA travaillant avec les Palestiniens en Cisjordanie a également fait l'objet d'une « campagne systématique d'obstruction et de harcèlement de la part de l'armée et des autorités israéliennes »⁷². Des documents internes de l'ONU font état de centaines d'incidents de violence gratuite, notamment : a) le bandage des yeux et le passage à tabac de membres du personnel de l'ONU aux points de contrôle ; b) l'utilisation des installations de l'ONU par les troupes israéliennes comme positions de tir lors de raids contre des réfugiés au cours desquels des Palestiniens ont été tués ; et c) l'intrusion dans les installations de l'Office de personnels armés des forces de sécurité israéliennes⁷³.

54. La violence contre l'UNRWA s'est également propagée à Jérusalem-Est. Le 9 mai 2024, le commissaire général a temporairement fermé le siège de l'Office à Jérusalem-Est face à des manifestants violents qui ont mis le feu au périmètre du complexe et jeté des pierres sur le personnel

⁶⁶ UNRWA, *Situation Report #146*, 3 November 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-146-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁶⁷ UNRWA, *Situation Report #148*, 20 November 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-148-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁶⁸ UNRWA, *Situation Report #153*, 4 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-153-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁶⁹ UNRWA, *Detention and alleged ill-treatment of Detainees from Gaza during Israel-Hamas War*, 16 April 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/unispal/document/detention-and-ill-treatment-unrwa-report-16apr24/>.

⁷⁰ UNRWA, *Situation Report #153*, 4 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-153-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁷¹ UNRWA, *Situation Report #154*, 12 January 2025, accessible à l'adresse suivante : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_gaza_sitrep_154_8_january_2025_eng.pdf.

⁷² *The Guardian*, Documents reveal alleged pattern of Israeli harassment of Unrwa workers on West Bank, 19 March 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/world/2024/mar/19/un-staff-in-west-bank-accuse-israeli-authorities-of-campaign-of-harassment>.

⁷³ *Ibid.*

qui s'y trouvait⁷⁴. L'adjoint au maire de Jérusalem, Aryeh King, qui s'est joint aux manifestants, a déclaré ce qui suit :

« C'est un honneur d'être responsable de la fermeture du centre de l'ennemi nazi et antisémite à Jérusalem. ... La prochaine étape consiste à déplacer les manifestations vers le quartier de French Hill et finalement à faire en sorte que l'UNRWA soit expulsée du quartier de Qalandiya en Cisjordanie. »⁷⁵

55. Outre ces agressions physiques, Israël a cherché à démanteler l'UNRWA, entre autres en refusant les visas d'entrée au personnel de l'ONU (par exemple, le visa du commissaire général de l'UNRWA a expiré en juin 2024 et n'a pas été renouvelé)⁷⁶ ; n'accordant pas aux hauts responsables de l'ONU l'autorisation de se rendre à Gaza et les empêchant de se rendre en Cisjordanie⁷⁷ ; et menant une campagne de désinformation, en ligne et dans des publicités physiques, pour discréditer l'UNRWA⁷⁸.

b) Attaque d'Israël contre l'UNRWA par voie législative

56. Outre les actions précédentes, Israël a aussi attaqué l'UNRWA sur un autre front, celui de la législation.

57. Le 22 juillet 2024, la Knesset israélienne a approuvé en première lecture trois projets de loi relatifs à l'UNRWA : l'un visant à interdire les opérations de l'UNRWA dans Jérusalem-Est occupée ; un deuxième visant à révoquer les privilèges et immunités des Nations Unies accordés à l'UNRWA depuis 1949 ; et un troisième désignant l'Office comme une organisation terroriste⁷⁹.

⁷⁴ *UN News*, "Outrageous" arson attack forces UNRWA to temporarily shutter East Jerusalem compound, 9 May 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/05/1149586> ; X, Philippe Lazzarini, @UNLazzarini, accessible à l'adresse suivante : https://x.com/UNLazzarini/status/1788643951945150790?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1788643951945150790%7Ctwgr%5E4916f6e68dd5f3af9ef9b4c24b5d743922ffa506%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fnews.un.org%2Fen%2Fstory%2F2024%2F05%2F1149586.

⁷⁵ *UN News*, "Outrageous" arson attack forces UNRWA to temporarily shutter East Jerusalem compound, 9 May 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/05/1149586> ; X, Philippe Lazzarini, @UNLazzarini, accessible à l'adresse suivante : https://x.com/UNLazzarini/status/1788643951945150790?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1788643951945150790%7Ctwgr%5E4916f6e68dd5f3af9ef9b4c24b5d743922ffa506%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fnews.un.org%2Fen%2Fstory%2F2024%2F05%2F1149586.

⁷⁶ UNRWA, *Briefing to the United Nations Security Council by UNRWA Deputy Commissioner-General, Ms. Antonia de Meo*, 26 July 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/unrwa-briefing-security-council>.

⁷⁷ UN, *The Israeli Authorities have stopped giving visas to heads and staff of the international NGO community – Statement from Philippe Lazzarini, UNRWA Commissioner-General*, 20 September 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/unispal/document/unrwa-statement-20sep24/>.

⁷⁸ Voir, par exemple, UNRWA, *The State of Israël Continues Disinformation Campaign against UNRWA*, 4 December 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/state-israel-continues-dis-information-campaign-against-unrwa> ; *Wired*, Israël Is Buying Google Ads to Discredit the UN's Top Gaza Aid Agency, 26 August 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.wired.com/story/israel-unrwa-usa-hamas-google-search-ads/>. La rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 a parlé à ce propos de « campagnes de diffamation » : rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, doc. A/79/384, 1^{er} octobre 2024, par. 91 g).

⁷⁹ UNRWA, *Briefing to the United Nations Security Council by UNRWA Deputy Commissioner-General, Ms. Antonia de Meo*, 26 July 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/unrwa-briefing-security-council>.

Avant de rejoindre l'arsenal législatif, ces projets de loi ont fait l'objet d'une deuxième et d'une troisième lecture par la Knesset, après les vacances d'été.

58. Le 6 octobre 2024, la commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset a approuvé deux projets de loi pour adoption par la Knesset, à savoir *a*) une loi sur la cessation des activités de l'UNRWA (2024) et *b*) une loi sur la cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024) (appelées collectivement, la « législation anti-UNRWA »).

59. Le 28 octobre 2024, après une deuxième et une troisième lectures, la Knesset a adopté la législation anti-UNRWA. Quelques jours plus tard, le 3 novembre 2024, Israël s'est retiré de l'accord Cormay-Michaelmore⁸⁰.

60. En ce qui concerne le contenu de la législation, la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024) prévoit, entre autres, qu'« [a]ucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec l'un quelconque de ses représentants ».

61. Cette même loi prévoit aussi que l'UNRWA « ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël »⁸¹.

62. Aux termes de la législation anti-UNRWA, Israël « refusera de délivrer au personnel international des visas pour entrer et travailler dans le Territoire palestinien occupé » et le personnel de l'UNRWA concerné « sera contraint de se retirer à son corps défendant »⁸². Plus inquiétant encore, la « politique d'interdiction des contacts mettra effectivement fin au mécanisme de désescalade pour assurer la sécurité des déplacements à Gaza »⁸³. La coordination avec l'armée israélienne, qui est essentielle pour assurer la sécurité de l'acheminement de l'aide pendant les hostilités actives, ne sera ainsi plus possible⁸⁴. Le porte-parole de l'UNICEF, James Elder, a formulé la mise en garde suivante :

« Si l'UNRWA ne peut plus fonctionner, [nous] assisterons probablement à l'effondrement du système humanitaire à Gaza. L'UNICEF ne sera plus en mesure d'y distribuer efficacement des fournitures vitales, dont les vaccins, les vêtements d'hiver, les trousseaux et produits d'hygiène, les trousseaux sanitaires, l'eau, les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi pour lutter contre la malnutrition — alors que, nous le

⁸⁰ X, Danny Danon, @dannyanon, 4 November 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://x.com/dannyanon/status/1853290585878081801>, avec en pièce jointe une lettre datée du 3 novembre 2023 adressée à S. Exc. M. Philemon Yang, président de l'Assemblée générale des Nations Unies par M. Jacob Blitshtein, directeur général du ministère israélien des affaires étrangères. Voir aussi, Nations Unies, lettres identiques datées du 18 décembre 2024, adressées au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, doc. A/79/710-S/2024/940, 31 décembre 2024.

⁸¹ Traduction non officielle en anglais par l'UNRWA du texte original en hébreu : lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au premier ministre, Benyamin Nétanyahou, par le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres.

⁸² *Remarks by Philippe Lazzarini, UNRWA Commissioner-General at the Third Meeting of the Global Alliance for the Implementation of the Two-State Solution*, 15 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/remarks-philippe-lazzarini-unrwa-commissioner-general-third-meeting>.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ UN News, *Anti-UNRWA Legislation blocking UNRWA – devastating humanitarian impact for Palestinians?*, 31 October 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/10/1156326>.

savons, la région est au bord de la famine — et l'ensemble des produits nutritionnels. Une telle décision veut donc dire que, soudainement, on a trouvé de nouveaux moyens de tuer des enfants. »⁸⁵

63. Le 24 janvier 2025, après l'adoption de la législation anti-UNRWA, le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU, Danny Danon, a écrit au Secrétaire général. Dans cette lettre, il précise la façon dont Israël interprète les effets de cette législation sur l'UNRWA :

« Conformément au droit israélien applicable, ... l'UNRWA est tenu de cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025. Sans préjudice de la législation ..., je voudrais faire référence à deux propriétés en particulier, dans lesquelles l'UNRWA opère actuellement à Jérusalem ... Des mises en demeure claires et explicites ont été adressées à l'UNRWA par l'autorité foncière israélienne au sujet de ces deux propriétés, le 14 janvier 2024 et le 28 mai 2024, indiquant que leur utilisation par l'UNRWA se faisait sans autorisation appropriée, et exigeant leur évacuation, la démolition de tous les immeubles construits sans avoir obtenu les autorisations appropriées, et le paiement pour leur utilisation passée »⁸⁶.

64. Le 28 janvier 2025, M. Danon a fait une déclaration similaire à la presse, soulignant que « le siège à Jérusalem aura[it] cessé d'être opérationnel dans 48 heures »⁸⁷.

65. La législation anti-UNRWA est entrée en vigueur en Israël le 30 janvier 2025. En dépit des conséquences draconiennes de cette législation et des risques personnels considérables que courent ses collaborateurs, l'UNRWA s'est engagée à « rester et à tenir ses promesses » aussi longtemps que possible, notamment en continuant à « assurer une aide d'urgence et, si possible, des services d'éducation et des soins de santé primaires »⁸⁸.

66. Il devient toutefois de plus en plus difficile pour l'UNRWA de poursuivre son activité face à la campagne systématique de harcèlement et de recours à la force, sanctionnée par les autorités israéliennes. Par exemple, le 18 février 2025, les forces israéliennes ont pénétré de force dans le centre de formation de l'UNRWA à Kalandia, à Jérusalem-Est, et ont ordonné son évacuation immédiate. Au moins 350 étudiants et 30 membres du personnel étaient présents et ont été touchés. Des gaz lacrymogènes et des grenades assourdissantes ont été lancés. La police israélienne,

⁸⁵ UNifeed, Geneva/Knesset UNRWA Vote, 29 October 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://media.un.org/unifeed/en/asset/d329/d3293181>. Voir aussi, *UN News*, UNRWA cannot be replaced, say UN top officials in response to Knesset ban, 29 October 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/10/1156236>.

⁸⁶ Lettre en date du 24 janvier 2025 adressée au Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation, Danny Danon. Voir aussi UNRWA, *The Government of Israel Orders UNRWA to Vacate Its Premises in Occupied East Jerusalem and Cease Operations in the Them*, 26 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/government-israel-orders-unrwa-vacate-its-premises-occupied-east#:~:text=Warning%20message-,The%20Government%20of%20Israel%20orders%20UNRWA%20to%20vacate%20its%20premises,and%20cease%20operations%20in%20them&text=AMMAN%2C%2026%20January%202025%2D%20The,them%20by%2030%20January%202025>.

⁸⁷ UN Audiovisual Library, *Danny Danon (Israel) on the situation in the Middle East – Security Council Media Stakeout*, 28 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://media.un.org/avlibrary/en/asset/d333/d3333286>.

⁸⁸ *Remarks by Philippe Lazzarini, UNRWA Commissioner-General at the Third Meeting of the Global Alliance for the Implementation of the Two-State Solution*, 15 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/remarks-philippe-lazzarini-unrwa-commissioner-general-third-meeting>.

accompagnée d'agents municipaux, s'est également rendue dans plusieurs autres écoles de l'UNRWA à Jérusalem-Est, exigeant leur fermeture⁸⁹.

C. Les enquêtes de l'ONU sur l'UNRWA au lendemain du 7 octobre 2023

67. En janvier 2024, Israël a prétendu que 12 membres du personnel de l'UNRWA avaient sans doute participé aux attaques du 7 octobre 2023. Ces allégations (bien qu'étayées par peu d'éléments de preuve) ont eu un impact immédiat et désastreux sur l'UNRWA. Elles ont entraîné la suspension des financements de l'Office pour un montant d'environ 450 millions de dollars⁹⁰, Israël utilisant les attaques comme prétexte pour faire avancer son objectif de longue date de démembrer l'UNRWA et ainsi de faire table rase du « droit au retour » des réfugiés palestiniens, de réinstaller les Palestiniens en dehors de la Palestine historique et de compromettre définitivement le droit du peuple palestinien à l'autodétermination⁹¹.

68. Par la suite, en mars et avril 2024, Israël a informé l'ONU que sept autres membres du personnel de l'UNRWA auraient participé aux attaques (portant le nombre total à 19)⁹². Ces allégations ont donné lieu à deux enquêtes distinctes :

68.1. Premièrement, par un groupe d'examen indépendant — nommé le 5 février 2024 par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et dirigé par M^{me} Catherine Colonna, ancienne ministre française des affaires étrangères — qui s'est vu confier le mandat suivant :

« [É]tablir si l'UNWRA fait tout ce qui est en son pouvoir pour garantir sa neutralité et, le cas échéant, pour répondre aux allégations de manquements graves en la matière, compte tenu du contexte dans lequel il doit travailler, en particulier à Gaza, et de formuler, au besoin, des recommandations à l'intention de l'Office à des fins d'amélioration et de renforcement de la neutralité »⁹³.

68.2. Deuxièmement, par le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (ci-après, le « BSCI ») pour « apprécier la véracité [des] allégations [d'Israël] »⁹⁴ concernant la participation du personnel de l'UNRWA aux attaques du 7 octobre 2023.

69. Les principales conclusions de ces deux enquêtes sont exposées ci-après.

⁸⁹ UN, UNRWA: *Young Palestinians in East Jerusalem shut out of UNRWA training centre*, 20 février 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://palestine.un.org/en/289557-unrwa-young-palestinians-east-jerusalem-shut-out-unrwa-training-centre>.

⁹⁰ Rapport final présenté au Secrétaire général de l'ONU, « Examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNWRA du principe humanitaire de neutralité », 20 avril 2024, p. 3, accessible à l'adresse suivante : https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf [ci-après, le « rapport Colonna »].

⁹¹ Le Pakistan rappelle dans ce contexte qu'Israël recherchait depuis longtemps l'arrêt des financements de l'UNWRA, même avant le 7 octobre 2023. Voir *Al Jazeera*, UNRWA limps forward after years of Trump administration pressure, 10 February 2021, accessible à l'adresse suivante : <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/10/unrwa-limps-forward-after-years-of-trump-administration-pressure>.

⁹² Rapport Colonna, p. 3.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

1. L'examen indépendant des mécanismes et des procédures de l'UNRWA

70. Le groupe chargé de mener un examen indépendant, sous la direction de M^{me} Colonna, a entamé ses travaux le 13 février 2024. Tout au long de ses neuf semaines de travail, « il a analysé minutieusement les mécanismes et les procédures déjà en place au sein de l'UNRWA pour garantir la neutralité et remédier aux atteintes potentielles »⁹⁵. Il a organisé des réunions et des entretiens avec plus de 200 personnes, y compris avec le personnel de l'UNRWA à Gaza. Le 20 avril 2024, il a présenté son rapport final au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, intitulé « Examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité » (ci-après, le « rapport Colonna »).

71. Les conclusions et recommandations du rapport Colonna tiennent compte à juste titre du contexte éminemment difficile dans lequel l'UNRWA intervient. Le groupe chargé de mener un examen indépendant a souligné que « l'UNRWA op[érait] continuellement dans un contexte de conflits récurrents, de violence, d'impasses politiques, de piètres conditions socioéconomiques et de prolifération de groupes armés »⁹⁶. Il a indiqué que, malgré les difficultés quasi insurmontables auxquelles il était confronté, l'Office avait « mis en place un nombre important de mécanismes et de procédures pour assurer le respect des principes humanitaires, en particulier le principe de neutralité »⁹⁷.

72. Parmi ces mécanismes et procédures figure le cadre de neutralité de l'UNRWA, établi en 2017 pour « répertorier les normes, pratiques et procédures existantes en matière de neutralité et pour en introduire de nouvelles »⁹⁸. Le groupe chargé de mener un examen indépendant a conclu que, du fait de ces mécanismes et procédures, l'UNRWA avait une conception de la neutralité plus élaborée que d'autres organismes semblables des Nations Unies ou organisations non gouvernementales⁹⁹.

73. Il a aussi été constaté dans le rapport Colonna que l'UNRWA disposait de « mécanismes ... solides » pour répondre aux allégations de manquement à la neutralité¹⁰⁰. Son organe de contrôle interne, le département des services de contrôle interne, est chargé d'enquêter sur les fautes professionnelles commises par les membres du personnel, y compris les allégations de manquement à la neutralité. Ces allégations donnent lieu à des enquêtes en bonne et due forme. Par exemple, entre janvier 2022 et février 2024, l'UNRWA a reçu 151 allégations de manquement à la neutralité, la plupart liées à des messages sur les réseaux sociaux¹⁰¹. Il est indiqué dans le rapport Colonna que l'UNRWA a examiné toutes ces allégations et a ouvert des enquêtes lorsqu'il a trouvé des indices convaincants de faute professionnelle¹⁰².

74. Plusieurs recommandations ont été formulées dans le rapport Colonna afin d'améliorer encore les procédures existantes. L'UNRWA a pris au sérieux les conclusions du rapport Colonna et met en œuvre les recommandations qu'il contient. À la fin de 2024, il avait pleinement donné effet à

⁹⁵ Rapport Colonna, p. 3.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 4

⁹⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰² *Ibid.*, p. 9.

cing d'entre elles¹⁰³, dont la création d'un groupe d'enquête centralisé sur la neutralité, doté d'un personnel recruté sur le plan international et relevant directement du département des services de contrôle interne¹⁰⁴. L'UNRWA continue de mettre en œuvre les recommandations du rapport Colonna conformément à un plan d'action de haut niveau, qui définit dans cette optique les actions particulières à mener, le calendrier à respecter et les ressources nécessaires¹⁰⁵.

2. L'enquête du Bureau des services de contrôle interne

75. L'enquête du BSCI a porté plus directement sur les allégations par Israël de l'implication de membres du personnel de l'UNRWA dans les attaques du 7 octobre 2023.

76. Le BSCI a mené une enquête approfondie, au cours de laquelle il s'est rendu en Israël pour s'entretenir avec des responsables et examiner les informations dont disposaient les autorités israéliennes¹⁰⁶. Il a achevé ses travaux en août 2024, sans avoir trouvé d'éléments de preuve permettant d'étayer de manière indépendante quelque allégation formulée par Israël. L'enquête menée par le BSCI a permis de déterminer ce qui suit :

- 76.1. Dans un des cas, aucun élément ne permettait de corroborer l'allégation selon laquelle le membre du personnel concerné avait participé aux attaques du 7 octobre¹⁰⁷.
- 76.2. Dans neuf autres cas, les informations obtenues étaient « insuffisantes pour confirmer l'implication des membres du personnel » dans les attaques du 7 octobre¹⁰⁸.
- 76.3. Dans les neuf autres cas, les informations obtenues, « si elles étaient authentifiées et corroborées », « pourraient indiquer » que les membres du personnel de l'Office concernés avaient peut-être été impliqués dans les attaques du 7 octobre¹⁰⁹. Le commissaire général de l'UNRWA a résilié les contrats de ces neuf personnes « dans l'intérêt de l'Office » (bien que l'enquête du BSCI n'ait pas permis de prouver leur implication dans les attaques du 7 octobre)¹¹⁰.

*

* *

¹⁰³ UNRWA, *Implementation of Colonna Report: Quarterly Report*, January 2025, accessible à l'adresse suivante : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/ist_012025_progressreport_01202025.pdf.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ UN News, UN completes investigation on UNRWA staff, 5 August 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/08/1152841>.

¹⁰⁷ UNRWA, *Statement by UNRWA Commissioner General*, 5 August 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/investigation-completed-allegations-unrwa-staff-participation-7-october>.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

77. Les allégations d'Israël contre l'UNRWA ont fait l'objet d'enquêtes rapides, approfondies et indépendantes. Elles se sont révélées en grande partie dépourvues de fondement. Dans les cas où il était possible que des membres du personnel de l'UNRWA aient participé aux attaques du 7 octobre 2023 — ce que le BSCI n'a pas pu vérifier —, l'UNRWA a néanmoins mis fin par prudence à l'engagement des membres du personnel concernés. Les recommandations du rapport Colonna sur la manière dont l'UNRWA pouvait encore renforcer sa neutralité — en tirant parti, selon le rapport, d'une conception de la neutralité plus élaborée que d'autres organismes semblables des Nations Unies ou organisations non gouvernementales — ont été et continuent d'être mises en œuvre.

78. La réalité est que les allégations d'Israël ne constituent qu'un mécanisme de plus par lequel il s'emploie à attaquer et à saper l'UNRWA, dont il souhaite l'anéantissement. C'est dans ce contexte qu'elles doivent être envisagées.

D. Les principales constatations de la Cour concernant les obligations juridiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé

79. Après avoir exposé les interactions actuelles entre l'UNRWA et Israël, le Pakistan reviendra sur les deux dernières fois où la Cour s'est penchée sur la question des agissements d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec ce Territoire, à savoir les procédures consultatives sur le *Mur* et sur le *Territoire palestinien occupé*, toutes deux engagées comme suite à une demande de l'Assemblée générale.

- 79.1. La première de ces procédures, qui date de 2004, portait sur la licéité du « mur » éponyme qu'Israël était en train de construire autour et à l'intérieur de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est et sur les conséquences juridiques de cette édification.
- 79.2. La seconde, de portée plus large et dans laquelle l'avis a été rendu en 2024, visait à ce que la Cour se prononce sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé.

80. Étant donné qu'il a été expressément indiqué que la demande d'avis consultatif qui nous intéresse aujourd'hui découle de ces deux avis antérieurs¹¹¹, le Pakistan résumera ci-après quelques-unes des principales conclusions des avis en question.

1. L'avis consultatif sur le *Mur*

81. Dans la demande d'avis consultatif sur le *Mur*, l'Assemblée générale a posé la question suivante à la Cour :

« Quelles sont en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, selon ce qui est exposé dans le rapport du Secrétaire général, compte tenu des règles et des principes du droit international, notamment la quatrième convention de Genève de 1949 et les résolutions consacrées à la question par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ?¹¹² »

¹¹¹ Requête de l'Assemblée générale, préambule.

¹¹² *Mur*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 141, par. 1.

82. La Cour a tout d'abord déterminé les règles et principes du droit international pertinents pour répondre à la question posée, parmi lesquels figuraient :

- 82.1. l'interdiction de l'emploi de la force consacrée par la Charte des Nations Unies au paragraphe 4 de son article 2¹¹³ ;
- 82.2. l'illicéité de toute acquisition territoriale obtenue par la force, telle qu'établie par l'Assemblée générale dans sa résolution 2625 (XXV) contenant la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (ci-après, la « déclaration sur les relations amicales »)¹¹⁴ ;
- 82.3. le principe de l'autodétermination des peuples, tel que consacré dans la Charte et réaffirmé dans la déclaration sur les relations amicales et l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹¹⁵ et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels^{116, 117} ;
- 82.4. les règles pertinentes du droit international humanitaire, telles que contenues dans la convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son annexe : règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre¹¹⁸ (ci-après, le « règlement de La Haye de 1907 »)¹¹⁹ et dans la convention (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre¹²⁰ (ci-après, la « quatrième convention de Genève »)¹²¹ (bien que la Cour ait noté que seulement certaines des dispositions de la convention étaient actuellement applicables en Cisjordanie)¹²² ; et
- 82.5. les règles pertinentes du droit international des droits de l'homme, telles que contenues dans les divers instruments relatifs aux droits de l'homme¹²³.

83. La Cour a estimé, en droit, que l'édification du mur et le régime qui lui était associé :

- 83.1. dressaient un obstacle grave à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination et violaient de ce fait l'obligation incombant à Israël de respecter ce droit¹²⁴ ;

¹¹³ *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 171, par. 87.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, Nations Unies, *RTNU*, vol. 999, p. 171.

¹¹⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, Nations Unies, *RTNU*, vol. 993, p. 3.

¹¹⁷ *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 139-140, par. 88.

¹¹⁸ Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son annexe : règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, 18 octobre 1907, *Consolidated Treaty Series*, vol. 205, p. 277.

¹¹⁹ Lequel, selon la Cour, fait désormais partie du droit international coutumier même si Israël n'est pas partie à la quatrième convention de la Haye, à laquelle le règlement de la Haye est annexé.

¹²⁰ Convention (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, Nations Unies, *RTNU*, vol. 75, p. 287.

¹²¹ *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 172-177, par. 89-101.

¹²² *Ibid.*, p. 184-186, par. 123-126.

¹²³ *Ibid.*, p. 177-181, par. 102-113.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 184, par. 122.

- 83.2. étaient contraires aux prescriptions des articles 46 et 52 du règlement de la Haye et de l'article 53 de la quatrième convention de Genève¹²⁵ ;
- 83.3. entravaient la liberté de circulation des habitants du Territoire palestinien occupé, telle que garantie par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹²⁶ ;
- 83.4. empêchaient ces habitants d'exercer leurs droits au travail, à la santé, à l'éducation et à un niveau de vie suffisant, tels que proclamés par le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et politiques et la convention relative aux droits de l'enfant^{127, 128} ; et,
- 83.5. associés à l'établissement de colonies de peuplement, modifiaient la composition démographique du Territoire palestinien occupé, en violation de la quatrième convention de Genève et de résolutions antérieures du Conseil de sécurité¹²⁹.

84. La Cour a considéré qu'aucune des clauses ou dispositions des instruments pertinents relatifs au droit humanitaire et aux droits de l'homme prévoyant une dérogation n'était applicable¹³⁰. Elle a aussi conclu qu'Israël ne saurait se prévaloir du droit de légitime défense ou de l'état de nécessité, comme excluant l'illicéité de la construction du mur¹³¹.

85. La Cour a estimé qu'Israël devait, entre autres :

- 85.1. observer l'obligation qui lui incombait de respecter le droit à l'autodétermination du peuple palestinien et les obligations auxquelles il était tenu au regard du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme¹³² ;
- 85.2. mettre un terme à la violation de ses obligations internationales en cessant les travaux d'édification du mur et en démantelant les portions de cet ouvrage situées dans le Territoire palestinien occupé¹³³ ;
- 85.3. abroger ou priver d'effet l'ensemble des actes législatifs et réglementaires adoptés en vue de l'édification du mur et de la mise en place du régime qui lui est associé¹³⁴ ; et
- 85.4. réparer tous les dommages causés à toutes les personnes physiques ou morales touchées par la construction du mur¹³⁵.

86. La Cour a aussi indiqué que l'Organisation des Nations Unies, et spécialement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, devait, en tenant dûment compte de l'avis consultatif,

¹²⁵ *Mur*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 189, par. 132.

¹²⁶ *Ibid.*, par. 134.

¹²⁷ Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1577, p. 3.

¹²⁸ *Mur*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 191-192, par. 134.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 191-192, par. 134.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 192-194, par. 135-137.

¹³¹ *Ibid.*, p. 194-195, par. 138-142.

¹³² *Ibid.*, p. 197, par. 149.

¹³³ *Ibid.*, p. 197-198, par. 150-151.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 197-198, par. 151.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 198, par. 152.

examiner quelles nouvelles mesures devaient être prises afin de mettre un terme à la situation illicite considérée.

2. L'avis consultatif sur le Territoire palestinien occupé

87. Au cours des vingt années écoulées depuis l'avis consultatif sur le *Mur*, celui-ci a été largement ignoré par Israël. Durant la récente offensive d'Israël contre Gaza, la Cour a rendu un deuxième avis consultatif, à savoir celui sur le *Territoire palestinien occupé*. La question posée par l'Assemblée générale était la suivante :

« Quelles sont les conséquences juridiques de la violation persistante par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de son occupation, de sa colonisation et de son annexion prolongées du Territoire palestinien occupé depuis 1967, notamment des mesures visant à modifier la composition démographique, le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem, et de l'adoption par Israël des lois et mesures discriminatoires connexes ?

Quelle incidence les politiques et pratiques d'Israël visées ... ci-dessus ont-elles sur le statut juridique de l'occupation et quelles sont les conséquences juridiques qui en découlent pour tous les États et l'Organisation des Nations Unies ? »¹³⁶

88. Dans cette procédure, la Cour a précisé qu'il n'était pas attendu d'elle qu'elle formule des conclusions factuelles concernant des incidents précis qui seraient contraires au droit international.

89. La Cour a ensuite déterminé la conformité au droit international des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Dans son avis, elle a formulé, entre autres, les observations suivantes :

- 89.1. La Cour a relevé que, agissant en tant que puissance occupante, Israël détenait, de par cette qualité, un ensemble de pouvoirs et de responsabilités à l'égard du Territoire palestinien occupé sur lequel il exerce un contrôle effectif¹³⁷. La nature et la portée de ces pouvoirs et responsabilités reposaient toujours sur le même postulat, à savoir que l'occupation était une situation temporaire répondant à une nécessité militaire, et qu'elle ne pouvait donner lieu à un transfert du titre de souveraineté à la puissance occupante¹³⁸.
- 89.2. La Cour a réaffirmé son avis consultatif sur le *Mur* dans lequel elle avait considéré que les colonies israéliennes en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, et le régime qui leur était associé avaient été établis et étaient maintenus en violation du droit international¹³⁹.
- 89.3. La Cour a estimé que les politiques et pratiques israéliennes équivalaient à l'annexion de vastes parties du Territoire palestinien occupé¹⁴⁰.
- 89.4. La Cour a conclu qu'un large éventail de lois et de mesures adoptées par Israël en sa qualité de puissance occupante réservaient aux Palestiniens un traitement différencié fondé sur des

¹³⁶ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 1.

¹³⁷ *Ibid.*, par. 105.

¹³⁸ *Ibid.*, par. 105.

¹³⁹ *Ibid.*, par. 155.

¹⁴⁰ *Ibid.*, par. 179.

motifs précisés par le droit international¹⁴¹. Elle a relevé que cette différence de traitement ne pouvait pas être justifiée sur le fondement de critères objectifs et raisonnables, ni d'un objectif légitime d'intérêt public¹⁴² et représentait une discrimination systémique fondée, notamment, sur la race, la religion ou l'origine ethnique en violation du paragraphe 1 de l'article 2 et de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de l'article 2 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁴³¹⁴⁴. Elle a considéré en outre que les lois et mesures d'Israël emportaient violation de l'article 3 de cette convention¹⁴⁵, mentionnant « deux formes particulièrement graves de discrimination raciale : la ségrégation raciale et l'apartheid »¹⁴⁶.

89.5. La Cour a établi que, en conséquence des politiques et pratiques d'Israël, le peuple palestinien avait été privé de son droit à l'autodétermination pendant une longue période, et que toute prolongation supplémentaire de ces politiques et pratiques compromettrait l'exercice de ce droit à l'avenir. Pour ces raisons, elle a jugé qu'Israël manquait à l'obligation qui lui incombait de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination¹⁴⁷.

90. La Cour a aussi considéré que l'utilisation abusive persistante de sa position en tant que puissance occupante à laquelle Israël se livrait en annexant le Territoire palestinien occupé et en imposant un contrôle permanent sur celui-ci, ainsi qu'en privant de manière continue le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination, violait des principes fondamentaux du droit international et rendait illicite la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé¹⁴⁸.

91. Enfin, la Cour a examiné les conséquences juridiques qui découlaient de ces manquements pour Israël, pour les États tiers et pour les Nations Unies. Elle a estimé qu'Israël :

- 91.1. était dans l'obligation de mettre fin à sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé dans les plus brefs délais¹⁴⁹ ;
- 91.2. devait immédiatement cesser toute nouvelle activité de colonisation et abroger toutes lois et mesures créant ou maintenant la situation illicite¹⁵⁰ ; et
- 91.3. avait l'obligation de réparer intégralement les dommages causés par ses faits internationalement illicites à toutes les personnes physiques ou morales concernées¹⁵¹.

¹⁴¹ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 223.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 7 mars 1966, Nations Unies, *RTNU*, vol. 660, p. 1.

¹⁴⁴ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 223.

¹⁴⁵ *Ibid.*, par. 229.

¹⁴⁶ *Ibid.*, par. 225.

¹⁴⁷ *Ibid.*, par. 243.

¹⁴⁸ *Ibid.*, par. 261.

¹⁴⁹ *Ibid.*, par. 267.

¹⁵⁰ *Ibid.*, par. 268.

¹⁵¹ *Ibid.*, par. 269-271.

92. La Cour a considéré que tous les États avaient pour obligation, entre autres, de s'assurer du respect par Israël du droit international humanitaire tel que défini dans la quatrième convention de Genève¹⁵².

*

* *

93. Les avis consultatifs donnés par la Cour en 2004 sur le *Mur* et en 2024 sur le *Territoire palestinien occupé* contiennent des constatations juridiques et factuelles exhaustives et convaincantes. Particulièrement importantes sont celles selon lesquelles Israël est la puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé dans son ensemble ; en cette qualité, il détient un ensemble de pouvoirs et de responsabilités à l'égard du Territoire palestinien occupé sur lequel il exerce un contrôle effectif ; par ses politiques et pratiques dans le Territoire palestinien, il a violé (et continue de violer) diverses dispositions fondamentales du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme ; et ces politiques et pratiques ont privé (et continuent de priver) le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination.

94. Ces constatations sont indispensables pour guider la Cour en la présente espèce. Le Pakistan s'appuiera sur lesdites constatations — qui n'ont pas à être remises en question — pour présenter ci-après son analyse juridique. Les éléments pertinents, contextuels et autres, ayant été passés en revue, il abordera maintenant la question de la compétence de la Cour pour donner l'avis consultatif demandé.

IV. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

95. Le Pakistan en vient à présent à l'examen des obligations juridiques incombant à Israël dans le Territoire palestinien occupé, en commençant par le mépris dont il fait montre à l'égard des privilèges et immunités de l'Office en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

96. Le Pakistan scindera sa présentation en deux parties. Premièrement, il exposera en détail les privilèges et immunités dont bénéficient l'UNRWA et les membres de son personnel conformément au droit international, ainsi que certains principes juridiques connexes (A). Deuxièmement, il expliquera comment les obligations qui incombent à Israël au regard de ces mêmes règles juridiques ont été systématiquement et incontestablement violées avant et après le 7 octobre 2023 (B).

A. Les privilèges et immunités de l'UNRWA et des membres de son personnel et les principes juridiques associés

97. Dans cette section, le Pakistan commencera par 1) définir le statut de l'Office en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, avant 2) d'examiner le cadre des privilèges,

¹⁵² *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 279.

immunités et autres protections auxquels il a droit en cette qualité et 3) de préciser les privilèges et immunités particuliers de l'Office et des membres de son personnel.

1. L'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale

98. Le premier aspect à examiner est le statut de l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Le paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte introduit le principe de tels organes et prévoit un pouvoir général de créer « [l]es organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires »¹⁵³. L'article 22 de la Charte, quant à lui, dispose que « [l]'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions »¹⁵⁴.

99. Bien qu'aucune d'elles n'ait été expressément invoquée dans sa résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, l'Assemblée générale avait clairement l'intention d'appliquer ces deux dispositions en créant l'UNRWA¹⁵⁵, lequel réunit les deux caractéristiques classiques d'un organe subsidiaire, à savoir avoir été créé par un organe principal de l'ONU (ici, l'Assemblée générale) ou sous l'autorité de celui-ci et disposer d'un certain degré d'indépendance par rapport audit organe¹⁵⁶.

100. Ces deux critères ressortent clairement de la résolution 302 (IV), aux termes de laquelle l'Assemblée générale a créé

« l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, qui aura pour fonctions :

- a) d'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission économique d'étude ;
- b) de se concerter avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet des mesures préparatoires qu'ils devront prendre avant que ne prenne fin l'aide internationale pour le secours et les programmes de travaux »¹⁵⁷.

101. L'Assemblée générale a ainsi régulièrement réaffirmé (et encore récemment) le statut de l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire¹⁵⁸.

2. Le cadre des privilèges et immunités de l'UNRWA

102. Le Pakistan s'attachera maintenant à préciser le cadre des a) privilèges et immunités qui doivent être accordés à l'UNRWA et aux membres de son personnel et des b) autres protections que

¹⁵³ Paragraphe 2 de l'article 7 de la Charte des Nations Unies.

¹⁵⁴ Article 22 de la Charte des Nations Unies.

¹⁵⁵ Voir à cet égard E. H. Buehrig, *The UN and the Palestinian Refugees: A Study in Nonterritorial Administration* (University of Indiana Press 1971) 49-63.

¹⁵⁶ R. Higgins *et al*, *Oppenheim's International Law: United Nations*, vol. I (OUP 2017), par. 6.04.

¹⁵⁷ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV) intitulée « Aide aux réfugiés de Palestine », 8 décembre 1949, par. 7. La résolution prévoit aussi la désignation du directeur de l'Office [aujourd'hui le commissaire général] à qui des pouvoirs considérables sont accordés pour le choix et la nomination du personnel, l'établissement du règlement financier et la répartition des fonds : *ibid.*, par. 8.

¹⁵⁸ Lettre datée du 4 octobre 2024 adressée au premier ministre, Benyamin Nétanyahou, par le Secrétaire général, António Guterres, p. 2.

le droit international assure à l'UNRWA et qui sont définies dans la Charte et dans d'autres instruments.

a) Les privilèges et immunités

103. La source des privilèges et immunités de l'ONU et de ses organes subsidiaires est l'article 105 de la Charte, qui prévoit ce qui suit :

- « 1) L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités *qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.*
- 2) Les représentants des Membres des Nations Unies 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.*
- 3) L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet. »¹⁵⁹

104. Les privilèges et immunités visés à l'article 105 de la Charte sont définis dans la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après, la « convention générale »)¹⁶⁰. Ce cadre est étayé par certaines obligations d'assistance et de coopération prévues dans d'autres dispositions de la Charte.

105. En tant qu'organe subsidiaire de l'ONU, l'UNRWA est couvert par le paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte. Il est couvert aussi par la convention générale, comme suite à une recommandation faite par l'Assemblée générale conformément au paragraphe 3 de l'article 105¹⁶¹. En application de la résolution 76(I) du 7 décembre 1946, les protections prévues au paragraphe 2 de l'article 105 et dans la convention générale s'appliquent à tous les membres du personnel de l'UNRWA « à l'exception de ceux qui sont recrutés localement et rémunérés à l'heure »¹⁶². Cette disposition a aussi été confirmée expressément par le Secrétaire général dans des déclarations récentes¹⁶³.

106. D'une manière générale, la convention générale doit être interprétée conformément aux règles habituelles d'interprétation des traités énoncées aux articles 31 et 32 de la convention de

¹⁵⁹ Article 105 de la Charte des Nations Unies (les italiques sont de nous). Les paragraphes 1 et 2 de l'article 105 reflètent vraisemblablement le droit international coutumier : R. Higgins *et al.*, *Oppenheim's International Law: United Nations*, vol. I (OUP 2017), par. 16.13.

¹⁶⁰ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 2 décembre 1948, Nations Unies, *RTNU*, vol. 33, p. 261. Israël a accédé à la convention sans réserve le 21 septembre 1949 : *Collection des traités des Nations Unies*, 15 février 2025, chap. III.1.

¹⁶¹ A. Reinisch, 'Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention)', in A. Reinisch (ed), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies* (OUP 2016) 63, par. 50-60.

¹⁶² Nations Unies, résolution 76(I) de l'Assemblée générale sur les privilèges et immunités du personnel du Secrétariat des Nations Unies, 7 décembre 1946.

¹⁶³ Lettre datée du 20 octobre 2024 adressée au premier ministre, Benyamin Nétanyahou, par le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, p. 3. Voir aussi la note verbale datée du 8 janvier 2025 adressée au ministère israélien des affaires étrangères par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, p. 4.

Vienne sur le droit des traités¹⁶⁴, dont la Cour a régulièrement confirmé qu'elles étaient conformes au droit international coutumier¹⁶⁵.

107. En outre, le Pakistan estime qu'il convient d'accorder un poids particulier dans l'interprétation de la convention générale à la pratique de l'ONU et de ses organes principaux et subsidiaires relative à cette convention¹⁶⁶ et, en particulier, aux différents avis juridiques et autres documents figurant dans l'Annuaire juridique des Nations Unies. Cette approche se justifie notamment par le fait que ladite convention explicite les privilèges et immunités énoncés à l'article 105 de la Charte, de sorte qu'elle peut (et devrait) être considérée comme un prolongement de la Charte en sa qualité de traité constitutif de l'ONU. Dans l'interprétation des traités de ce type, la Cour a souligné ce qui suit :

« [L]a nature même de l'organisation créée, les objectifs qui lui ont été assignés par ses fondateurs, les impératifs liés à l'exercice effectif de ses fonctions *ainsi que sa pratique propre* constituent autant d'éléments *qui peuvent mériter, le cas échéant, une attention spéciale au moment d'interpréter [l]es traités constitutifs.* »¹⁶⁷

108. Il importe de rappeler, toutefois, que la convention générale n'épuise pas toutes les possibilités offertes par l'article 105 de la Charte¹⁶⁸. Ainsi :

108.1. La convention générale énonce *certain*s des privilèges et immunités qui doivent être accordés à l'ONU et à ses organes par les Membres.

108.2. L'article 105 de la Charte impose aux Membres une obligation *générale* de faire bénéficier :

- a) l'ONU et ses organes « des privilèges et immunités qui [leur] sont nécessaires pour atteindre [leurs] buts » (paragraphe 1 de l'article 105) ; et
- b) les fonctionnaires de l'ONU et de ses organes « des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation » (paragraphe 2 de l'article 105).

¹⁶⁴ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1155, p. 331.

¹⁶⁵ Voir, par exemple, *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1994*, p. 21-22, par. 41.

¹⁶⁶ Voir, par exemple, l'approche adoptée par la Cour dans des affaires antérieures concernant la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, où un poids considérable a été accordé à la pratique et aux vues de l'ONU elle-même dans l'interprétation et l'application de la convention : *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 1989*, p. 194, par. 48, et p. 196-197, par. 55 ; *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 84-85, par. 50-53 (ci-après, « *Cumaraswamy* »).

¹⁶⁷ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 74-75, par. 19 (les italiques sont de nous). Voir aussi O. Dörr, 'Article 31 – General Rule of Interpretation', in O. Dörr & K. Schmalenbach (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (2nd edn: Springer 2018) p. 559, par. 85 (« [l]a CIJ fait surtout référence à la pratique des organes des Nations Unies dans presque tous les cas où l'un des traités constitutifs doit être interprété »).

¹⁶⁸ R. Higgins *et al.*, *Oppenheim's International Law: United Nations*, vol. I (OUP 2017), par. 16.05.

109. Il s'ensuit que les privilèges et immunités qui, conformément à l'article 105, doivent être accordés par un Membre à un organe de l'ONU lorsqu'ils sont « nécessaires » peuvent, dans certains cas, être plus étendus que ceux énoncés dans la convention générale¹⁶⁹.

110. En outre, bien que l'article 105 de la Charte soit formulé de manière objective, c'est à l'organe de l'ONU dont les objectifs sont en cause qu'il appartient avant tout de déterminer les privilèges et immunités « nécessaires »¹⁷⁰. Cela découle logiquement non seulement du caractère fonctionnel de l'article 105, mais aussi du principe fondamental du droit des organisations internationales selon lequel, « lorsque [l'ONU] prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas le pouvoir de l'Organisation »¹⁷¹. Dans cette optique, « chaque organe [des Nations Unies] doit donc, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence »¹⁷².

111. Plus simplement, l'UNRWA devant, dans le contexte de la présente espèce, interpréter son mandat, il est également le mieux placé, en application du paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte, pour déterminer les privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de ce mandat¹⁷³. Il est également le mieux placé, en application du paragraphe 2 du même article, pour déterminer les privilèges et immunités équivalents de son personnel¹⁷⁴.

112. Le pouvoir discrétionnaire d'un organe des Nations Unies à cet égard n'est pas illimité. Il doit être exercé afin de ne revendiquer que les privilèges et immunités qui sont « nécessaires » dans le contexte considéré¹⁷⁵. En outre, comme il a été noté dans un commentaire faisant autorité, « compte tenu de l'importance et de la portée des activités de l'ONU, les immunités dont elle jouit doivent être interprétées au sens large »¹⁷⁶.

113. Dans la mesure où un Membre (y compris Israël) n'est pas d'accord avec l'avis de l'UNRWA quant aux privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de son mandat en

¹⁶⁹ Voir, par exemple, Télécopie adressée au Conseiller juridique au siège de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, Annuaire juridique des Nations Unies (1997), p. 572, par. 3.

¹⁷⁰ En règle générale, l'Assemblée générale peut aussi définir le contenu des paragraphes 1 et 2 de l'article 105 en formulant des recommandations au titre du paragraphe 3 dudit article : voir, par exemple, sa résolution 90(I) sur les privilèges et immunités des membres de la Cour internationale de Justice, du greffier, des fonctionnaires du Greffe, des assesseurs, des agents et des conseils des parties ainsi que des témoins et des experts, résolution 90(I) de l'Assemblée générale, 11 décembre 1946.

¹⁷¹ *Certaines dépenses*, C.I.J. Recueil 1962, p. 168.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Autrement dit, lorsqu'il s'agit de déterminer sa compétence, un organe de l'ONU peut apprécier son autonomie par rapport au pouvoir de juridiction de ses membres. Voir (par analogie) *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenante))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 123-124, par. 57 (ci-après, l'« arrêt concernant les immunités juridictionnelles ») : « [l']immunité peut constituer une dérogation au principe de la souveraineté territoriale et au pouvoir de juridiction qui en découle ».

¹⁷⁴ Pour lever toute ambiguïté, le Pakistan ne prétend pas que l'article 105 de la Charte laisse une liberté de jugement totale sur ce point. La décision peut faire l'objet d'un examen par l'Assemblée générale ou le Secrétaire général — et, en dernier ressort, la Cour. La question qui se pose est celle de savoir qui détermine, en premier lieu, les privilèges et immunités qui sont objectivement « nécessaires ».

¹⁷⁵ L'adjectif « nécessaire » ne désignant pas quelque chose d'indispensable, mais quelque chose qui est « requis, utile ou essentiel pour un objectif donné » : *Sentence arbitrale relative à l'affaire Eaux de l'Indus - barrage de Kishenganga (Pakistan c. Inde)*, sentence partielle (2013), Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XXXI, p. 196, par. 397.

¹⁷⁶ A. R. Ziegler, 'Article 105', in B. Simma *et al.*, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. II (3rd edn: OUP 2012) 2158, par. 5.

application de l'article 105 de la Charte, ce désaccord doit être résolu, non pas en supprimant l'immunité ou le privilège ainsi revendiqué sur le terrain, mais en engageant un dialogue avec le commissaire général de l'UNRWA et, si le problème persiste, avec le président de l'Assemblée générale ou le Secrétaire général.

b) Les principes associés d'assistance et de coopération

114. Le cadre général des privilèges et immunités décrit ci-dessus est également étayé par d'autres dispositions de la Charte, qui définissent les modalités de coopération et de coordination entre l'ONU et ses Membres.

115. *Le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte* prévoit, dans sa partie pertinente, que « [l]es Membres de l'Organisation donnent à [l'Organisation] *pleine assistance* dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte »¹⁷⁷.

116. Cette disposition indique clairement que les Membres sont tenus de prêter assistance à l'ONU et à ses organes — y compris l'UNRWA — dans l'accomplissement de leurs missions. En outre, comme la Cour l'a souligné dans l'avis relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, le « strict respect » des engagements est exigé¹⁷⁸.

117. Ce point aussi a été confirmé par le Secrétaire général :

« [E]n tant que Membre de l'ONU, Israël reste tenu, en application du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, de donner à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par lui conformément aux décisions adoptées sur la question par les organes principaux compétents en vertu des dispositions de la Charte, notamment la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale ainsi que les résolutions ultérieures par lesquelles l'Assemblée a renouvelé le mandat de l'Office »¹⁷⁹.

118. *Le paragraphe 2 de l'article 100 de la Charte* traite des mêmes questions et prévoit que « [c]haque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche »¹⁸⁰.

119. Donnant son point de vue sur la signification de cette position, le conseiller général de l'UNRWA a noté ce qui suit :

« L'Office est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale doté d'attributions qui lui ont été conférées par cette dernière, et doit en tous temps agir en qualité

¹⁷⁷ Charte des Nations Unies, art. 2, par. 5 (les italiques sont de nous).

¹⁷⁸ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1949, p. 183 (ci-après, l'« avis consultatif sur la *Réparation* ») (les italiques sont de nous). Voir aussi *ibid.*, p. 178 : « [La Charte des Nations Unies] a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (article 2, par. 5). »

¹⁷⁹ Lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au premier ministre, Benyamin Nétanyahou, par le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, p. 3.

¹⁸⁰ Charte des Nations Unies, art. 100, par. 2.

d'organisme des Nations Unies. ... Le "caractère exclusif" du contrôle exercé par l'Organisation des Nations Unies est donc une garantie pour l'ensemble des États qui en sont Membres ...

Il en résulte qu'aucun organe des Nations Unies ne peut tomber sous la juridiction d'un État Membre, en ce sens qu'il serait littéralement lié par les dispositions législatives en vigueur dans cet État ou soumis à sa "souveraineté". *Les rapports entre les organes des Nations Unies et les États Membres sont des rapports de coopération et de coordination, non de subordination.* »¹⁸¹

120. Dans un autre avis, le conseiller général a aussi indiqué ce qui suit :

« Il découle nécessairement [des] dispositions du [paragraphe 2 de l'article 100 de la Charte des Nations Unies] que les gouvernements de tous les États Membres ont incontestablement l'obligation de respecter le caractère international de ses fonctions, et de ne pas influencer le commissaire général ou son personnel dans l'exécution de leur tâche »¹⁸².

121. *Les règles et les principes plus généraux du droit des organisations internationales* sont également pertinents à cet égard. Une organisation internationale « ne peut continuer à exercer son activité sur le territoire d'un État Membre qu'avec l'assentiment de celui-ci »¹⁸³. Comme la Cour l'a clairement indiqué dans son avis consultatif sur l'*Interprétation de l'accord*, il s'agit d'un corollaire nécessaire de la souveraineté de l'État sur le territoire en question :

« [L]es États aussi possèdent un pouvoir souverain de décision pour ce qui est d'accueillir le siège ou un bureau régional d'une organisation sur leur territoire ; et le pouvoir de décision d'une organisation à cet égard n'est pas plus absolu que celui d'un État. »¹⁸⁴

122. Il s'ensuit que, lorsqu'une organisation internationale est présente sur un territoire sur lequel un État *n'est pas* souverain, cet État ne peut pas exiger de cette organisation qu'elle quitte le territoire en question. Plus précisément, dans les cas où l'occupation ou le contrôle d'un territoire par un État est *illicite* (comme c'est le cas dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est), une organisation internationale ne peut être tenue de se conformer à une directive dudit État l'obligeant à quitter le territoire sous occupation ou contrôle illicite. Si elle obtempérait, l'organisation internationale violerait l'obligation de ne pas reconnaître une situation internationalement illicite résultant de la violation d'une norme impérative du droit international¹⁸⁵, cette obligation s'appliquant aussi bien aux organisations internationales qu'aux États¹⁸⁶.

¹⁸¹ *Avis du conseiller général de l'Office*, Annuaire juridique des Nations Unies (1968), p. 195-196, par. 2-3.

¹⁸² *Ibid.*, p. 227, par. 6-7.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 197, par. 6.

¹⁸⁴ *Interprétation de l'accord*, C.I.J. Recueil 1980, p. 89-90, par. 37.

¹⁸⁵ *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. 55-56, par. 122, 125-127 ; *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, p. 278.

¹⁸⁶ *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, Annuaire de la Commission du droit international 2011, vol. II (2), art. 41-42.

123. Indépendamment de ce qui précède, même lorsqu'un État peut légitimement exiger d'une organisation internationale qu'elle quitte son territoire, cette capacité n'est pas illimitée. Les intérêts de l'organisation doivent également être pris en compte. La Cour a donné des directives claires à cet effet dans son avis consultatif sur l'*Interprétation de l'accord*. Pour paraphraser, dans les cas où un État exige d'une organisation internationale qu'elle déménage ou réorganise ses opérations, l'État et l'organisation restent soumis à des obligations mutuelles de bonne foi et de coopération. Ainsi¹⁸⁷ :

- 123.1. l'État et l'organisation doivent se consulter de bonne foi au sujet de la question de savoir dans quelles conditions et selon quelles modalités l'organisation peut transférer ses opérations ;
- 123.2. au cas où il serait finalement décidé de procéder au transfert, l'État et l'organisation doivent se consulter et de négocier au sujet des diverses dispositions à prendre pour que le transfert de l'ancien au nouvel emplacement s'effectue en bon ordre et nuise le moins possible aux travaux de l'organisation et aux intérêts de l'État ;
- 123.3. ces obligations réciproques imposent à l'État de donner à l'organisation un préavis raisonnable pour mettre fin à la situation existante, compte dûment tenu de toutes les dispositions pratiques à prendre pour que le transfert des activités de l'organisation s'effectue en bon ordre et dans des conditions équitables.

3. Les privilèges et immunités de l'UNRWA et des membres de son personnel

124. Après avoir passé en revue le cadre général des privilèges et immunités des organes des Nations Unies, le Pakistan s'intéressera maintenant à l'UNRWA lui-même et aux privilèges et immunités particuliers *a)* de l'Office et *b)* des membres de son personnel.

a) L'UNRWA, ses biens et ses avoirs

125. Les principaux privilèges et immunités de l'ONU (y compris l'UNWRA, comme expliqué plus haut) sont définis dans la convention générale. Dans le contexte de la présente procédure, les plus importants sont les suivants :

126. *La section 2 de l'article II de la convention générale* dispose que « l'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé »¹⁸⁸. En outre, l'expression « immunité de juridiction » devrait être interprétée au sens large¹⁸⁹, de façon à s'appliquer à « tout acte accompli, sous quelque forme que ce soit, à l'occasion d'une procédure devant les autorités nationales exerçant, en vertu de la législation nationale, des fonctions judiciaires, administratives ou exécutives »¹⁹⁰. L'immunité de juridiction couvre donc non seulement les

¹⁸⁷ *Interprétation de l'accord*, C.I.J. Recueil 1980, p. 95-96, par. 49.

¹⁸⁸ Convention générale, section 2 de l'article II.

¹⁸⁹ A. Reinisch, 'Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention)', in A. Reinisch (ed), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies* (OUP 2016) 63, par. 50-60.

¹⁹⁰ Nations Unies, *Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités*, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 ; *Annuaire des Nations Unies* (1967), vol. II, p. 246, par. 76) (ci-après, l'« étude de 1967 »).

procédures devant les tribunaux d'un État Membre, mais aussi les actions engagées par d'autres organes chargés de l'application de la loi, y compris la police et l'armée¹⁹¹.

127. En outre, contrairement à l'immunité de l'État, qui est limitée à ses actes et avoirs souverains, l'immunité visée à la section 2 de l'article II de la convention n'est pas assujettie à des conditions et est donc *absolue*¹⁹². Sauf en cas de renonciation, il ne peut y avoir *aucune exception* à l'immunité de l'UNRWA contre toute procédure judiciaire et à l'immunité de ses biens et avoirs — y compris des exceptions motivées par de prétendues préoccupations d'un Membre en matière de sécurité nationale. Comme l'a déclaré la Cour suprême néerlandaise dans l'affaire des *Mères de Srebrenica*,

« [l]a section 2 de l'article II de la convention générale met en œuvre, entre autres, le paragraphe 3 de l'article 105 de la Charte des Nations Unies. Compte tenu des dispositions de l'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, *la seule interprétation possible de l'immunité définie à la section 2 de l'article II est que l'ONU jouit de l'immunité la plus étendue en ce sens qu'elle ne peut être sommée de comparaître devant un tribunal national dans les pays qui sont parties à la convention générale*. ... L'immunité accordée à l'ONU est directement liée à l'intérêt général servi par la préservation de la paix et de la sécurité internationales dans le monde. *C'est pourquoi il est essentiel que cette immunité soit aussi inconditionnelle que possible et qu'elle soit le moins controversée possible*. »¹⁹³

128. *Aux termes de la section 3 de l'article II de la convention générale*, les locaux de l'Organisation « sont inviolables » et ses biens et avoirs, « où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative »¹⁹⁴.

129. Aux fins de la section 3 de l'article II de la convention générale, on entend par « locaux » tout bâtiment occupé en totalité ou en partie par l'ONU, en qualité soit de propriétaire, soit de locataire¹⁹⁵. La protection offerte par cette disposition commence lorsque le bâtiment est occupé pour la première fois et subsiste jusqu'au départ de ses occupants¹⁹⁶. Dans les cas de non-occupation temporaire ou d'évacuation, la poursuite de l'inviolabilité sera décidée au cas par cas, la décision finale revenant à l'UNRWA lui-même¹⁹⁷.

130. Du point de vue de l'UNRWA, le principe d'inviolabilité décrit à la section 3 de l'article II de la convention générale est sans ambiguïté et absolu. La règle principale est la suivante :

¹⁹¹ A. Reinisch, 'Immunity of Property, Funds, and Assets (Article II Section 2 General Convention)', in A. Reinisch (ed), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies* (OUP 2016) 63, par. 69-71.

¹⁹² *Ibid.*, par. 72-82.

¹⁹³ Summarising the findings of the Court of Appeal of The Hague: *Mothers of Srebrenica Association & Ors v. Netherlands & United Nations* (2012) 160 ILR 558, par. 4.1.1 (les italiennes sont de nous). Ces conclusions ont été confirmées par la suite : *ibid.*, par. 4.2.

¹⁹⁴ Section 3 de l'article 2 de la convention générale.

¹⁹⁵ Étude de 1967, p. 249, par. 91-92.

¹⁹⁶ L. Bartholomeusz, 'Inviolability of Premises: Article II Section 3 General Convention', in A. Reinisch (ed), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies* (OUP 2016) 125, par. 9.

¹⁹⁷ *Ibid.*, par. 12.

« à moins que [l'Office] ne demande aux autorités locales d'intervenir, nul ne peut pénétrer dans ses locaux et ... [il] doit pouvoir [lui]-même contrôler les activités qui s'y déroulent »¹⁹⁸. Les États Membres sont également tenus de protéger activement les locaux contre toute menace ou perturbation extérieure, ce qui inclut, à l'évidence, les frappes de l'armée ou d'autres opérations touchant les locaux¹⁹⁹.

131. Les « biens et avoirs » de l'UNWRA au sens de la section 3 de l'article II de la convention comprennent tous les biens matériels et immatériels, et surtout les véhicules. Ceux-ci jouissent d'une immunité contre *toutes* les formes d'ingérence par les Membres, ce droit ne pouvant être assorti de réserves ni soumis à des exigences de sécurité ou de commodité militaires. Comme l'a indiqué le conseiller juridique de l'ONU en confirmant le caractère absolu des dispositions de la section 3 de l'article II de la convention,

« [l]e fait que la situation en matière de sécurité ... est difficile n'a aucune incidence sur les conclusions précitées. La convention ne contient aucune disposition selon laquelle les privilèges et immunités qu'elle énonce peuvent être réduits ou restreints en temps de troubles internes ou même en temps de conflit armé. *De fait, l'Organisation a maintenu sans relâche que la convention générale s'applique dans de telles circonstances tout autant qu'en temps de paix et que les privilèges et immunités qu'elle énonce ne peuvent pas être assortis de réserves et que des exigences de sécurité ou de commodité militaires ne peuvent l'emporter sur ses dispositions.* »²⁰⁰

132. Compte tenu de ce qui précède, la plus grande contrainte à laquelle peut être assujéti un véhicule de l'UNWRA par un Membre ou ses autorités, dans le respect de la section 3 de l'article II, est un bref temps d'arrêt et une rapide inspection visuelle (et non physique), les personnes à bord pouvant être aussi priées de présenter un document d'identité²⁰¹.

133. *La section 4 de l'article II de la convention générale* étend la protection de la section 3 de l'article II aux archives de l'ONU « et, d'une manière générale, [à] tous les documents lui appartenant ou détenus par elle ... où qu'ils se trouvent »²⁰².

134. *Les sections 7 et 8 de l'article II de la convention générale* concernent l'exemption d'imposition par les autorités nationales. La première de ces sections confirme que l'ONU est exonérée de tout impôt direct (à l'exception de la rémunération de services d'utilité publique²⁰³)²⁰⁴, et de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard

¹⁹⁸ Étude de 1967, p. 249, par. 90.

¹⁹⁹ L. Bartholomeusz, 'Inviolability of Premises: Article II Section 3 General Convention', in A. Reinisch (ed), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies* (OUP 2016) 125, par. 16.

²⁰⁰ Note au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies, *Annuaire juridique des Nations Unies* (2003), p. 566-567, par. 11 (les italiques sont de nous).

²⁰¹ Une telle procédure sera considérée comme restant en deçà du seuil de l'« ingérence » : note au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies, *Annuaire juridique des Nations Unies* (2003), p. 567, par. 17.

²⁰² Section 4 de l'article II de la convention générale.

²⁰³ Parmi ces services figurant « l'électricité, l'eau, le gaz, les services postaux, téléphoniques, télégraphiques, les transports, l'évacuation des eaux, l'enlèvement des ordures, les services d'incendie, l'enlèvement de la neige, etc. » : étude de 1967, p. 272, par. 170. À l'époque du numérique, il faut ajouter à l'évidence à cette liste les services d'Internet.

²⁰⁴ Point 1 de la section 7 de l'article II de la convention générale.

d'objets pour son usage officiel²⁰⁵ et à l'égard de ses publications²⁰⁶. La seconde section précise que, bien que l'ONU ne revendique pas, en principe, l'exonération des droits d'accise et des taxes à la vente, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les Membres sont tenus de lui offrir une remise ou un remboursement du montant de ces droits ou taxes s'agissant des achats de biens « importants » pour un « usage officiel »²⁰⁷.

135. Comme cela a déjà été indiqué, le *paragraphe 1 de l'article 105* prévoit, que, outre les droits étendus et absolus à l'immunité et à l'inviolabilité décrits ci-dessus, l'UNRWA jouit aussi des immunités et privilèges supplémentaires qu'il juge « nécessaires pour atteindre ses buts ». En outre, ainsi que cela a été relevé, le commissaire général de l'Office a déclaré, lors de l'acceptation de l'accord Cormay-Michaelmore, que les privilèges et immunités énoncés dans ledit accord étaient « indispensables au bon fonctionnement de l'Office »²⁰⁸.

136. Il s'ensuit que les privilèges et immunités prévus dans l'accord Cormay-Michaelmore (y compris, par exemple, pour assurer « la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'Office » et « permettre aux véhicules de l'Office d'entrer en Israël et dans les régions en question [Gaza et la Cisjordanie], d'y circuler et d'en sortir librement »)²⁰⁹ survivent à l'abrogation unilatérale par Israël de cet accord — car ces privilèges et immunités, qui découlent du paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte, sont indispensables à l'UNRWA pour s'acquitter de son mandat dans le Territoire palestinien occupé.

b) Personnel de l'UNWRA

137. Comme pour l'UNWRA lui-même, les principaux privilèges et immunités dont jouit le personnel de l'Office figurent dans la convention générale. Dans le cadre de la présente procédure, il convient de mettre en avant les suivants.

138. *Le point 1 de la section 18 de l'article V de la convention* prévoit que les membres du personnel de l'ONU répondant aux conditions requises²¹⁰ « jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) »²¹¹.

²⁰⁵ Point 1 de la section 7 de l'article II de la convention générale.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ Section 8 de l'article II de la convention générale.

²⁰⁸ Accord Cormay-Michaelmore, sect. II, 14 juin 1967.

²⁰⁹ *Ibid.*, sect. I, 14 juin 1967, par. a) et b).

²¹⁰ C'est-à-dire les membres du personnel de l'UNWRA qui ne sont pas recrutés sur le plan local et qui ne sont pas rémunérés à l'heure : résolution 76(I) de l'Assemblée générale sur les privilèges et immunités du personnel du Secrétariat des Nations Unies, 7 décembre 1946. Dans la pratique, cette condition n'exclut qu'une poignée de membres du personnel de l'UNWRA car presque tous ceux qui sont recrutés sur le plan local sont rémunérés au mois et, dans quelques cas, à la journée. Conformément à la terminologie utilisée dans la convention, ce sont tous des « fonctionnaires » des Nations Unies : E. H. Buehrig, *The UN and the Palestinian Refugees: A Study in Nonterritorial Administration* (University of Indiana Press 1971) 88. Voir aussi mémorandum du conseiller général de l'UNRWA, *Annuaire juridique des Nations Unies* (1968), p. 228, par. 3.

²¹¹ Point 1 de la section 18 de l'article V de la convention.

Cette immunité²¹² vise à permettre aux fonctionnaires des Nations Unies « de s'acquitter de leurs tâches sans être assujettis à un contrôle ou une influence d'origine nationale »²¹³.

139. Le conseiller général de l'UNWRA a estimé que la protection étendue offerte par le point 1 de la section 18 de l'article V était « la disposition la plus importante de cette section », à laquelle l'Organisation des Nations Unies n'avait jamais accepté la moindre dérogation²¹⁴.

140. L'expression « immunité de juridiction » employée au point 1 de la section 18 de l'article V de la convention doit être rapprochée de l'immunité du même type accordée à l'ONU et à ses organes à la section 3 de l'article II de la convention, ce qui signifie qu'elle doit être interprétée au sens large comme couvrant toutes les formes d'actes judiciaires, administratifs et exécutifs²¹⁵.

141. L'immunité accordée au titre du point 1 de la section 18 de l'article V revêt un caractère fonctionnel et ne s'applique qu'aux « actes officiels » de la personne concernée. La notion d'« actes officiels » n'a délibérément pas été définie depuis l'adoption de la convention générale, l'ONU s'étant demandé « si une définition [était] souhaitable étant donné qu'il ne serait pas conforme à l'intérêt de l'Organisation d'être liée par une définition qui pourrait ne pas tenir compte du nombre et de la diversité des fonctionnaires des Nations Unies »²¹⁶. S'agissant de l'UNRWA, dont les membres du personnel exercent de très nombreuses activités dans le cadre du mandat qui a été confié à l'organisme — notamment des fonctions humanitaires, pédagogiques, médicales, administratives, sécuritaires et relatives aux transports —, cette analyse s'applique *a fortiori*. Étant donné que l'immunité au titre du point 1 de la section 18 de l'article V est *ratione materiae* et non *ratione personae*, elle continue bien évidemment de s'appliquer même après qu'un individu a cessé d'être un fonctionnaire des Nations Unies à tous les actes commis par cet individu dans l'accomplissement de ses tâches alors qu'il était en poste²¹⁷.

142. Compte tenu de ce qui précède, c'est au Secrétaire général qu'il incombe d'apprécier si un acte est « officiel »²¹⁸, ou, dans le cas de l'UNRWA, au commissaire général agissant en son nom²¹⁹. Pour ce faire, il est procédé au cas par cas à la lumière de tous les faits pertinents²²⁰. En outre, et enfin, un État Membre ne peut révoquer la protection d'un fonctionnaire des Nations Unies à son gré au motif que l'intéressé serait *persona non grata*²²¹.

²¹² Ainsi que les autres privilèges et immunités prévus à la section 18 de l'article V de la convention générale.

²¹³ R. Bandyopadhyay & T. Iwata, 'Officials (Article V Sections 17–21 General Convention)', in A. Reinisch (ed), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies* (OUP 2016) 313, par. 6.

²¹⁴ Mémoire du conseiller général de l'UNRWA, *Annuaire juridique des Nations Unies* (1968), p. 229-230.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Lettre à l'attaché de liaison juridique de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, *Annuaire juridique des Nations Unies* (1977), p. 266-267.

²¹⁷ Étude de 1967, p. 298, par. 272.

²¹⁸ *Cumaraswamy, C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 87, par. 60.

²¹⁹ Mémoire du conseiller général de l'UNRWA, *Annuaire juridique des Nations Unies* (1968), p. 229-230.

²²⁰ L'approche correcte, du point de vue du Pakistan, est celle adoptée par le Secrétaire général de l'ONU au titre du point 2 de la section 22 de l'article VI de la convention générale en l'affaire *Cumaraswamy, C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 84-85, par. 50-51. Les mêmes modalités s'appliqueraient *mutatis mutandis* dans un cas relevant du point 1 de la section 18 de l'article V de la convention.

²²¹ Étude de 1967, p. 321, par. 364. Voir aussi aide-mémoire aux représentants permanents de divers États Membres, *Annuaire des Nations Unies* (1964), p. 271-272, par. 2-3.

143. *La section 20 de l'article V de la convention* est la principale disposition prévoyant un garde-fou contre l'usage abusif de l'immunité. Cette disposition confirme que les immunités prévues à la section 18 de l'article V sont accordées aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Elles peuvent donc être levées par le Secrétaire général, qui devra procéder ainsi « dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation »²²².

144. Dans le cas de l'UNRWA, comme pour la détermination du caractère « officiel » des actes, c'est au commissaire général, agissant au nom du Secrétaire général, qu'il appartient de lever l'immunité dans certains cas²²³. Lorsque le commissaire général conclut qu'un membre du personnel bénéficie de l'immunité (ou d'un autre privilège), sa décision crée une présomption, qui ne peut être écartée que pour les motifs les plus impérieux et à laquelle les tribunaux nationaux doivent accorder le plus grand poids²²⁴. Le Membre est tenu de communiquer la décision du commissaire général à ses tribunaux, l'inobservation de cette obligation pouvant donner lieu à une procédure devant la Cour conformément à la section 30 de l'article VIII de la convention²²⁵.

145. De plus, comme cela a été mentionné plus haut à propos des biens et avoirs de l'UNRWA, les immunités et privilèges accordés par Israël aux termes de l'accord Cormay-Michaelmore ne sont pas annulés par la révocation par Israël de cet accord, mais perdurent en vertu du paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte. Il s'ensuit que les privilèges et immunités concernant les membres du personnel de l'UNRWA, qui sont indispensables à l'exécution du mandat de l'Office, survivent aussi à l'abrogation de l'accord par Israël, qui reste tenu, au minimum, de :

- 145.1. protéger le personnel de l'UNRWA ;
- 145.2. permettre au personnel international de l'Office, qui sera muni des pièces d'identité et de tous autres laissez-passer requis, d'entrer en Israël, à Gaza et en Cisjordanie, d'y circuler et d'en sortir ;
- 145.3. permettre au personnel local de l'Office de se déplacer à l'intérieur des régions en question conformément aux dispositions prises ou à prendre avec les autorités militaires.

146. En outre, l'ONU a toujours soutenu que, en application du paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte, « tous les États Membres devaient accorder la liberté de mouvement à tous ses fonctionnaires et autres personnes employées par elle ... qui se rend[aient] hors du Siège pour s'acquitter de fonctions pour le compte de l'Organisation »²²⁶.

B. Obligations d'Israël concernant les privilèges et immunités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé

147. Après avoir passé en revue le droit positif applicable aux privilèges et immunités de l'UNRWA, le Pakistan examinera les agissements d'Israël envers l'UNRWA à la lumière de ces

²²² Section 20 de l'article V de la convention. Voir aussi mémorandum du conseiller général de l'UNRWA, *Annuaire juridique des Nations Unies* (1968), p. 229-230.

²²³ Mémorandum du conseiller général de l'UNRWA, *Annuaire juridique des Nations Unies* (1968), p. 229-230.

²²⁴ *Cumaraswamy, C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 87, par. 60-61 (applicable *mutatis mutandis* dans un cas relevant du point 1 de la section 18 de l'article V de la convention).

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Étude de 1967, p. 321, par. 364.

privilèges et immunités. La volonté d'Israël de démanteler l'UNRWA est fondée sur la conviction qu'il portera ainsi un coup fatal au « droit au retour » des réfugiés de Palestine et compromettra à jamais le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Israël ne peut être autorisé à mettre en œuvre ce plan en violation de multiples résolutions de l'Assemblée générale et de principes fondamentaux du droit international public.

148. La Cour ne doit pas se méprendre. Israël est actuellement en train de commettre la violation la plus importante et la plus flagrante des privilèges et immunités jamais observée dans l'histoire de l'ONU. Depuis le 7 octobre 2023, et même avant, il porte systématiquement atteinte aux biens et à l'intégrité de l'UNRWA et prend pour cible les membres du personnel de l'Office en leur infligeant des mesures invasives et punitives qui ont fait perdre la vie à des centaines d'entre eux. Le point culminant de cette campagne est la législation anti-UNRWA, qui vise expressément à paralyser l'organisme et à l'éloigner du Territoire palestinien occupé.

149. Dans le reste de la présente partie, le Pakistan s'arrêtera sur les deux principaux éléments de la campagne d'Israël contre l'UNRWA, à savoir : 1) la prise pour cible des locaux et du personnel de l'Office par l'armée et les politiciens israéliens, en particulier à Gaza ; et 2) la législation anti-UNRWA.

1. La prise pour cible des locaux et du personnel de l'UNRWA, en particulier à Gaza

150. Le Pakistan a déjà exposé ci-dessus les actions d'Israël à l'égard de l'UNRWA, avant et après le 7 octobre 2023. Voilà plusieurs années qu'Israël tire parti de sa position de pouvoir relatif pour malmenier l'Office. Ces abus se sont multipliés de façon exponentielle depuis le 7 octobre 2023. Dans le cadre du présent exposé écrit, le Pakistan ne peut que dresser un bilan succinct des actions concernées.

a) Agissements d'Israël avant le 7 octobre 2023

151. Avant le 7 octobre 2023, les actions d'Israël à l'égard de l'UNRWA consistaient principalement à entraver ses activités, à harceler son personnel local et à ne pas faire preuve de suffisamment de prudence lorsqu'il entreprenait des opérations militaires et de sécurité dans les environs immédiats de ses installations, y compris les écoles.

152. Sans faire cas d'un incident précis, les lignes de conduite suivantes, caractéristiques des autorités israéliennes, ont violé les immunités et privilèges dont jouissaient l'UNRWA et son personnel au titre (entre autres) de la convention générale et de l'accord Cormay-Michaelmore (alors toujours en vigueur).

152.1. Israël a systématiquement enfreint la section 3 de l'article II de la convention générale concernant l'inviolabilité des locaux et des biens de l'UNRWA en :

- a) pénétrant dans les locaux de l'Office, y compris son siège à Jérusalem-Est, sans autorisation ;
- b) ne cherchant pas à éviter que les tirs de gaz lacrymogènes et de balles réelles par ses forces militaires et de sécurité ne touchent les installations de l'Office, y compris les écoles ;
- c) fouillant physiquement les véhicules de l'UNRWA de manière insistante et prolongée aux points de contrôle ; et

d) endommageant et détruisant des biens de l'Office, y compris des abris de réfugiés.

152.2. Israël a systématiquement enfreint le point 1 de la section 18 de l'article V de la convention générale en ce qui concerne l'immunité de juridiction des membres du personnel pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et leurs écrits) en :

a) interrogeant les membres du personnel de l'UNRWA ; et

b) les détenant sans motif ou procès et refusant ensuite à l'Office d'entrer en contact avec eux.

152.3. Israël a systématiquement enfreint la section 7 de l'article II concernant l'exonération de l'UNRWA du paiement des impôts, des droits de douane et restrictions à l'importation en :

a) imposant à l'UNRWA des droits de douane sur les envois officiels entrant à Gaza ; et

b) interdisant ou limitant les importations d'articles à Gaza par l'UNRWA pour un usage officiel.

152.4. Israël a systématiquement enfreint les termes de l'accord Cormay-Michaelmore en :

a) n'assurant pas la protection et la sécurité du personnel, des institutions et des biens de l'UNRWA en pénétrant dans ses locaux sans autorisation, en laissant des tirs de gaz lacrymogènes et de balles réelles toucher ses installations et en endommageant et en détruisant de tout autre manière ses biens, y compris les abris de réfugiés, en violation du paragraphe a) de l'accord ;

b) limitant la liberté de circulation des véhicules de l'UNRWA à l'entrée et à l'intérieur du Territoire palestinien occupé (entre autres), soumettant lesdits véhicules à une fouille approfondie et ne fournissant pas les autorisations nécessaires à leur libre circulation, en violation du paragraphe b) de l'accord ; et

c) n'exonérant pas de droits de douane, d'impôts et de taxes l'importation par l'UNRWA de fournitures, de marchandises et de matériel, en violation de l'alinéa i) du paragraphe f) de l'accord.

153. Par ces mêmes agissements, Israël a en outre systématiquement enfreint les termes de la Charte en :

153.1. ne donnant pas à l'UNRWA pleine assistance dans l'exécution de son mandat, en violation du paragraphe 5 de l'article 2 ; et

153.2. ne respectant pas le caractère international de l'UNRWA et tentant d'influencer son personnel dans l'exercice de ses responsabilités, en violation du paragraphe 2 de l'article 100.

b) Agissements d'Israël après le 7 octobre 2023

154. Les agissements ci-dessus, qui constituaient en eux-mêmes des atteintes importantes et répétées aux privilèges et immunités de l'UNRWA, ne sont rien à côté de ce qui s'est produit par la suite i) à Gaza et ii) en Cisjordanie.

i) Gaza

155. La campagne menée par Israël à Gaza a déjà provoqué une crise humanitaire. Des actes de violence aveugles ont réduit en ruines la majeure partie de cette partie du Territoire palestinien occupé, tué des dizaines de milliers de personnes et déplacé des centaines de milliers d'autres.

156. L'UNRWA a également souffert de la campagne d'Israël à Gaza. Selon ses derniers chiffres, il a comptabilisé, depuis le 7 octobre 2023, 786 incidents au cours desquels ses locaux et les personnes qui s'y trouvaient ont été touchés. Plus affligeant encore, 273 membres de son personnel ont perdu la vie²²⁷.

157. Il est impossible pour le Pakistan de procéder à une évaluation complète de chacun de ces incidents dans le cadre du présent exposé. Ce qui sera utile à la Cour, selon lui, c'est de définir les obligations d'Israël à l'égard des locaux et des biens de l'UNRWA en situation de conflit armé.

158. L'un des principaux privilèges de l'UNRWA dans ce contexte découle de la section 3 de l'article II de la convention générale, à savoir l'inviolabilité de ses locaux et de ses biens. Comme cela a déjà été indiqué, cette disposition :

- 158.1. établit une règle d'inviolabilité absolue pour les locaux et les biens de l'UNRWA, y compris les bâtiments et les véhicules ;
- 158.2. précise que tout ce qui va au-delà d'une ingérence minimale dans ces biens et locaux (telle que celle occasionnée par une fouille visuelle rapide), qu'elle soit intentionnelle ou non, enfreint la norme ;
- 158.3. ne peut être levée que lorsque l'UNRWA le suggère ou le demande expressément dans des circonstances particulières ; et
- 158.4. n'est pas affaiblie ou différée dans des situations de conflit armé ou de sécurité accrue.

159. Deux points supplémentaires doivent être soulignés à propos des installations de Gaza que l'Office a été forcé d'évacuer sous la menace d'une action militaire israélienne :

- 159.1. Premièrement, le simple fait que l'UNRWA ait été contraint d'évacuer en raison d'une action d'Israël indique clairement qu'il y a eu violation de la section 3 de l'article II, étant donné que les activités de l'Office ont été considérablement perturbées.
- 159.2. Deuxièmement, une installation évacuée demeure inviolable en vertu de la section 3 de l'article II, tant que l'UNRWA lui-même n'en décide pas autrement au cas par cas.

160. Dans ces conditions, il ne fait guère de doute que bon nombre des incidents exposés par le Pakistan à titre d'exemple sont juridiquement indéfendables par Israël.

161. Comment, par exemple, la frappe israélienne du 4 décembre 2023 sur l'école primaire pour garçons de Beit Lahia, gérée par l'UNRWA, qui a tué de nombreuses personnes déplacées qui s'y abritaient, peut-elle être décrite comme conforme à la section 3 de l'article II ? Ou la frappe

²²⁷ UNRWA, *Situation Report #159*, 13 February 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-159-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

israélienne de missiles du 14 juillet 2024 sur l'école Abu Oraiban de l'UNRWA dans le camp de réfugiés de Nuseirat, qui a tué 15 personnes et en a blessé 87 ? Ou l'incident du 27 décembre 2024, au cours duquel les forces israéliennes ont pénétré dans une école et un centre de stockage de l'UNRWA à Jabalia et ont fouillé et détenu de force les personnes qui s'y trouvaient²²⁸ ?

162. La réponse est que, en droit international, il n'y a aucune justification possible pour ces actes ainsi que pour les nombreux autres incidents similaires détaillés par l'UNRWA dans ses rapports de situation périodiques.

163. Dans l'hypothèse où Israël chercherait à se décharger de sa responsabilité évidente en affirmant de manière infondée que ces installations étaient soupçonnées d'abriter des agents du Hamas ou d'être utilisées par le Hamas, ces excuses ne sauraient être retenues (sans parler des obligations qui, dans le même temps, incombent à Israël au regard du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et sont examinées ci-après).

163.1. En pareil cas, la solution n'est pas de bombarder une école ou un établissement médical de l'UNRWA, tuant et blessant ceux qui s'y trouvent. Elle est de contacter le commissaire général de l'UNRWA et demander que la protection offerte par la section 3 de l'article II soit levée.

163.2. En cas de refus de l'UNRWA, Israël pouvait saisir l'Assemblée générale et/ou le Secrétaire général ou, en temps utile, la Cour en vertu de la section 30 de l'article VIII, sans, toutefois, que la protection soit levée.

163.3. Avancer qu'il pouvait en être autrement reviendrait à autoriser les forces militaires à détruire des installations de l'ONU sous prétexte que des forces ennemies s'y abritent.

164. Un autre domaine dans lequel la section 3 de l'article II de la convention générale est pertinente est celui des efforts faits par l'UNRWA pour acheminer l'aide humanitaire à Gaza. Depuis le début du conflit, Israël a bloqué ou ralenti à plusieurs reprises l'aide humanitaire destinée à Gaza, y compris les convois de l'Office.

164.1. Dans ce cas aussi, la section 3 de l'article II prévoit l'inviolabilité absolue des véhicules et des biens de l'UNRWA.

164.2. Sont concernés, bien évidemment, les envois d'aide humanitaire de l'UNWR à Gaza.

164.3. Il s'ensuit qu'Israël ne peut interférer avec ces envois de quelque manière que ce soit, sauf à procéder à une fouille visuelle courte et non invasive d'une durée maximale de quelques minutes.

164.4. Israël peut également demander aux personnes se trouvant à l'intérieur des véhicules de l'Office de présenter une pièce d'identité, mais il ne peut ni fouiller ni détenir ces véhicules.

165. Toute tentative faite par Israël pour retarder ou bloquer l'acheminement de l'aide de l'UNRWA à Gaza constitue également une violation inacceptable des droits de l'Office aux termes de la section 3 de l'article II.

²²⁸ Voir paragraphe 52 ci-dessus.

166. Les autres règles de droit international applicables au regard desquelles la responsabilité d'Israël est déjà engagée sont notamment les suivantes :

- 166.1. la section 4 de l'article I de la convention générale concernant l'inviolabilité des archives de l'UNRWA ;
- 166.2. d'importantes dispositions de l'accord Cormay-Michaelmore (qu'elles soient mises en œuvre ou reproduites par l'article 105 de la Charte), en particulier :
 - a) le paragraphe a) concernant la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'Office ; et
 - b) le paragraphe b) concernant la garantie de la libre circulation des véhicules de l'Office à l'entrée et à l'intérieur du Territoire palestinien occupé.
- 166.3. D'importantes dispositions de la Charte, notamment :
 - a) le paragraphe 5 de l'article 2 relatif à l'obligation faite à Israël d'offrir à l'Office toute l'assistance nécessaire à l'exécution de son mandat ; et
 - b) le paragraphe 2 de l'article 100 relatif à l'obligation faite à Israël de respecter le caractère international de l'UNRWA et de ne pas tenter d'influencer le travail de son personnel.

ii) La Cisjordanie

167. Les agissements israéliens en Cisjordanie ont donné lieu à une série de nouvelles violations des privilèges et immunités de l'UNRWA. Comme indiqué ci-dessus, des centaines d'incidents ont été enregistrés au cours de la campagne de répression menée par Israël en Cisjordanie et contre le peuple palestinien à la suite du 7 octobre 2023.

168. Pour ce qui concerne l'UNRWA, les incidents suivants peuvent, entre autres, être mentionnés²²⁹ :

- 168.1. l'arrestation de membres du personnel de l'Office aux points de contrôle israéliens, où on leur a bandé les yeux et donné des coups ;
- 168.2. l'utilisation des installations de l'UNRWA comme postes de tir par les forces militaires et de sécurité israéliennes ; et
- 168.3. l'entrée dans les installations de l'UNRWA de forces militaires et de sécurité israéliennes et les fouilles contraintes de ces installations.

169. Ces événements témoignent du même mépris par Israël des privilèges et immunités de l'UNRWA en Cisjordanie que celui qu'il a manifesté pour les protections à Gaza. Ils emportent plusieurs violations :

- 169.1. La violation de l'immunité de juridiction accordée au personnel de l'UNRWA pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions au sein de l'Office, au regard du point 1 de la section 18 de l'article V de la convention générale.

²²⁹ Voir le point 53 ci-dessus.

- 169.2. Le non-respect de l'inviolabilité des biens et locaux de l'UNRWA, au regard de la section 3 de l'article II de la convention générale.
- 169.3. La violation par Israël de ses obligations au titre de l'accord Cormay-Michaelmore (tel qu'il a été conclu ou tel qu'il est reflété dans les dispositions de l'article 105 de la Charte), plus précisément de ses paragraphes *a)-d)* ; et
- 169.4. La violation par Israël de ses obligations au regard de la Charte, notamment le paragraphe 5 de l'article 2 et le paragraphe 2 de l'article 100.

2. La législation anti-UNRWA

170. Le Pakistan en vient maintenant au second aspect de la campagne menée par Israël contre l'UNRWA — la législation anti-UNRWA. Il commencera par *a)* examiner le contenu de cette législation et la manière dont elle porte atteinte aux privilèges et immunités de l'Office et de son personnel, avant de *b)* de passer en revue et de réfuter les raisons invoquées par Israël pour justifier ladite législation, telles qu'elles sont exposées dans certaines lettres adressées à l'Assemblée générale.

a) *Les violations effectives ou potentielles des immunités et privilèges de l'UNRWA et de son personnel résultant de la législation anti-UNRWA*

171. Comme indiqué ci-dessus, la législation anti-UNRWA comprend deux éléments : i) la loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024) ; et ii) la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024). Le Pakistan exposera la manière dont chacune de ces lois conduit à une violation par Israël des privilèges et immunités de l'UNRWA énoncés ci-dessus, ainsi que des principes associés énoncés dans la Charte et ailleurs.

i) La loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024)

172. Le Pakistan commencera par un examen de la loi de 2024 portant cessation des activités de l'UNRWA. Dans son *paragraphe 1*, ce texte vise d'abord à mettre fin à l'accord Cormay-Michaelmore²³⁰.

173. Ainsi que cela a déjà été indiqué, dans la mesure où cette dénonciation a pour objet de supprimer les privilèges et immunités de l'UNRWA et de son personnel, elle est fondamentalement sans effet, et ce pour deux raisons.

- 173.1. Premièrement, Israël étant partie à la convention générale, indépendamment de l'accord Cormay-Michaelmore, il est tenu d'accorder à l'UNRWA et à son personnel les privilèges et immunités prévus dans la première même si le second a été dénoncé²³¹.
- 173.2. Deuxièmement, comme indiqué ci-dessus, les privilèges et immunités prévus dans l'accord Cormay-Michaelmore ont été jugés « indispensables » (et donc « nécessaires ») par le commissaire général de l'UNRWA. Israël étant Membre de l'ONU, il reste tenu d'accorder ces privilèges et immunités à l'UNRWA et à son personnel aux termes des paragraphes 1

²³⁰ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), alinéa *a)* du paragraphe 1.

²³¹ Un fait qu'Israël lui-même semble reconnaître : lettre datée du 18 décembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale, Philemon Yang, par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, Danny Danon, p. 7 (où il est indiqué que la législation anti-UNRWA est sans préjudice de l'applicabilité de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies).

et 2 de l'article 105 de la Charte, même si l'accord Cormay-Michaelmore n'est plus en vigueur entre eux.

174. Indépendamment de ce qui précède, et comme l'a relevé le Secrétaire général dans la lettre qu'il a adressée à Israël le 28 octobre 2024, en dénonçant l'accord Cormay-Michaelmore au beau milieu d'une crise humanitaire qu'il a lui-même provoquée, Israël a manqué à l'obligation qui lui incombe au regard du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte de « donner à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par lui conformément aux décisions adoptées sur la question par les organes principaux compétents en vertu des dispositions de la Charte »²³².

175. Dans son *paragraphe 2*, la loi énonce une règle consacrant l'« abstention de tout contact avec l'UNRWA ». Selon les termes de cette loi, « [a]ucune autorité de l'État, y compris les entités et les personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom »²³³.

176. Les autorités israéliennes s'appuient déjà sur cette disposition pour porter atteinte aux privilèges et immunités de l'UNRWA. Par exemple, il semblerait qu'Israël n'accorde plus à l'UNRWA l'exonération des taxes à l'importation de produits pharmaceutiques, entre autres, qui sont des articles destinés à son usage officiel²³⁴. Il s'agit là d'une violation manifeste du point 2 de la section 7 de l'article II de la convention générale. Tout refus des autorités israéliennes de traiter les demandes de remboursement de la TVA présentées par l'UNRWA concernant des achats importants à usage officiel (fournitures médicales, matériel technique, appareils électroniques essentiels, par exemple) constitue une violation de la section 8 de l'article II de la convention²³⁵. Israël a également refusé de renouveler les permis de travail de membres du personnel de l'Office recrutés sur le plan international, les obligeant à quitter Jérusalem-Est le 29 janvier 2025, en violation du paragraphe *c*) de l'accord Cormay-Michaelmore, tel que reflété dans le paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte²³⁶.

177. Par ailleurs, le Pakistan souscrit à l'analyse du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, telle qu'elle figure dans la note verbale que celui-ci a adressée au ministère israélien des affaires étrangères le 8 janvier 2025 :

« Eu égard à la loi portant cessation des activités de l'UNWRA, le Bureau des affaires juridiques note que l'application du paragraphe 2 de cette loi ... semblerait entraver de manière significative les activités de l'UNWRA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Il existe certains privilèges, immunités et facilités accordés à l'UNRWA et à son personnel qui nécessitent des mesures de la part de l'État d'Israël, y compris l'octroi de visas, l'exonération de taxes, l'exemption des restrictions à l'importation et à l'exportation ainsi que l'entrée et la sortie par les postes

²³² Lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au premier ministre, Benyamin Nétanayhou, par le Secrétaire général, António Guterres, p. 3.

²³³ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), par. 2.

²³⁴ Note verbale datée du 4 décembre 2024 adressée au ministère israélien des affaires étrangères par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, p. 1.

²³⁵ Ce refus semble même dater d'avant l'adoption de la loi de 2004 portant cessation des activités de l'UNRWA : voir par exemple la lettre datée du 11 septembre 2004 du directeur par intérim chargé des affaires concernant l'UNRWA (en Cisjordanie), Roland Friedrich, au directeur du département des affaires politiques concernant l'ONU, au ministère israélien des affaires étrangères, Alon Simhayoff.

²³⁶ UNRWA, *Situation Report #158*, 7 February 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-158-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

qu'il contrôle, l'immunité de juridiction, l'inviolabilité des archives et des locaux de l'Office et les facilités de communication. À cet égard, il apparaît que l'UNRWA ne sera pas en mesure de jouir pleinement des privilèges, immunités et facilités prévus par la convention générale sans contact ou interaction entre l'UNRWA et son personnel, d'une part, et les autorités compétentes d'Israël et les personnes agissant en leur nom, de l'autre. *À cet égard, toute action ou inaction de la part d'Israël menant à une abstention de contacts entre l'UNRWA et le Gouvernement, dans des situations où de tels contacts sont nécessaires pour le respect, par Israël, de ses obligations de veiller à ce que l'UNRWA et son personnel jouissent des privilèges, immunités et facilités, ne serait pas compatible avec les dispositions pertinentes de la convention générale.* »²³⁷

178. En outre, comme mentionné, le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte met à la charge d'Israël l'obligation positive d'apporter à l'UNRWA « pleine assistance » dans toute action entreprise pour mener à bien sa mission. Compte tenu du contrôle exercé par Israël sur Gaza et la Cisjordanie, ainsi que sur les principaux points d'entrée et de sortie de ces zones, l'Office ne peut mener à bien sa mission humanitaire vitale sans sa coopération. En suspendant cette coopération en application de la loi de 2024 portant cessation des activités de l'UNRWA, Israël a commis une violation grave de la disposition précitée.

179. En outre, Israël est aussi lié par le paragraphe 2 de l'article 100 de la Charte, en application duquel il a l'obligation de « respecter le caractère exclusivement international » de l'UNRWA et de son personnel et de « ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche ». À cet effet, Israël doit entretenir avec l'UNRWA des « rapports de coopération et de coordination, non de subordination »²³⁸, et il lui est interdit de chercher à « influencer le commissaire général ou ses collaborateurs dans l'exécution de leur tâche »²³⁹.

180. Le paragraphe 2 de la loi — et, de fait, la législation anti-UNRWA plus largement — constitue une violation flagrante par Israël du paragraphe 2 de l'article 100. En lui retirant son assistance, Israël cherche à intimider l'UNRWA et, le moment venu, à le faire disparaître. Cette façon de procéder non seulement ne respecte pas le caractère international de l'Office, mais relève également de la volonté de le placer sous tutelle et de faire échouer l'ensemble de ses opérations.

181. La dernière disposition de fond de la loi est le *paragraphe 3*, qui dispose que

« [I]es dispositions de la présente loi n'affectent en rien les poursuites pénales engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA, y compris les poursuites ayant trait aux événements du 7 octobre 2023 ou à l'opération "Épées de fer", ou toute autre poursuite pénale engagée au titre de la loi antiterroriste de 2016, ni les mesures prises contre ces personnes dans le cadre desdites procédures »²⁴⁰.

Les poursuites pénales visées au paragraphe 3 violeraient probablement l'immunité de juridiction du personnel de l'Office en Israël. Il convient de rappeler que, conformément au point 1 de la section 18 de l'article V de la convention générale, ces fonctionnaires jouissent d'une immunité absolue de juridiction de la part d'Israël « pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris

²³⁷ Note verbale datée du 8 janvier 2025 adressée au ministère israélien des affaires étrangères par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, p. 4-5 (les italiques sont de nous).

²³⁸ *Avis du conseiller général de l'UNRWA*, Annuaire juridique des Nations Unies (1968), p. 195-196, par. 2-3.

²³⁹ *Ibid.*, p. 227, par. 6-7.

²⁴⁰ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), par. 3.

leurs paroles et écrits) »²⁴¹. Aucune poursuite contre des membres du personnel de l'Office ne saurait découler d'actes accomplis par les intéressés dans l'exercice de leurs fonctions, de telles poursuites ne pouvant être engagées que conformément à la procédure décrite par le Pakistan²⁴².

ii) La loi portant cessation des activités de l'Office dans l'État d'Israël (2024)

182. Le deuxième volet de la législation anti-UNRWA est la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024). Dans le *paragraphe 1* de cette loi, il est précisé que l'objectif est « d'empêcher toute activité de l'UNRWA dans l'État d'Israël »²⁴³ — qui, en droit israélien, inclut Jérusalem-Est, actuellement l'objet d'une occupation illicite.

183. La seule disposition de fond de la loi est le *paragraphe 2*, qui prévoit seulement que l'UNRWA « ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël »²⁴⁴. Le Pakistan interprète cette disposition comme donnant aux autorités israéliennes une large marge de manœuvre pour expulser l'UNRWA de Jérusalem-Est.

184. Le premier point, et le plus évident, est qu'Israël, en tant qu'occupant illicite du Territoire palestinien occupé, n'a pas droit à la souveraineté sur quelque partie du territoire, dont Jérusalem-Est, et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation²⁴⁵. Il s'ensuit que, au regard du droit international, la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël ne peut avoir aucun effet sur le statut de l'UNRWA, ni sur le droit de ce dernier d'intervenir dans le Territoire palestinien occupé.

185. Plus simplement, la présence de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé est tout à fait licite et légitime, ce qui est loin d'être le cas de celle d'Israël.

186. Le deuxième point est que toute tentative pour appliquer cette disposition illicite au moyen d'une action directe contre l'UNRWA ou son personnel entraînera, nécessairement et inmanquablement, de graves violations par Israël de ses obligations au regard de la convention générale. Ainsi :

186.1. Toute tentative visant à engager une action en justice contre l'UNRWA, ou faire exécuter un jugement, violerait l'immunité accordée à l'UNRWA par la section 2 de l'article II de la convention générale.

186.2. Toute tentative visant à détenir, arrêter ou juger des membres du personnel de l'UNRWA en se fondant uniquement sur cette loi constituerait (en l'absence de renonciation à l'immunité par le commissaire général) une violation de l'immunité fonctionnelle conférée aux intéressés par le point 1 de la section 18 de l'article V de la convention générale.

²⁴¹ Point 1 de la section 18 de l'article V de la convention générale.

²⁴² Voir paragraphe 144 ci-dessus. Voir également, à cet égard, les préoccupations soulevées par le Secrétaire général : lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au premier ministre, Benyamin Nétanyahou, par le Secrétaire général, M. António Guterres, p. 1 ; et note verbale datée du 8 janvier 2025 adressée au ministère israélien des affaires étrangères par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, p. 5.

²⁴³ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024), par. 1.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 254.

187. À cet égard, il convient de mentionner le plan qu'Israël a annoncé dans le cadre de ladite loi — et qu'il met déjà à exécution — en vue d'expulser de l'UNWRA de son siège et des installations associées à Jérusalem-Est.

- 187.1. Israël a déjà manifestement manqué aux obligations qui lui incombent au titre de la section 3 de l'article II de la convention générale, notamment en pénétrant dans plusieurs écoles de l'Office à Jérusalem-Est — en particulier le centre de formation de Kalandia — afin d'empêcher l'Office de dispenser des services éducatifs aux enfants palestiniens²⁴⁶.
- 187.2. Il y aurait une nouvelle violation de la même disposition si Israël devait mettre à exécution son intention de forcer l'Office à quitter son siège de longue date à Jérusalem-Est.
- 187.3. La manière dont ces expulsions sont menées pourrait entraîner d'autres violations de la convention générale, notamment la section 4 de l'article II relative à l'inviolabilité des archives de l'UNWRA.

188. Outre les violations précédentes, Israël violerait également (et a déjà violé) plusieurs protections contenues dans l'accord Cormay-Michaelmore, alors même que celles-ci subsistent en application de l'article 105 de la Charte en dépit de la dénonciation supposée dudit accord. Les protections visées sont notamment les suivantes :

188.1. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 105 :

- a) l'obligation d'Israël d'assurer la protection et la sécurité des installations et des biens de l'UNRWA ;
- b) l'obligation d'Israël d'autoriser la libre circulation des véhicules de l'UNRWA à l'entrée et à la sortie de Jérusalem-Est ; et
- c) l'obligation d'Israël de fournir à l'UNRWA des installations de radio, de télécommunications et d'atterrissage.

188.2. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 105 :

- a) l'obligation d'Israël d'assurer la protection et la sécurité du personnel de l'UNRWA ;
- b) l'obligation d'Israël de permettre au personnel de l'UNRWA recruté sur le plan international d'entrer dans Jérusalem-Est, d'en sortir et de se déplacer à l'intérieur du secteur ; et
- c) l'obligation d'Israël de permettre au personnel de l'UNRWA recruté sur le plan local de se déplacer à l'intérieur de Jérusalem-Est.

189. Outre qu'elles violent les obligations d'Israël au regard de la convention générale et de l'article 105 de la Charte, la législation adoptée et les actions engagées par Israël pour la mettre à exécution violent également le paragraphe 5 de l'article 2 et le paragraphe 2 de l'article 100 de la Charte, essentiellement pour les mêmes raisons.

189.1. Le simple fait que la législation ait été adoptée est contraire au paragraphe 5 de l'article 2, aux termes duquel Israël est tenu de donner à l'Office pleine assistance dans l'exécution du

²⁴⁶ UN, *UNRWA: Young Palestinians in East Jerusalem shut out of UNRWA training centre*, 20 February 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://palestine.un.org/en/289557-unrwa-young-palestinians-east-jerusalem-shut-out-unrwa-training-centre>.

mandat qui lui a été confié par l'Assemblée générale. Cette législation, qui constitue de toute évidence une tentative pour intimider et, le moment venu, expulser l'UNRWA de Jérusalem-Est en employant la puissance de l'État israélien, ainsi que pour entraver les opérations de l'Office à Gaza et en Cisjordanie, est *ex facie* incompatible avec cette obligation. Il en va de même pour tout acte accompli dans le cadre de sa supposée exécution.

189.2. La législation viole également, de par son adoption, le paragraphe 2 de l'article 100, qui oblige Israël à respecter le caractère international de l'Office et à ne pas chercher à l'influencer dans l'exécution de sa tâche. Elle constitue une violation flagrante de cette disposition, destinée à forcer l'UNRWA à mettre fin à ses opérations dans le Territoire palestinien occupé. Il en va de même de tout acte accompli dans le cadre de sa supposée exécution.

190. À l'heure actuelle, l'UNRWA est une bouée de sauvetage essentielle pour la population de Gaza, qui souffre d'une catastrophe humanitaire engendrée par Israël. Exiger qu'il quitte Jérusalem-Est maintenant, ou à tout moment avant que la situation à Gaza ne revienne à la normale, causerait un préjudice immense et irréparable à sa capacité de s'acquitter de son mandat, à savoir venir en aide aux réfugiés de Palestine et les protéger. Il s'ensuit qu'Israël ne peut contraindre l'Office à quitter Jérusalem-Est tant qu'il n'a pas été mis un terme à la situation qu'il a lui-même provoquée et que les dégâts causés à Gaza n'ont pas été réparés.

b) Les raisons invoquées par Israël pour justifier la législation anti-UNRWA

191. Au moment de la présentation du présent exposé écrit, Israël prétend justifier son attaque sans précédent contre un organe subsidiaire de l'Assemblée générale au moyen de deux lettres envoyées par son représentant permanent auprès de l'ONU, l'ambassadeur Danny Danon.

i) La lettre de l'ambassadeur Danon datée du 18 décembre 2024

192. Dans la lettre adressée le 18 décembre 2024 par l'ambassadeur Danon au président de l'Assemblée générale (une lettre identique ayant été adressée à la présidence du Conseil de sécurité), Israël fournit cinq raisons censées justifier la législation anti-UNRWA. Aucune d'entre elles ne résiste à l'examen.

193. La première est la prétendue « infiltration généralisée des rangs de l'UNRWA par le Hamas et d'autres organisations terroristes » au mépris flagrant des devoirs et du mandat de l'Office²⁴⁷. Comme fondement de cette affirmation incendiaire, Israël cite deux articles de presse parus dans le New York Times²⁴⁸.

194. Ces allégations ont déjà été examinées de manière exhaustive dans le rapport Colonna et dans l'enquête du BSCI, décrit en détail plus haut. Ainsi que cela ressort de ces travaux, l'Office applique des protocoles stricts afin d'éviter que son indépendance ne soit compromise. Le rapport Colonna en particulier a conclu que l'UNRWA avait mis en place des « mécanismes ... solides » pour répondre aux allégations de manquement à la neutralité et qu'il enquêtait rigoureusement à ce

²⁴⁷ Lettre datée du 18 décembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale, Philemon Yang, par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, Danny Danon, p. 1 (ci-après, la « première lettre de Danon »).

²⁴⁸ Première lettre de Danon, notes de bas de page 1 et 2.

sujet²⁴⁹. Lorsque des déficiences ont été constatées, les auteurs du rapport ont formulé des recommandations, que l'UNWRA s'emploie à mettre en œuvre avec diligence²⁵⁰.

195. Le BSCI a commencé d'enquêter immédiatement après les allégations d'Israël selon lesquelles des membres du personnel de l'UNRWA recrutés sur le plan local étaient impliqués dans les attaques du 7 octobre 2023. Il a conclu que seuls neuf de ces membres du personnel — sur un total de plus de 30 000 — *pouvaient* être impliqués dans les attentats. Le commissaire général a immédiatement mis fin aux contrats des intéressés sans autre enquête « dans l'intérêt de l'Office »²⁵¹. Les allégations d'Israël concernant « l'infiltration généralisée des rangs de l'UNRWA par le Hamas » sont fausses et les « aveux » des intéressés auraient été extorqués de force²⁵². Même si ces allégations avaient été confirmées, ce qui, comme cela a été indiqué ci-dessus, n'a pas été le cas en l'espèce, les faits en cause ne justifiaient pas l'application de lois restreignant les opérations de l'UNWRA ou compromettant d'une autre manière ses privilèges et immunités dans le Territoire palestinien occupé, sur lequel Israël n'a pas de droits souverains.

196. La *deuxième* raison avancée par Israël est une réponse au rapport Colonna et à l'enquête du BSCI. En bref, Israël affirme que les travaux en question ne sont pas suffisants pour répondre à ses préoccupations concernant l'UNRWA²⁵³.

197. Cette justification est réfutée par la simple lecture du rapport Colonna et des résultats de l'enquête du BSCI. Ces travaux ont été approfondis, transparents et exhaustifs et ont été menés avec l'entière coopération de l'UNRWA. L'argument d'Israël doit également être replacé dans le contexte des *véritables* griefs qu'il a clairement proférés à l'encontre de l'UNWRA, à savoir que celui-ci perpétue a) « le problème des réfugiés palestiniens » et « le mythe du droit au retour »²⁵⁴ et b) s'est révélé être une source fiable d'éléments de preuve corroborant les accusations de génocide par Israël contre le peuple palestinien que l'Afrique du Sud a portées en l'affaire relative à l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, dont la Cour est également saisie²⁵⁵.

198. À la lumière de ces déclarations, il apparaît clairement qu'aucune enquête sur l'UNRWA, même si elle est approfondie, comme l'ont été le rapport Colonna et l'enquête du BSCI, ne pourra *jamais* satisfaire Israël. Depuis des années, ce dernier cherche un prétexte pour se débarrasser de l'UNRWA et de l'assistance qu'il fournit au peuple palestinien. Il croit en avoir trouvé un dans le conflit actuel.

²⁴⁹ Rapport Colonna, p. 9.

²⁵⁰ Voir par exemple UNRWA, *Implementation of Colonna Report: Quarterly Report*, January 2025, accessible à l'adresse suivante : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/ist_012025_progressreport_01202025.pdf.

²⁵¹ Statement by UNRWA Commissioner General, 5 August 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/investigation-completed-allegations-unrwa-staff-participation-7-october>.

²⁵² UNRWA, *Detention and alleged ill-treatment of Detainees from Gaza during Israel-Hamas War*, 16 April 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/unispal/document/detention-and-ill-treatment-unrwa-report-16apr24/>.

²⁵³ Première lettre de Danon, p. 3-4.

²⁵⁴ YouTube, *PM Netanyahu's Remarks at Weekly Cabinet Meeting—7/1/2018*, 7 January 2018, accessible à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/watch?v=feJMKgSHbBk>.

²⁵⁵ Gouvernement israélien, déclaration du premier ministre Benyamin Nétanyahou s'adressant à une délégation d'ambassadeurs de l'ONU : « Il est temps que la communauté internationale et l'ONU elle-même comprennent que la mission de l'UNRWA doit prendre fin », 31 janvier 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/event-un310124>.

199. La *troisième* justification avancée par Israël est qu'il n'est pas impossible de remplacer l'assistance humanitaire et les autres formes d'aide que l'UNRWA fournit au peuple palestinien. À l'appui de cette thèse, il avance diverses allégations visant à minimiser la contribution de l'Office pour apporter une aide non seulement à la population de Gaza mais aussi au reste du Territoire palestinien occupé, arguant, par exemple, que « la majeure partie de l'aide humanitaire entrant sur le territoire est déjà coordonnée par des acteurs autres que l'UNRWA »²⁵⁶.

200. Cette affirmation est réfutée par les rapports réguliers de l'UNRWA sur l'aide humanitaire essentielle qu'il fournit à Gaza depuis le 7 octobre 2023. Elle est également réfutée par la multitude de déclarations faites au cours des 75 années d'activité de l'UNRWA, qui attestent de son caractère absolument indispensable pour le peuple palestinien. Comme l'Assemblée générale l'a confirmé dans sa résolution ES-10/25 du 11 décembre 2024, l'UNRWA « demeure l'épine dorsale de toutes les interventions humanitaires menées à Gaza » et « aucune organisation n'a les moyens de le remplacer ou d'exercer à sa place son mandat, qui consiste à apporter une aide humanitaire vitale dont les réfugiés et les civils palestiniens ont besoin de toute urgence »²⁵⁷.

201. La *quatrième* justification avancée par Israël est que la législation anti-UNRWA a été adoptée en réponse aux manquements supposés de l'Office et de l'ONU, qui n'ont pas su répondre aux préoccupations israéliennes concernant l'infiltration du Hamas²⁵⁸. Cet argument est difficile à accepter alors même que, au cours des 12 derniers mois seulement, l'UNRWA a participé pleinement et de son plein gré à la fois à l'examen ayant donné lieu au rapport Colonna et à l'enquête du BSCI, tous deux engagés sous les auspices de l'ONU.

202. De plus, Israël affirme que l'Office a « disposé de tout le temps voulu pour prendre les dispositions nécessaires avant l'entrée en vigueur de la législation israélienne en question »²⁵⁹. Le Pakistan suppose qu'Israël cherche ainsi à satisfaire à l'exigence énoncée par la Cour dans son avis consultatif sur l'*Interprétation de l'accord*, selon laquelle toute action engagée par un Membre pour supprimer ou modifier la présence d'une entité des Nations Unies sur son territoire doit avoir donné lieu à des négociations de bonne foi et être mise en œuvre de manière à minimiser le préjudice causé à l'organisation.

203. Comme nous l'avons déjà expliqué, Israël ne s'est en rien plié à une telle exigence :

203.1. Son affirmation implique qu'il a la capacité de réglementer légalement les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, ce qui n'est pas le cas. Israël occupe le Territoire en violation des normes impératives du droit international. Comme la Cour l'a constaté, il n'a pas droit à la souveraineté sur le Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains.

203.2. Par ailleurs, même en supposant *in arguendo* qu'Israël a le droit de réglementer l'UNRWA à Jérusalem-Est par le biais de la législation anti-UNRWA, il n'a pas respecté les directives de la Cour en l'affaire de l'*Interprétation de l'accord*. Selon la législation, l'UNRWA doit mettre fin à plus de sept décennies d'opérations à Jérusalem-Est en quelques mois, ce qui entravera de manière significative, sinon totale, ses activités dans l'ensemble du Territoire

²⁵⁶ Première lettre de Danon, 18 décembre 2024, p. 4-5.

²⁵⁷ Nations Unies, résolution ES-10/25 de l'Assemblée générale sur l'appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 16 décembre 2024, par. 7.

²⁵⁸ Première lettre de Danon, p. 4-5.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 5.

palestinien occupé. Il est en outre tenu d'évacuer les lieux à un moment où de grandes parties de Gaza ont été réduites en ruines par l'action israélienne. Le peuple palestinien n'a jamais eu autant besoin de l'UNRWA. Exiger que celui-ci parte maintenant irait à l'encontre de sa mission et causerait un préjudice incalculable à son mandat.

204. La *cinquième* et dernière justification avancée par Israël consiste à affirmer que la législation anti-UNRWA « ne sape en aucune manière l'attachement indéfectible d'Israël au droit international »²⁶⁰, et est « sans préjudice de l'applicabilité de la convention générale »²⁶¹.

205. Du point de vue des privilèges et immunités de l'UNRWA, cet argument est sans fondement. Comme cela a été indiqué plus haut, la simple *adoption* de la législation a enfreint de multiples dispositions de la Charte et de la convention générale. Le Pakistan ne voit pas comment d'autres violations de ce même ensemble de principes pourraient être évitées au fur et à mesure de l'application effective de la législation, le Bureau des affaires juridiques l'ayant d'ailleurs expliqué en détail dans sa réponse à la lettre d'Israël²⁶², à laquelle le Pakistan souscrit dans son intégralité.

ii) La lettre de l'ambassadeur Danon datée du 24 janvier 2025

206. La lettre de l'ambassadeur Danon du 24 janvier 2025 touche moins au fond et peut faire l'objet d'un examen rapide. Adressée au Secrétaire général, elle commence par confirmer le retrait de l'accord Cormay-Michaelmore (pour l'essentiel dénué de pertinence, les protections dudit accord étant en outre reprises dans l'article 105 de la Charte) ainsi que le contenu de la lettre du 18 décembre 2024²⁶³.

207. En outre, la lettre a pour objet de signaler des incidents isolés et mineurs dans lesquels l'UNRWA aurait abusé de son immunité au sens de l'« article 21 » de la convention générale (le Pakistan supposant que l'ambassadeur Danon fait référence à la section 21 de l'article V de la convention générale). Sont mentionnés en particulier :

207.1. le siège installé par l'UNRWA à Jérusalem-Est dans le quartier de Maalot Dafna, où l'Office utiliserait une « station-service dangereuse » et construirait des bâtiments sans avoir obtenu les autorisations nécessaires ; et

207.2. une autre installation, située dans le quartier de Kfar Aqueb à Jérusalem-Est, où l'Office utiliserait un vaste terrain sans le consentement du propriétaire.

208. Le Pakistan ne prend pas position sur l'exactitude des faits allégués par Israël. D'un point de vue juridique, deux observations s'imposent toutefois :

208.1. Premièrement, la section 21 de l'article V de la convention générale ne s'applique que dans le contexte dudit article, qui traite des immunités des membres du *personnel* à titre individuel. Les allégations d'Israël concernent l'immunité et l'inviolabilité de l'UNRWA *lui-même* et de *ses locaux*, qui relèvent des sections 2 et 3 de l'article II de la convention

²⁶⁰ Première lettre de Danon, p. 6.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 7.

²⁶² Note verbale datée du 8 janvier 2024 adressée au ministère israélien des affaires étrangères par le Bureau des affaires juridique de l'ONU, p. 3-7.

²⁶³ Lettre datée du 24 janvier 2025 adressée au Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation, Danny Danon, p. 1-2.

générale. Ce dernier ne contient aucune disposition correspondant à celles de la section 21. La position d'Israël est donc d'emblée incohérente — au moins en ce qui concerne la convention générale.

208.2. Deuxièmement, si le comportement de l'UNRWA suscite des préoccupations de la part d'Israël, alors, encore une fois, la solution n'est pas d'expulser l'Office de Jérusalem-Est en violation de la convention générale. Il convient de dialoguer avec l'UNRWA et l'Assemblée générale pour résoudre le différend et, en cas d'échec, de demander que la question soit portée devant la Cour pour avis consultatif en vertu de la section 30 de l'article VIII de la convention — comme cela s'est produit à plusieurs reprises dans le passé.

*

* *

209. La conclusion rapide que le Pakistan tire des lettres du 18 décembre 2024 et du 24 janvier 2025 est que le comportement d'Israël et sa législation anti-UNRWA ne sont en aucune manière conformes à ses obligations au regard du droit régissant les privilèges et immunités des organes des Nations Unies, et, de surcroît, qu'Israël en a parfaitement conscience.

210. L'UNRWA doit maintenant attendre que la Cour confirme que le droit international le protège, ainsi que son personnel, contre les exactions d'Israël, et que le comportement de ce dernier est non seulement illicite, mais doit être condamné dans les termes les plus énergiques.

211. Dans ses avis consultatifs sur le *Mur* et le *Territoire palestinien occupé*, la Cour ne s'est pas dérobée face à cette responsabilité. Le Pakistan lui demande de ne pas le faire maintenant.

V. LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

212. Comme la Cour l'a établi dans son avis sur le *Mur* de 2004 et son avis sur le *Territoire palestinien occupé* de 2024, le Territoire palestinien est occupé de façon illicite par Israël qui, en tant qu'entité y exerçant un contrôle effectif y assume les pouvoirs et les devoirs qui sont ceux d'une puissance occupante²⁶⁴. À cet égard, aucune distinction ne doit être faite entre la Cisjordanie, d'une part, et Gaza, d'autre part. Comme la Cour l'a dit, le retrait d'Israël de la bande de Gaza avant le 7 octobre 2023 « n'a[vait] pas totalement libéré cet État des obligations que lui impos[ait] le droit de l'occupation[, lesquelles étaie]nt demeurées proportionnées au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza »²⁶⁵. Elle a rendu cet avis en juillet 2024, lors de l'assaut israélien contre Gaza, et la situation reste, pour l'essentiel, la même aujourd'hui.

213. Le droit international humanitaire définit l'étendue des pouvoirs et des devoirs d'Israël en tant que puissance occupante belligérante exerçant un contrôle effectif sur le Territoire palestinien occupé. Dans son avis consultatif de 2024, la Cour a clairement indiqué que le droit international

²⁶⁴ *Mur*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 167, par. 76 pour ce qui est de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est ; *Territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 88-94 pour ce qui est de la bande de Gaza.

²⁶⁵ *Territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 94.

humanitaire (parmi d'autres règles du droit international) continuait de s'appliquer à la puissance occupante, indépendamment de la licéité ou de l'illicéité de sa présence²⁶⁶. De l'avis du Pakistan, ces conclusions antérieures constituent le socle faisant autorité sur lequel le nouvel avis consultatif devrait être fondé. De fait, il ressort clairement des analyses du Pakistan présentées ci-après qu'Israël *continue* d'utiliser abusivement sa position de puissance occupante pour (entre autres) priver le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination, comme la Cour a dit qu'il le faisait dans l'avis sur le *Territoire palestinien occupé* de juillet 2024²⁶⁷.

214. Le Pakistan examinera successivement ci-après le règlement de La Haye (A), la quatrième convention de Genève (B) et le protocole additionnel I à la quatrième convention de Genève²⁶⁸ (« protocole additionnel I ») (C), qui imposent cumulativement à Israël d'importantes obligations de droit international humanitaire dans ses relations avec l'UNRWA.

A. Le règlement de La Haye de 1907

215. Comme cela a été indiqué ci-dessus, la Cour a déjà confirmé que le règlement de La Haye s'appliquait à Israël. Conformément à cet instrument, associé à la quatrième convention de Genève, Israël est tenu d'assurer l'ordre public, la sécurité et le bien-être de la population dans le Territoire palestinien occupé, ainsi que de faciliter les opérations des organisations humanitaires qui y interviennent.

216. *L'article 43 du règlement de La Haye* revêt une pertinence particulière. Il dispose qu'une puissance occupante « prendra toutes les mesures qui dépendent d'[elle] en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ».

217. Dans la pratique, cela impose à Israël de garantir les conditions nécessaires au fonctionnement continu de la vie publique, tout en assurant les droits et le bien-être de la population palestinienne, obligations qui imposent à leur tour, *ipso facto*, la poursuite des opérations de l'Office dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé.

218. L'article 43 du règlement de La Haye établit donc une obligation large et générale pour Israël, qui est précisée plus avant dans la quatrième convention de Genève et le protocole additionnel I, examinés tour à tour ci-après.

B. La quatrième convention de Genève de 1949

219. Diverses dispositions de la quatrième convention de Genève peuvent contribuer à l'appréciation par la Cour de la question dont elle est saisie²⁶⁹.

²⁶⁶ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 251.

²⁶⁷ *Ibid.*, par. 261. Voir également *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 136.

²⁶⁸ Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I), 8 juin 1977, Nations Unies, *RTNU*, vol. 1125, p. 3.

²⁶⁹ Le Pakistan passe en revue certaines dispositions clés du droit international humanitaire qui, selon lui, revêtent de l'intérêt pour le présent avis consultatif. Il ne prétend pas prendre en compte toutes les obligations pertinentes du droit international humanitaire qui incombent à Israël et l'analyse présentée dans cet exposé ne doit donc pas être considérée comme exhaustive.

1. Secours collectifs

220. On mentionnera tout d'abord, car ce sont celles qui répondent au besoin le plus immédiat, les obligations de secours que la campagne brutale lancée par Israël contre le peuple de Gaza depuis le 7 octobre 2023 a rendues particulièrement pressantes ; ces obligations perdurent cependant, depuis de nombreuses années, dans le Territoire palestinien occupé dans son ensemble.

221. À cet égard, *l'article 59 de la quatrième convention de Genève* (« secours collectifs ») prévoit ce qui suit en ce qui concerne les territoires occupés (entre autres) :

« Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens.

Ces actions, qui pourront être entreprises soit par des États, soit par un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, consisteront notamment en des envois de vivres, produits médicaux et vêtements.

Tous les États contractants devront autoriser le libre passage de ces envois et en assurer la protection. »

222. Le Pakistan note que Gaza doit faire l'objet d'une attention particulière à ce stade dans le cadre des secours collectifs envisagés par l'article 59. Compte tenu de la destruction massive par Israël d'une grande partie de la zone, les besoins dans ce domaine resteront pressants pendant un certain temps. Le commentaire définitif de la quatrième convention de Genève précise comme suit le mandat découlant de l'article 59 : « [l']obligation pour la puissance occupante d'accepter ces actions de secours ne peut être soumise à aucune condition. Dans tous les cas où le territoire occupé est insuffisamment approvisionné, la puissance occupante est tenue d'accepter les actions de secours faites en faveur de la population. »²⁷⁰

223. Israël doit non seulement « accepter » les actions de secours faites en faveur de la population en application de l'article 59, mais aussi « les faciliter dans toute la mesure de ses moyens ». Autrement dit, il doit aussi « pleinement coopérer à l'exécution rapide et scrupuleuse de ces actions »²⁷¹.

224. Comme le Pakistan l'a déjà précisé, l'UNRWA est sans aucun doute la « principale plateforme humanitaire » acheminant des secours à la population de Gaza, « sous des bombardements incessants et au milieu d'innombrables vagues de déplacement »²⁷². Il est la seule organisation internationale ou le seul organe d'une telle organisation ayant pour mandat d'intervenir dans ce domaine à grande échelle, mandat qui lui a été confié par l'Assemblée générale. Comme l'a

²⁷⁰ Jean Pictet, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (ICRC 1987), p. 320.

²⁷¹ *Ibid.* Voir aussi l'alinéa *a*) de l'article 61 de la quatrième convention de Genève, qui prévoit que « la distribution des envois de secours sera faite avec le concours de la puissance [occupante] » ; et l'alinéa *b*) de l'article 23 de cette convention (« Envois de médicaments, vivres et de vêtements »), qui exige des États qu'ils « accord[ent] le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire » destinés à la population civile et qu'ils « autoris[ent] également le libre passage de tout envoi de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches ».

²⁷² Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/79/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2023, p. 5.

fait observer le Secrétaire général, l'UNRWA est « indispensable » et « irremplaçable »²⁷³. L'Assemblée générale a souligné que ce dernier « demeure[ait] l'épine dorsale de toutes les interventions humanitaires menées à Gaza » et qu'« aucune organisation n'a[vait] les moyens de le remplacer ou d'exercer à sa place son mandat, qui consiste à apporter une aide humanitaire vitale dont les réfugiés et les civils palestiniens ont besoin de toute urgence »²⁷⁴. Elle a clairement indiqué que « toute interruption ou suspension de ses activités aurait non seulement de graves conséquences humanitaires pour les millions de réfugiés de Palestine qui dépendent de ses services, mais aussi des répercussions sur toute la région²⁷⁵ ». Comme elle l'a noté, l'action humanitaire de l'Office revêt une importance cruciale en Cisjordanie, en particulier à Jérusalem-Est, qui fait l'objet d'agressions israéliennes constantes, bien que (pour le moment) avec des circonstances immédiates moins catastrophiques.

225. En s'en prenant à l'UNRWA et en tentant de le démanteler, Israël va créer une situation dans laquelle la population palestinienne sera sciemment *privée* de secours. C'est l'exact *contraire* de ce qu'il doit faire au regard du droit international humanitaire, qui exige qu'il « coopère sans réserve à l'exécution rapide et scrupuleuse » des activités de l'UNRWA. Il convient de rappeler que le comportement d'Israël n'est même pas réservé à l'UNRWA, mais n'est qu'un volet de son *modus operandi* illicite. Israël n'a pas seulement manqué d'assurer la fourniture d'aide nécessaire à la population de Gaza, mais il a délibérément bloqué et entravé les secours d'urgence et l'aide humanitaire, attaqué des convois, tué des membres du personnel de l'ONU ou d'autres organisations et entravé le personnel médical qui tentait d'accomplir ses tâches. Les rapports à ce sujet sont nombreux : l'UNRWA s'est plaint à maintes reprises de ce qu'Israël ne respectait pas son obligation de protéger le personnel, les biens et les avoirs de l'Office et d'éviter toute menace ou ingérence dans l'acheminement de l'aide humanitaire à Gaza²⁷⁶.

226. De plus, Israël n'a pas proposé de solution de remplacement raisonnable, réfléchie et globale aux services indispensables de l'UNRWA — et il ne lui appartient pas, en tout état de cause, d'aller à l'encontre de ce que l'Assemblée générale a jugé nécessaire. Dans sa lettre du 18 décembre 2024, par exemple, l'ambassadeur Danon se contente d'affirmer, de façon générale et sans justifications, que l'UNRWA peut valablement être remplacé par d'autres acteurs²⁷⁷. Cette affirmation est tout simplement insuffisante et, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, doit être comprise dans le contexte de la volonté de longue date d'Israël d'éliminer complètement l'UNRWA. La destruction souhaitée du seul moyen viable de fournir des secours suffisants, associée à l'impossibilité de proposer une solution de rechange, constitue une violation manifeste des obligations incombant à Israël au regard de l'article 59 de la quatrième convention de Genève²⁷⁸.

²⁷³ Statement of the Secretary-General on Israeli legislation on UNRWA, 29 October 2024, accessible à l'adresse suivante : C:\Users\cameronmiles\Library\Containers\net.whatsapp.WhatsApp\Data\tmp\documents\8C482797-6951-4A39-BB8D-4561FDB889D9\Statement of the Secretary-General on Israeli legislation on UNRWA | UNRWA.

²⁷⁴ Nations Unies, résolution ES-10/25 de l'Assemblée générale sur l'appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 11 décembre 2024.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ Voir, par exemple, la lettre datée du 31 décembre 2023 adressée au général de division Ghassan Alian, coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires, ministère de la défense d'Israël, par Philippe Lazzarini, commissaire général de l'UNRWA, accessible à l'adresse suivante : <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20250130-req-08-00-en.pdf>.

²⁷⁷ Lettre datée du 18 décembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale, Philemon Yang, par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, p. 4-5.

²⁷⁸ Voir aussi l'article 60 de la quatrième convention de Genève, qui précise que « [l]es envois de secours ne dégageront en rien la puissance occupante des responsabilités que lui imposent les articles 55, 56 et 59 ». Comme Pictet l'indique clairement,

2. Vivres, produits médicaux et obligations connexes

227. L'article 59, quant à lui, doit être lu parallèlement et en complément d'autres dispositions pertinentes de la quatrième convention de Genève, en particulier les articles 55 et 56.

228. *L'article 55* (« ravitaillement de la population ») prévoit notamment ce qui suit :

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

229. *L'article 56* (« hygiène et santé publique ») prévoit notamment ce qui suit :

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

230. Israël a violé à maintes reprises et gravement ces obligations à Gaza ces 18 derniers mois en bloquant l'approvisionnement en vivres et produits médicaux et en détruisant des hôpitaux et d'autres installations médicales.

231. Le fait qu'il s'en prenne à l'UNRWA aggrave ces violations, car le rôle indispensable joué par l'Office dans les efforts d'approvisionnement en vivres et produits médicaux facilite, et n'entrave pas, le respect par Israël de ses obligations juridiques internationales. Or, ce dernier cherche simplement à mettre fin aux activités de l'UNRWA, en violation flagrante de ses obligations au regard du droit humanitaire.

3. Éducation

232. Il en va de même pour l'éducation. Avant le 7 octobre 2023, l'UNRWA dispensait une éducation de base à 290 288 élèves dans ses 278 écoles à Gaza²⁷⁹ (en plus des 46 066 élèves répartis dans 96 écoles en Cisjordanie)²⁸⁰. Il s'agit là des derniers chiffres disponibles, et les besoins de la population palestinienne dans ce domaine restent immenses.

233. En application de l'article 50 de la quatrième convention de Genève, Israël doit faciliter, avec le concours des autorités nationales et locales, « le bon fonctionnement des établissements

« [L]a puissance occupante ... reste à tout moment responsable de l'approvisionnement de la population (articles 55 et 56), les opérations de secours devant conserver leur caractère humanitaire : les envois de secours ne sont pas destinés à représenter la source normale d'approvisionnement du pays ; ils sont constitués de marchandises offertes à des fins de secours et apportent quelque chose de plus aux couches de la population qui connaissent les plus grandes difficultés » : Jean Pictet, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (ICRC 1987), p. 323.

²⁷⁹ *Annual Operational Report 2022* (UNRWA 2023), par. 1.2.1.

²⁸⁰ *Ibid.*, par. 1.2.2.

consacrés aux soins et à l'éducation des enfants » dans le territoire occupé. Cela consiste notamment à assurer l'accès à une éducation de qualité et à protéger les droits des enfants, qui sont parmi les plus vulnérables en période d'occupation. L'Office est particulièrement bien placé pour fournir ce service ; compte tenu de ses obligations, Israël n'est tout simplement pas autorisé à le démanteler.

C. Protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949

234. Israël n'a pas ratifié le protocole additionnel I aux conventions de Genève et n'en est pas partie. La Palestine a adhéré à ce protocole en 2014²⁸¹. Malgré la non-adhésion d'Israël, l'Assemblée générale a déjà clairement exprimé la position collective des Nations Unies selon laquelle cet instrument était applicable dans le Territoire palestinien occupé dans son ensemble²⁸².

1. Le principe de distinction et la protection des civils

235. Les dispositions relatives à la protection de la population civile figurant aux *articles 48 et 52 du protocole additionnel I*, y compris le principe de distinction, sont quelques-uns des principes fondamentaux énoncés dans ce protocole. Toute attaque directe contre un civil ou des biens de caractère civil constitue non seulement une violation du droit international humanitaire, mais revêt une gravité particulière. La notion de population civile couvre l'ensemble des membres du personnel de l'UNRWA et des autres membres du personnel de l'ONU, entre autres acteurs humanitaires. Israël a le devoir d'utiliser les moyens dont il dispose pour respecter ces règles : « il est répréhensible qu'une Partie disposant de tels moyens ne les utilise pas et s'abstienne ainsi consciemment de faire la distinction requise »²⁸³. Ces dispositions sont complétées par le *paragraphe 2 de l'article 71*, qui exige que le « personnel participant aux actions de secours » soit « respecté et protégé ».

236. Le meurtre par Israël de 273 fonctionnaires de l'UNRWA depuis le début du conflit à Gaza en octobre 2023²⁸⁴ est particulièrement choquant. Il témoigne d'un mépris délibéré par Israël de ces principes fondamentaux du droit international humanitaire.

2. Autres dispositions sur les besoins essentiels à la survie et les actions de secours

237. En ce qui concerne les besoins essentiels à la survie, l'*article 69 du protocole additionnel I* dispose notamment ce qui suit :

« En plus des obligations énumérées à l'article 55 de la IV^e Convention relatives à l'approvisionnement en vivres et en médicaments, la Puissance occupante assurera aussi dans toute la mesure de ses moyens et sans aucune distinction de caractère défavorable la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence, des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile du territoire occupé et des objets nécessaires au culte. »

²⁸¹ Voir la liste des États parties accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/state-parties?activeTab=default>.

²⁸² Voir, par exemple, le préambule de la demande d'avis consultatif sur le *Mur* : « Réaffirmant l'applicabilité, au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, de la quatrième convention de Genève et du protocole additionnel I aux conventions de Genève », résolution A/RES/ES-10/14 de l'Assemblée générale, 18 décembre 2003.

²⁸³ CICR, commentaire de 1987 (règle 48 — règle fondamentale), accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-48/commentary/1987?activeTab=>.

²⁸⁴ UNRWA, *Situation Report #159*, 13 February 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-159-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

238. Cette obligation s'appuie sur la quatrième convention de Genève. Comme expliqué dans le commentaire du CICR de 1987, la disposition en question

« part de l'idée qu'il est trop restrictif de limiter cette obligation à l'approvisionnement de la population du territoire occupé seulement en vivres et en médicaments. C'est pourquoi il y est fait aussi mention de la fourniture de vêtements, de matériel de couchage et de logements d'urgence. De fait, comme on peut tout à fait souffrir, et même mourir, de la chaleur comme du froid, il est essentiel que la population civile dispose de vêtements, de matériel de couchage et de logements d'urgence. Des mesures doivent être prises d'urgence pour fournir un abri surtout si des dommages ont été causés dans le territoire occupé par des bombardements. La mise à disposition immédiate d'abris de fortune (tentes, logements préfabriqués ou autres) est une étape préliminaire essentielle à une reconstruction à plus long terme. »²⁸⁵

239. Dans son article 70, qui étoffe les dispositions de la quatrième convention de Genève relatives aux actions de secours, le protocole additionnel I vient également compléter certains éléments essentiels de cet instrument.

240. *Le paragraphe 1 de l'article 70 du protocole additionnel I* prévoit notamment ce qui suit :

« Lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une Partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnés à l'article 69, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises, sous réserve de l'agrément des Parties concernées par ces actions de secours ».

241. *Le paragraphe 2 de l'article 70* prévoit en outre que les parties au conflit, entre autres, faciliteront le « passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours ».

242. S'agissant de la question de l'« agrément », elle ne peut être d'aucune aide pour Israël, qui ne saurait se contenter d'affirmer qu'il n'y a pas d'« accord des parties concernées » pour se soustraire à sa responsabilité juridique internationale :

« Les protocoles additionnels I et II exigent tous deux le consentement des parties concernées pour que puissent se dérouler les actions de secours. La pratique collectée, le plus souvent, ne mentionne pas cette exigence, mais il va de soi qu'une organisation humanitaire ne peut opérer sans le consentement de la partie concernée. Ce consentement ne peut toutefois être refusé pour des motifs arbitraires. S'il est établi qu'une population civile est menacée de famine et si une organisation humanitaire qui fournit des secours de manière impartiale et sans discrimination est en mesure de remédier à la situation, la partie concernée est tenue de donner son agrément. »²⁸⁶

²⁸⁵ CICR, commentaire de 1987 (règle 69 – besoins essentiels dans les territoires occupés), accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-69/commentary/1987?activeTab=>.

²⁸⁶ CICR : base de données de droit international humanitaire coutumier, accès aux secours humanitaires pour les personnes civiles dans le besoin, accessible à l'adresse suivante : https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule55#Fn_E763511D_00001.

243. C'est exactement la situation dont la Cour a à connaître aujourd'hui. L'UNRWA, parmi d'autres organisations humanitaires, s'efforce d'apporter une aide à la population palestinienne du Territoire palestinien occupé sur une base impartiale et non discriminatoire (nonobstant les allégations grossières d'Israël qui prétend le contraire). Israël est donc tenu de donner son consentement à la fourniture de secours par l'Office. Chercher à l'interdire va à l'encontre de cette obligation.

244. Enfin, le Pakistan estime qu'Israël ne saurait s'appuyer sur des allégations (souvent non étayées) selon lesquelles des envois de secours seraient réquisitionnés par des groupes armés palestiniens pour contourner ses obligations au regard du droit international. De telles allégations concernant tel ou tel envoi de secours — même si leur bien-fondé était établi — ne dispenseraient en aucun cas Israël de ses obligations principales en tant que puissance occupante au regard des articles 55, 56 et 59 de la quatrième convention de Genève et du droit international coutumier. En outre, et en tout état de cause, le paragraphe 3 de l'article 70 du protocole additionnel I — que l'Assemblée générale a aussi jugé applicable dans le Territoire palestinien occupé — établit des mécanismes (y compris le « droit de prescrire les réglementations techniques, y compris les vérifications, auxquelles un tel passage [rapide et sans encombre] est subordonné ») pour répondre à toute véritable préoccupation que pourrait avoir Israël.

*

* *

245. De toute évidence, rien ne saurait durablement remplacer les services de l'UNRWA pour ce qui est des secours, des vivres et des fournitures médicales, de la santé publique et de l'éducation, ainsi que de tous les éléments essentiels à la vie. L'UNRWA est « indispensable »²⁸⁷. Faute d'une solution de substitution viable — et Israël n'en a proposé aucune (comme indiqué ci-dessus) —, toute tentative d'empêcher l'Office de mener ses activités dans le Territoire palestinien occupé constitue une violation claire et persistante des obligations incombant à Israël en tant que puissance occupante au regard du droit humanitaire international et compromet l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination.

VI. DROIT RELATIF AUX DROITS DE L'HOMME

246. Il est bien établi que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont applicables aux actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire, en particulier dans les territoires occupés²⁸⁸. La Cour a aussi constamment affirmé que les

²⁸⁷ Le Pakistan note, par souci d'exhaustivité, que l'UNRWA n'est nullement tenu de prouver son caractère « indispensable ». L'article 63 de la quatrième convention de Genève dispose que « les Sociétés nationales de la Croix-Rouge (du Croissant-Rouge, du Lion et Soleil Rouges) reconnues doivent pouvoir poursuivre les activités conformes aux principes de la Croix-Rouge, tels qu'ils sont définis par les Conférences internationales de la Croix-Rouge » et que « les autres sociétés de secours devront pouvoir poursuivre leurs activités humanitaires dans des conditions similaires ». Sont visés ici l'UNRWA et tous les organismes de secours des Nations Unies et autres. Aux termes du même article, Israël ne peut pas non plus « exiger, dans le personnel et la structure de ces sociétés, des changements qui pourraient porter préjudice aux activités ci-dessus mentionnées ».

²⁸⁸ *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 243, par. 216, citant *Mur*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136, par. 107-113 ; *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 99.

protections offertes par le droit international des droits de l'homme ne cessaient pas dans les situations de conflit armé ou d'occupation²⁸⁹. Le fait qu'Israël est lié par le droit international relatif aux droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé, y compris et surtout après le 7 octobre 2023 ne devrait donc pas être sujet à controverse, en particulier à la lumière des conclusions de la Cour en l'affaire du *Territoire palestinien occupé*.

247. Le Pakistan exposera ci-après les obligations pertinentes d'Israël en matière de droits de l'homme (A), avant d'examiner comment le comportement de ce dernier à l'égard de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé contreviennent à ces obligations (B)²⁹⁰.

A. Instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme

248. Selon le Pakistan, six conventions relatives aux droits de l'homme sont pertinentes pour apprécier les obligations d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et leur interaction avec son comportement à l'égard de l'UNRWA. Il s'agit 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 3) de la convention relative aux droits de l'enfant, 4) de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 5) de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979²⁹¹ et 6) de la convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006²⁹². Chacune de ces conventions sera abordée successivement.

1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

249. Israël est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et — comme la Cour l'a maintes fois affirmé — il demeure lié par ce pacte en ce qui concerne son comportement dans le Territoire palestinien occupé²⁹³.

250. Les droits et obligations suivants sont pertinents s'agissant de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé :

250.1. **Droit à la vie (article 6).** Le droit à la vie concerne « le droit des personnes de ne pas subir d'actes ni d'omissions ayant pour but de causer, ou dont on peut attendre qu'ils causent, leur décès non naturel ou prématuré, et de vivre dans la dignité »²⁹⁴, et il s'étend à la protection des individus contre les « menaces et situations mettant la vie en danger raisonnablement

²⁸⁹ *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 136, par. 106 ; *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 99.

²⁹⁰ Comme il l'a fait pour le droit international humanitaire, le Pakistan aborde certaines dispositions essentielles du droit international relatif aux droits de l'homme qu'il estime être en jeu dans le cadre du présent avis consultatif. Il ne prétend pas aborder toutes les obligations internationales pertinentes en matière de droits de l'homme qui lient Israël, cet examen ne devant donc pas être considéré comme exhaustif.

²⁹¹ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, Nations Unies, *RTNU*, vol. 249, p. 13.

²⁹² Convention relative aux droits des personnes handicapées, 13 novembre 2006, Nations Unies, *RTNU*, vol. 2515, p. 3.

²⁹³ *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 136, par. 108-112 ; *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 100. Voir aussi, Nations Unies, observation générale n° 31, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 10 ; pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 1.

²⁹⁴ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, art. 6 doc. CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, par. 3.

prévisibles qui peuvent aboutir à la perte de la vie »²⁹⁵. En outre, l'obligation de protéger le droit à la vie inhérente à l'article 6 exige des États parties :

- a) qu'ils prennent des mesures de protection spéciales en faveur des personnes en situation de vulnérabilité dont la vie est exposée à un risque particulier en raison de menaces spécifiques²⁹⁶ telles que les défenseurs des droits de l'homme, les travailleurs humanitaires, les personnes déplacées, les réfugiés et les enfants dans les conflits armés ; et
- b) qu'ils prennent des mesures appropriées destinées à améliorer certains contextes dans la société susceptibles d'engendrer des menaces directes pour la vie ou d'empêcher des personnes de jouir de leur droit à la vie dans la dignité, comme la faim et la malnutrition à grande échelle, l'extrême pauvreté ou la privation d'abris²⁹⁷.

Il peut s'agir de mesures propres à garantir l'accès immédiat aux biens et aux services essentiels tels que l'alimentation, l'eau, un abri, les soins de santé, l'électricité et l'assainissement et d'autres mesures destinées à promouvoir et à faciliter des conditions générales adéquates, telles que le renforcement de l'efficacité des services de soins d'urgence et d'intervention en cas d'urgence²⁹⁸.

250.2. **Interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants (article 7).** L'article 7 vise à protéger la dignité et l'intégrité physique et mentale de l'individu. Il concerne non seulement les actes qui causent une douleur physique, mais aussi ceux qui causent une souffrance mentale à la victime²⁹⁹. Il n'admet aucune dérogation ou limitation.

250.3. **Droits de la famille (article 23).** L'article 23 reconnaît que la famille est l'élément fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État³⁰⁰.

250.4. **Droits de l'enfant (article 24).** L'article 24 reconnaît à tout enfant, sans aucune discrimination, le droit de recevoir la protection qu'exige sa condition de mineur. En application de ce droit, notamment :

- a) « toutes les mesures possibles devraient être prises dans les domaines économique et social pour réduire la mortalité infantile, faire disparaître la malnutrition chez les enfants et éviter que ceux-ci ne soient victimes d'actes de violence ou de traitements cruels et inhumains ... ou de toute autre façon » ; et
- b) « tout devrait être fait pour ... leur assurer un degré d'instruction qui leur permette d'exercer les droits visés par le Pacte »³⁰¹.

²⁹⁵ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, art. 6 doc. CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, par. 7.

²⁹⁶ *Ibid.*, par. 23.

²⁹⁷ *Ibid.*, par. 26.

²⁹⁸ *Ibid.*, par. 26.

²⁹⁹ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 20, art. 7 (1992), par. 5.

³⁰⁰ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 19, art. 23 (la famille) (1990), par. 1.

³⁰¹ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 17, art. 24 (droits de l'enfant) (1989), par. 3.

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

251. Israël est partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et — comme la Cour l’a affirmé à plusieurs reprises — il demeure lié par ce pacte en ce qui concerne son comportement touchant au Territoire palestinien occupé³⁰². Il est également tenu de ne pas faire obstacle à l’exercice de ces droits dans les domaines où la compétence a été transférée à une autre autorité³⁰³.

252. Les droits et obligations suivants sont pertinents s’agissant de la présence et des activités de l’UNRWA dans le Territoire palestinien occupé :

252.1. **Droits de la famille (article 10).** « Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l’élément naturel et fondamental de la société »³⁰⁴ ; « une protection spéciale doit être accordée aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants »³⁰⁵.

252.2. **Droit à un niveau de vie suffisant (paragraphe 1 de l’article 11).** Ce droit comprend le droit à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu’à une amélioration constante de ses conditions d’existence. Les États parties sont tenus de prendre les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit, « reconnai[ssant] à cet effet *l’importance essentielle d’une coopération internationale* »³⁰⁶.

a) *En ce qui concerne le droit à une nourriture suffisante*, chaque État est tenu d’assurer à toute personne relevant de sa juridiction l’accès à « un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l’abri de la faim »³⁰⁷. Le droit à une nourriture suffisante impose trois types d’obligations aux États parties : a) l’obligation de *respecter ce droit*, qui comprend à la fois une obligation de *faciliter l’exercice* et une obligation de *fournir* ; b) l’obligation d’*assurer l’accès* à une nourriture suffisante, qui exige des États parties qu’ils ne prennent aucune mesure susceptible de priver quiconque de cet accès ; et c) l’obligation de *protéger*, qui exige des États parties qu’ils prennent des mesures pour veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l’accès à une nourriture suffisante³⁰⁸.

b) *Le droit à un logement suffisant* équivaut au droit à un lieu où l’on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité³⁰⁹. Le concept de logement suffisant comprend entre autres : a) des garanties contre les menaces ; b) un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l’eau potable, de l’énergie pour cuisiner, le chauffage et l’éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, un système d’évacuation des déchets, de drainage et des services

³⁰² Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136, par. 111-112 ; Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 100.

³⁰³ Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 112.

³⁰⁴ Nations Unies, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, paragraphe 1 de l’article 1.

³⁰⁵ *Ibid.*, paragraphe 2 de l’article 10.

³⁰⁶ *Ibid.*, paragraphe 1 de l’article 11 (les italiques sont de nous).

³⁰⁷ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (12^e session, 1999), par. 14.

³⁰⁸ *Ibid.*, par. 15 (notes de bas de page exclues ; les italiques sont de nous).

³⁰⁹ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4, (6^e session, 1991), par. 7.

d'urgence ; et *c*) un espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladie³¹⁰.

- 252.3. **Le droit d'être à l'abri de la faim (paragraphe 2 de l'article 11).** Pour réaliser le droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim, les États doivent « adopt[er], individuellement et au moyen de la coopération internationale », les mesures nécessaires pour (entre autres) améliorer les méthodes de distribution des denrées alimentaires et assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins³¹¹. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a expliqué que « les États [avaient] l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour faire face au problème de la faim et en atténuer les effets, ... même en période de catastrophe naturelle ou autre »³¹².
- 252.4. **Droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12).** Le droit à la santé est un droit inclusif qui s'étend non seulement aux soins de santé appropriés et dispensés en temps voulu, mais aussi aux éléments fondamentaux déterminants de la santé tels que l'eau salubre et potable et à des installations d'assainissement appropriées, ainsi qu'à un approvisionnement suffisant en aliments sains, à la nutrition et au logement³¹³. Il exige la mise en place d'un système de soins médicaux de secours en cas de catastrophe et d'une assistance humanitaire dans les situations d'urgence³¹⁴. Les restrictions concernant les fournitures et équipements médicaux adéquats « ne devraient jamais servir d'instrument de pression politique ou économique »³¹⁵.
- 252.5. **Droit à l'éducation (article 13).** L'éducation doit notamment être disponible et accessible. La plupart des établissements d'enseignement auront besoin, au minimum, de bâtiments ou d'une autre protection contre les éléments, d'installations sanitaires pour les deux sexes, d'eau potable, d'enseignants qualifiés et de matériel pédagogique³¹⁶. Pour respecter le droit à l'éducation, les États parties doivent éviter de prendre des mesures susceptibles d'en entraver ou d'en empêcher l'exercice ; et pour mettre en œuvre le droit à l'éducation, ils doivent prendre des mesures concrètes permettant aux particuliers et aux communautés de jouir du droit à l'éducation³¹⁷.

³¹⁰ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4, (6^e session, 1991), par. 8.

³¹¹ Nations Unies, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, paragraphe 2) de l'article 11 (les italiques sont de nous).

³¹² Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (12^e session, 1999), par. 6.

³¹³ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, doc. E/C.12/2000/4, 11 août 2000, par. 12.

³¹⁴ *Ibid.*, par. 16 ; pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, point *c*), alinéa 2 de l'article 12.

³¹⁵ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, doc. E/C.12/2000/4, 11 août 2000, par. 41.

³¹⁶ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 13, doc. E/C.12/1999/10, 8 décembre 1999, p. 6.

³¹⁷ *Ibid.*, par. 47.

3. La convention relative aux droits de l'enfant

253. Israël est partie à la convention relative aux droits de l'enfant et — comme l'a estimé la Cour dans l'avis consultatif sur le *Mur* — il est tenu de la mettre en œuvre dans le Territoire palestinien occupé³¹⁸.

254. Les droits et obligations suivants sont pertinents s'agissant de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé :

254.1. **Droit à la vie, à la survie et au développement de l'enfant (article 6).** Le droit à la vie concerne le droit de l'enfant d'être à l'abri d'actes et d'omissions ayant pour but ou résultat escompté de causer une mort non naturelle ou prématurée, et de jouir d'une vie digne³¹⁹. Le droit à la survie et au développement comprend le développement physique, mental, spirituel, moral, psychologique et social de l'enfant³²⁰. Les États parties doivent prendre toutes les mesures possibles pour améliorer les soins périnataux aux mères et aux nourrissons, réduire la mortalité infanto-juvénile et créer des conditions propres à assurer le bien-être de tous les jeunes enfants³²¹.

254.2. **Droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence (article 19).** L'article 19 exige des États parties qu'ils prennent toutes les mesures appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation³²². Ce droit est violé (entre autres) lorsque les enfants font l'objet d'une négligence physique et qu'il n'est pas répondu à leurs besoins essentiels, notamment par la fourniture de nourriture, d'un hébergement, de vêtements et de soins de santé de base, et lorsque des soins médicaux essentiels ne leur sont pas prodigués³²³.

254.3. **Droit des enfants réfugiés à une protection spéciale (article 22).** L'article 22 exige des États qu'ils prennent notamment toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que les enfants réfugiés bénéficient de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour leur permettre de jouir de leurs droits fondamentaux.

254.4. **Droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation (article 24).** Les États doivent s'efforcer de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès aux services de santé³²⁴.

Le Comité des droits de l'enfant a souligné les problèmes particuliers auxquels faisaient face les enfants touchés par les urgences humanitaires. Dans de telles circonstances,

« toutes les mesures possibles doivent être prises pour faire en sorte que les enfants aient un accès ininterrompu aux services de santé, pour les (re)réunir avec leur famille et pour les protéger non seulement en leur fournissant une aide matérielle, comme de

³¹⁸ *Mur*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136, par. 113.

³¹⁹ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 21, doc. CRC/C/GC/21, 21 juin 2017, par. 29.

³²⁰ *Ibid.*, par. 31.

³²¹ *Ibid.*, par. 29.

³²² Nations Unies, convention relative aux droits de l'enfant, paragraphe 1 de l'article 19.

³²³ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 13, doc. CRC/C/GC/13, 18 avril 2011, art. 20, par. a) et c).

³²⁴ Nations Unies, convention relative aux droits de l'enfant, paragraphe 1 de l'article 24.

la nourriture et de l'eau potable, mais aussi en encourageant une prise en charge spéciale ... afin de prévenir ou de traiter les peurs et les traumatismes ».

Pour réaliser ce droit, les États parties sont également tenus de favoriser et d'encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit³²⁵.

- 254.5. **Droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant (article 27).** Il s'agit d'un droit composite qui englobe tous les facteurs et conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant et au minimum l'accès à une alimentation, à des vêtements et à un logement adéquats³²⁶.
- 254.6. **Droit de l'enfant à l'éducation (article 28).** Les États parties sont tenus notamment de rendre l'éducation disponible et accessible à tout enfant³²⁷. L'article 28 de la convention relative aux droits de l'enfant s'inspire de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- 254.7. **Interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 37).** Comme dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, cet article n'admet aucune dérogation ou limitation. Il est complété et élargi par l'article 19 de la convention relative aux droits de l'enfant.
- 254.8. **Obligation de respecter et de faire respecter les règles du droit international humanitaire applicables aux enfants (article 38).** Outre les règles du droit international humanitaire énoncées ci-dessus, le paragraphe 1 de l'article 77 du protocole additionnel I prévoit que les enfants sont l'objet d'un respect particulier et doivent être protégés contre toute forme d'attentat à la pudeur. Les États parties doivent donc leur apporter les soins et l'aide dont ils ont besoin³²⁸.

4. La convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

255. Israël est partie à la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et — comme la Cour l'a récemment affirmé — il est tenu de la mettre en œuvre dans le Territoire palestinien occupé³²⁹.

256. Les droits et obligations suivants sont pertinents s'agissant de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé :

³²⁵ *Ibid.*, paragraphe 4 de l'article 24.

³²⁶ A. Nolan, 'Article 27: The Right to a Standard of Living Adequate for the Child's Development', in J. Tobin (ed), *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary* (OUP 2019), p. 1028-1029.

³²⁷ Nations Unies, convention relative aux droits de l'enfant, paragraphe 1 de l'article 28.

³²⁸ Voir aussi J.-M. Henckaerts & L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law: Volume I: Rules* (CUP 2005), Rule 135.

³²⁹ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 101.

- 256.1. **Obligation d'éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes (article 2).** Les États parties doivent poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination raciale³³⁰.
- 256.2. **Obligation de garantir la jouissance des droits et libertés civils, politiques, économiques, sociaux et culturels sans discrimination raciale (article 5).** L'article 5 de la convention exige qu'il soit garanti que l'exercice des droits de l'homme est exempt de discrimination raciale, mais ne crée pas en soi de droits civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels : il part de l'hypothèse de l'existence et la reconnaissance de ces droits³³¹. La convention oblige les États à interdire et à éliminer la discrimination raciale dans la jouissance de ces droits de l'homme, y compris: *a)* le droit à la sûreté de la personne et à la protection de l'État contre les voies de fait ou les sévices de la part soit de fonctionnaires du gouvernement, soit de tout individu, groupe ou institution (alinéa *b)* de l'article 5) ; *b)* le droit au logement (point iii) de l'alinéa *e)* de l'article 5) ; *c)* le droit à la santé, aux soins médicaux, à la sécurité sociale et aux services sociaux (point iv) de l'alinéa *e)* de l'article 5) ; et *d)* le droit à l'éducation et à la formation professionnelle (point v) de l'alinéa *e)* de l'article 5).

5. La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

257. Israël est partie à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et il demeure lié par cet instrument en ce qui concerne son comportement touchant au Territoire palestinien occupé³³².

258. Les droits et obligations suivants sont pertinents s'agissant de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé :

- 258.1. **Droit des femmes d'accéder à des soins de santé adéquats (paragraphe 2 de l'article 12).** Les États parties sont tenus de fournir aux femmes pendant la grossesse, pendant l'accouchement et après l'accouchement, des services appropriés et, au besoin, gratuits, ainsi qu'une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a observé que « les États parties [avaie]nt l'obligation de respecter le droit des femmes à une maternité sans risques et à des services obstétriques d'urgence et qu'ils devraient consacrer à ces services le maximum des ressources disponibles »³³³.
- 258.2. **Droit des femmes rurales d'avoir accès aux services adéquats dans le domaine de la santé et de bénéficier de conditions de vie convenables (points *b)* et *h)* du paragraphe 2)**

³³⁰ La discrimination raciale est définie comme

« toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique » (convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 1, par. 1).

³³¹ Nations Unies, Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, observations générale n° 20 : article 5 (1996), par. 1.

³³² Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, observations finales, doc. CEDAW/C/ISR/CO/5, 5 avril 2011, par. 12 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 28, doc. CEDAW/C/GC/28, 16 décembre 2010, par. 12.

³³³ Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 24 (1999), par. 27.

de l'article 14). Les États parties sont tenus de veiller à ce que les femmes rurales aient notamment accès : *a)* à des soins de santé primaires, à des services prénatals, périnatals, postnatals et obstétricaux et aux médicaments essentiels ; *b)* à un logement convenable ; *c)* à un approvisionnement suffisant en eau salubre et de qualité acceptable, dont l'accès physique et le coût soient abordables ; *d)* à des conditions d'assainissement et d'hygiène adéquates ; et *e)* à des sources d'énergie durables et renouvelables³³⁴.

6. La convention relative aux droits des personnes handicapées

259. Israël est partie à la convention relative aux droits des personnes handicapées et il demeure lié par cet instrument en ce qui concerne son comportement touchant au Territoire palestinien occupé³³⁵.

260. Aux termes de l'article premier de cette convention, on entend par personnes handicapées les personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres.

261. Les droits et obligations suivants sont pertinents s'agissant de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé :

261.1. **Droit à la vie et à la jouissance effective sur la base de l'égalité (article 10).** Ce droit couvre le droit à la vie, à la survie et au développement sur la base de l'égalité avec les autres, et exige des États qu'ils garantissent la qualité des conditions d'existence dans tous les domaines de la vie des personnes handicapées³³⁶.

261.2. **Obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et la sécurité des personnes handicapées dans les situations de risque (article 11).** Les États parties doivent notamment veiller à ce que : *a)* les secours d'aide humanitaire soient distribués de manière accessible aux personnes handicapées confrontées à une situation d'urgence humanitaire ; *b)* les installations sanitaires et les latrines dans les abris d'urgence et les camps de réfugiés soient ouvertes et accessibles aux personnes handicapées³³⁷ ; et *c)* les mesures de préparation et de réduction des risques de catastrophe, les procédures d'évacuation d'urgence et les systèmes d'alerte rapide visent tous les membres de la communauté, y compris les personnes handicapées, quels que soient les obstacles liés à l'environnement physique, au transport, à l'information et à la communication³³⁸.

³³⁴ Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n° 34, doc. CEDAW/C/GC/34, 7 mars 2016, par. 39 *a)* et par. 79-84.

³³⁵ Comme le protocole international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la convention relative aux droits des personnes handicapées ne contient pas de disposition concernant le champ d'application, mais (ainsi que le Comité des droits des personnes handicapées l'admet) Israël est lié par cette convention en ce qui concerne son comportement touchant le Territoire palestinien occupé : Nations Unies, observations finales sur le rapport initial d'Israël, doc. CRPD/C/ISR/CO/1, 9 octobre 2023.

³³⁶ S. Nizar, 'Article 10: Right to Life' in I. Bantekas (et al.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary* (OUP 2018), p. 287.

³³⁷ Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées, directives concernant le document spécifique à l'instrument à soumettre en application du paragraphe 1 de l'article 35 de la convention relative aux droits des personnes handicapées, doc. CRPD/C/2/3, 18 novembre 2009, p. 9.

³³⁸ Nations Unies, déclaration du Comité des droits des personnes handicapées sur l'inclusion du handicap pour le Sommet humanitaire mondial (adoptée à la 14^e session du Comité, tenue du 17 août au 4 septembre 2015 à Genève).

- 261.3. **Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (paragraphe 1 de l'article 15).** Ce paragraphe reprend mot pour mot les termes de l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et ne peut pas non plus faire l'objet d'une dérogation.
- 261.4. **Obligation de protéger les personnes handicapées contre la violence (article 16).** Les États parties doivent prendre toutes les mesures législatives, administratives, sociales, éducatives et autres qui s'imposent pour protéger les personnes handicapées contre toutes les formes de violence. Ils doivent également prendre toutes les mesures appropriées pour promouvoir le rétablissement physique, cognitif et psychologique, la réadaptation et la réinsertion sociale des personnes handicapées qui sont victimes de toute forme de violence, notamment en leur fournissant des services de protection³³⁹.
- 261.5. **Droit des personnes handicapées à l'éducation (article 24).** Les personnes handicapées doivent notamment avoir accès à un enseignement primaire et secondaire inclusif, de qualité et gratuit, accessible de façon aisée et sûre et avec des moyens de transport sûrs et sécurisés³⁴⁰. Dans les situations de conflit armé et de crise humanitaire, les solutions d'enseignement mises en place à titre provisoire doivent permettre l'accès à des établissements scolaires et à des supports pédagogiques adaptés. L'accès aux établissements d'enseignement ne peut être refusé à des personnes handicapées au motif que leur évacuation serait impossible en cas d'urgence et les aménagements raisonnables requis doivent être réalisés³⁴¹.
- 261.6. **Droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille (article 28).** Ce droit comprend le droit à une alimentation, un vêtement et un logement adéquats, et exige des États qu'ils garantissent notamment l'accès des personnes handicapées : *a)* à des services d'approvisionnement en eau salubre ; *b)* à des services, appareils et autres aides répondant aux besoins créés par leur handicap qui soient appropriés et abordables ; et *c)* à des programmes de réduction de la pauvreté³⁴².

B. Les obligations relatives aux droits de l'homme incombant à Israël en ce qui concerne l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé

262. Le Pakistan examinera ci-après dans quelle mesure Israël manque à ses obligations en matière de droits de l'homme s'agissant de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé. Il s'intéressera plus particulièrement au comportement d'Israël à Gaza (sans pour autant minimiser les atrocités que celui-ci a commises dans d'autres parties du Territoire palestinien occupé).

³³⁹ Nations Unies, convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 16, par. 1 et 4.

³⁴⁰ *Ibid.*, art. 24 2) *b)* ; Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 4, doc. CRPD/C/GC/4, 25 novembre 2016, par. 20 et 27.

³⁴¹ *Ibid.*, art. 24 2) *b)* ; Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 4, doc. CRPD/C/GC/4, 25 novembre 2016, par. 14.

³⁴² *Ibid.*, art. 28.

1. Prise pour cible du personnel de l'UNRWA et des personnes déplacées se trouvant dans les locaux de l'Office

263. Le personnel et les locaux de l'UNRWA sont « systématiquement pris pour cible par l'armée israélienne » à Gaza³⁴³, 273 membres du personnel ayant été tués ces 18 derniers mois³⁴⁴, un nombre de morts « sans précédent » dans l'histoire de l'ONU, malgré les mécanismes de coordination établis avec les forces de sécurité israéliennes³⁴⁵. En outre, au moins 738 personnes déplacées, dont des enfants, ont été tuées alors qu'elles s'abritaient dans les locaux de l'Office, et 2 401 ont été blessées³⁴⁶.

264. Le comportement d'Israël a également exacerbé la situation déjà précaire des personnes handicapées à Gaza, dont beaucoup ont cherché refuge dans les locaux de l'UNRWA. Avant la guerre, une famille sur cinq à Gaza comptait au moins une personne handicapée. Près de la moitié d'entre elles comptaient un enfant handicapé. Aujourd'hui, Gaza compte le plus grand nombre d'enfants amputés par habitant au monde et l'Organisation mondiale de la Santé estime qu'une personne blessée sur quatre lors des attaques israéliennes sur Gaza a subi des blessures qui ont changé sa vie et aura besoin de services de réadaptation, notamment suite à une amputation ou à une lésion de la moelle épinière³⁴⁷.

265. En prenant pour cible le personnel et les locaux de l'UNRWA, Israël ne s'acquitte notamment pas de ses obligations positives de protéger le personnel de l'Office ou les personnes déplacées se trouvant dans ses locaux des menaces raisonnablement prévisibles et des situations de danger pouvant entraîner la perte de vies humaines³⁴⁸, ou d'adopter des mesures spéciales pour protéger ces personnes³⁴⁹. Il fait tout le contraire.

266. Le fait qu'Israël prenne pour cible le personnel de l'UNRWA et les autres personnes hébergées dans ses locaux et son refus abject de les protéger³⁵⁰ constitue une violation par Israël : a) du droit à la vie³⁵¹ ; b) de l'interdiction de la torture ou d'autres traitements cruels, inhumains ou

³⁴³ Commission of Inquiry, *Detailed findings on the military operations and attacks carried out in the Occupied Palestinian Territory from 7 October to 31 December 2023* (10 June 2024), par 128 (ci-après, le « rapport de la Commission d'enquête », accessible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session56/a-hrc-56-crp-4.pdf> ; Nations Unies, *rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*, doc. A/HRC/55/73, 1^{er} juillet 2024, par. 38.

³⁴⁴ Nations Unies, UNRWA, *Situation Report #159*, 13 February 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-159-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

³⁴⁵ Rapport de la Commission d'enquête, par. 86.

³⁴⁶ UNRWA, *Situation Report #159*, 13 February 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-159-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

³⁴⁷ X, Philippe Lazzarini, @UNLazzarini, 3 December 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://x.com/UNLazzarini/status/1863868799956680739>.

³⁴⁸ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, art. 6 doc. CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, par. 7.

³⁴⁹ *Ibid.*, par. 26.

³⁵⁰ Nations Unies, UNRWA, *Situation Report #155*, 16 January 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-155-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

³⁵¹ Tel que garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant et l'article 10 de la convention relative aux droits des personnes handicapées. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas le paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que l'article 10 de la convention relative aux droits des personnes handicapées : rapport de la Commission d'enquête, par. 478 et 486.

dégradants³⁵² ; c) des droits de la famille³⁵³ ; d) des droits de l'enfant³⁵⁴ ; e) du droit de l'enfant d'être à l'abri de toutes les formes de violence³⁵⁵ ; f) du droit des enfants réfugiés à une protection spéciale³⁵⁶ ; g) de son obligation de respecter et de faire respecter les règles du droit international humanitaire qui sont pertinentes pour l'enfant³⁵⁷ ; h) de son obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et la sécurité des personnes handicapées dans les situations de risque³⁵⁸ ; et i) de son obligation de protéger les personnes handicapées contre la violence³⁵⁹, entre autres.

2. Prise pour cible et destruction des écoles et des centres de santé de l'UNRWA

267. Le Pakistan examinera ci-après la prise pour cible et la destruction à grande échelle par Israël des centres de santé (a) et des écoles (b) de l'UNRWA à Gaza.

a) Centres de santé de l'UNRWA

268. Comme indiqué ci-dessus, l'UNRWA est l'un des principaux acteurs dans le domaine de la santé à Gaza, ayant assuré plus de la moitié des soins de santé fournis, y compris des consultations médicales et des vaccinations, depuis le 7 octobre 2023³⁶⁰.

269. En prenant pour cible et en détruisant les centres de santé de l'UNRWA, Israël a empêché de nombreux Palestiniens d'accéder à des services de soins essentiels. Au 3 février 2025, seuls trois des 22 centres de santé de l'UNRWA et quatre autres installations qu'il loue et utilise comme centres de santé temporaires étaient opérationnels à Gaza³⁶¹.

270. Le manque de services de santé a un impact particulier sur les femmes, qui se voient refuser l'accès aux soins les plus élémentaires :

« Le traitement des femmes enceintes et allaitantes continue d'être épouvantable : le bombardement direct des hôpitaux et le refus délibéré d'accès aux installations de soins de santé par les tireurs d'élite israéliens, combinés au manque de lits et de

³⁵² Telle que garantie par l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 37 de la convention relative aux droits de l'enfant et le paragraphe 1 de l'article 15 de la convention relative aux droits des personnes handicapées. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas l'article 7 de la convention relative aux droits civils et politiques : rapport de la Commission d'enquête, par. 478.

³⁵³ Tels que garantis par l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : rapport de la Commission d'enquête, par. 488.

³⁵⁴ Tels que garantis par l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³⁵⁵ Tel que garanti par l'article 19 de la convention relative aux droits de l'enfant. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas cet article ; rapport de la Commission d'enquête, par. 486.

³⁵⁶ Tel que garanti par l'article 22 de la convention relative aux droits de l'enfant.

³⁵⁷ Telle que garantie par l'article 38 de la convention relative aux droits de l'enfant. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas cet article : rapport de la Commission d'enquête, par. 488.

³⁵⁸ Telle que garantie par l'article 11 de la convention relative aux droits de personnes handicapées.

³⁵⁹ Telle que garantie par l'article 16 de la convention relative aux droits de personnes handicapées.

³⁶⁰ Nations Unies, UNRWA, *Situation Report #158*, 7 February 2025, accessible à l'adresse suivante : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_gaza_sitrep_158_7_february_2025_eng.pdf.

³⁶¹ *Ibid.*

ressources médicales, font courir un risque inimaginable à environ 50 000 femmes palestiniennes enceintes et à 20 000 nouveau-nés. Plus de 183 femmes par jour accouchent sans traitement contre la douleur, tandis que des centaines de bébés sont morts en raison du manque d'électricité pour alimenter les couveuses ... Ces conditions épouvantables ont entraîné une augmentation du nombre de fausses couches de 300 % ... En outre, on estime à 690 000 le nombre de femmes et de filles à Gaza qui ont besoin de produits d'hygiène menstruelle et qui ne peuvent pas gérer leur cycle menstruel dans l'intimité et la dignité, certains rapports faisant état de la prise de pilules contraceptives pour éviter des conditions menstruelles non hygiéniques. »³⁶²

271. Israël a également refusé à des milliers d'enfants de Gaza l'accès aux services de santé. Dès décembre 2023, la Commission internationale indépendante d'enquête sur le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et Israël avait conclu que, en prenant directement pour cible et en détruisant des infrastructures civiles, telles que les établissements de santé de l'UNRWA, Israël avait « systématiquement créé des conditions qui compromettaient les droits des enfants d'accéder à des établissements de santé et de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible »³⁶³. La situation est bien sûr encore plus grave aujourd'hui.

272. La prise pour cible par Israël des centres de santé de l'UNRWA a également un impact considérable sur les personnes handicapées (qui, comme nous l'avons vu plus haut, constituent un groupe dont le nombre augmente de façon exponentielle à Gaza). Depuis toujours, l'UNRWA fournit un soutien spécialisé aux personnes handicapées dans ses centres de santé, mais ceux de Gaza ont été soit endommagés, soit détruits — comme le centre de réadaptation pour les malvoyants, qui a été endommagé par les forces israéliennes en février 2024³⁶⁴ —, soit convertis en abris pour les personnes déplacées.

273. Israël ne remplit pas non plus ses obligations positives consistant à fournir des secours en cas de catastrophe et une assistance humanitaire dans une situation de crise³⁶⁵, de promouvoir et d'encourager la coopération internationale pour faciliter l'accès aux soins de santé³⁶⁶, d'assurer une protection spéciale aux mères avant et après l'accouchement³⁶⁷, de renforcer les services de santé

³⁶² Nations Unies, procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, Le déferlement de violence contre les femmes et les enfants à Gaza est inacceptable, selon des experts de l'ONU, 6 mai 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2024/05/onslaught-violence-against-women-and-children-gaza-unacceptable-un-experts>.

³⁶³ Rapport de la Commission d'enquête, par. 487.

³⁶⁴ UNRWA, *Situation Report #77*, 14 February 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-77-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-Jerusalem#:~:text=inside%20the%20premises.-,From%207%20February%202024%20to%2010%20February%2024%2C%20ISF%20troops,and%20the%20outside%20wall%20perimeter;X,UNRWA,@UNRWA,15February2024,accessible%20à%20l'adresse%20suivante%3Ahttps://x.com/UNRWA/status/1758204246560846215>.

³⁶⁵ Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, recommandation générale n°14, doc. E/C.12/2000/4, 11 août 2000, par. 16 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12 2) c).

³⁶⁶ Nations Unies, convention relative aux droits de l'enfant, alinéa 4 de l'article 24.

³⁶⁷ Nations Unies, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, paragraphe 2 de l'article 10.

d'urgence³⁶⁸ et de veiller à ce que les enfants aient un accès ininterrompu aux services de santé³⁶⁹. Là encore, il fait tout le contraire.

274. Le fait qu'Israël prenne pour cible et détruise les centres de santé de l'UNRWA — entraînant un manque d'accès aux soins de santé les plus élémentaires pour de nombreux Palestiniens — et qu'il ne s'acquitte pas de ses obligations positives, constitue une violation notamment : *a)* du droit à la vie³⁷⁰ ; *b)* du droit au meilleur état de santé possible³⁷¹ ; *c)* du droit des femmes à accéder à des soins de santé appropriés³⁷² ; *d)* du droit des femmes rurales à accéder à des installations de soins de santé adéquates³⁷³ ; *e)* des droits de la famille³⁷⁴ ; *f)* des droits de l'enfant³⁷⁵ ; *g)* du droit de l'enfant à être protégé contre toutes les formes de violence³⁷⁶ ; *h)* du droit des enfants réfugiés à une protection spéciale³⁷⁷ ; *i)* de l'obligation d'Israël de respecter et de faire respecter les règles du droit international humanitaire qui sont pertinentes pour l'enfant³⁷⁸ ; et *j)* de l'obligation d'Israël de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et la sécurité des personnes handicapées dans les situations à risque³⁷⁹.

b) Les écoles de l'UNRWA

275. Comme indiqué ci-dessus, en 2022, l'UNRWA a dispensé une éducation de base à 290 288 élèves dans ses 278 écoles à Gaza³⁸⁰. En septembre 2024, cependant, près de 70 % des écoles de l'Office à Gaza avaient été touchées, certaines à plusieurs reprises. Parmi elles, certaines ont été détruites et beaucoup ont été gravement endommagées. La plupart ne peuvent plus être utilisées pour accueillir des élèves, car elles sont détruites, endommagées ou abritent actuellement

³⁶⁸ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, art. 6, doc. CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, par. 26.

³⁶⁹ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 15, doc. CCPR/C/GC/15, 17 avril 2019, par. 5.

³⁷⁰ Tel que garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant et l'article 10 de la convention relative aux droits de personnes handicapées. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas le paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant : rapport de la Commission d'enquête, par. 478 et 486.

³⁷¹ Tel que garanti par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 24 de la convention relative aux droits de l'enfant. La Commission d'enquête a conclu que les attaques contre les infrastructures, y compris les centres de santé, à Gaza constituaient des violations des droits à l'hygiène et aux services médicaux énoncés à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et une violation de l'article 24 de la convention relative aux droits de l'enfant : rapport de la Commission d'enquête, par. 479 et 487.

³⁷² Tel que garanti par le paragraphe 2 de l'article 12 de la convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

³⁷³ Tel que garanti par le point *b)* du paragraphe 2 de l'article 14 de la convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

³⁷⁴ Tels que garantis par l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas ces deux articles : rapport de la Commission d'enquête, par. 488.

³⁷⁵ Tels que garantis par l'article 24 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

³⁷⁶ Tel que garanti par l'article 19 de la convention relative aux droits des enfants. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait pas cet article : Rapport de la Commission d'enquête, par. 486.

³⁷⁷ Tel que garanti par l'article 22 de la convention relative aux droits des enfants.

³⁷⁸ Telle que garantie par l'article 38 de la convention relative aux droits de l'enfant. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël ne respectait cet article : rapport de la Commission d'enquête, par. 488.

³⁷⁹ Telle que garantie l'article 11 de la convention relative aux droits des personnes handicapées.

³⁸⁰ UNRWA, *Annual Operational Report 2022* (2023), par. 1.2.1.

des centaines de milliers de personnes déplacées³⁸¹. Environ 660 000 élèves n'ont pas été scolarisés à Gaza, dont près de la moitié fréquentaient les écoles de l'UNRWA³⁸², et les enfants handicapés n'ont pratiquement plus aucun moyen d'accéder à une quelconque forme d'éducation³⁸³. En conséquence, dès décembre 2023, la Commission d'enquête avait conclu que, en prenant directement pour cible et en détruisant les infrastructures civiles, telles que les écoles de l'UNRWA, Israël avait « systématiquement créé des conditions qui entravaient les droits des enfants à ... l'éducation »³⁸⁴.

276. Israël ne s'acquitte pas non plus de ses obligations positives consistant en particulier à assurer aux enfants le niveau d'éducation requis³⁸⁵, à prendre des mesures pour permettre aux individus et aux communautés de bénéficier du droit à l'éducation et leur fournir l'aide nécessaire à cet effet³⁸⁶ et à mettre en place des installations temporaires pour scolariser les enfants handicapés³⁸⁷.

277. La prise pour cible et la destruction par Israël des écoles de l'UNRWA, et son manquement à ses obligations positives, constituent notamment une violation : a) du droit à l'éducation³⁸⁸ ; et b) des droits de l'enfant³⁸⁹.

3. Ingérence dans l'aide humanitaire fournie par l'UNRWA

278. Comme indiqué ci-dessus, l'Office fournit des secours et d'autres services à 1 754 309 réfugiés de Palestine enregistrés et à d'autres personnes habilitées à recevoir ses services à Gaza. Le comportement d'Israël à l'égard de l'UNRWA a gravement interrompu cette aide.

279. Les forces israéliennes ont frappé des convois d'aide de l'UNRWA à Gaza (malgré une coordination préalable avec les autorités)³⁹⁰ et les travailleurs humanitaires de l'Office sont pris pour

³⁸¹ UNRWA, *Education under Attack: Restoring Learning for Children in Gaza* (September 2024), accessible à l'adresse suivante : https://www.unrwa.org/sites/default/files/photo_essay_education_under_attack.pdf?_cf_chl_tk=KU26HYTT04T2tGbC6dWeivbQa3CMTHO5E9mQC5gU_YY-1739190364-1.0.1.1-ZSCmqvBSFXJAU3nlyhPi2piUiDt39OqhZLwTD7Vag6Y.

³⁸² Nations Unies, UNRWA, *Situation Report #158*, 7 February 2025, accessible à l'adresse suivante : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_gaza_sitrep_158_7_february_2025_eng.pdf ; UNRWA, *Education under Attack: Restoring Learning for Children in Gaza* (September 2024), accessible à l'adresse suivante : https://www.unrwa.org/sites/default/files/photo_essay_education_under_attack.pdf?_cf_chl_tk=KU26HYTT04T2tGbC6dWeivbQa3CMTHO5E9mQC5gU_YY-1739190364-1.0.1.1-ZSCmqvBSFXJAU3nlyhPi2piUiDt39OqhZLwTD7Vag6Y.

³⁸³ Faculty of Education, University of Cambridge, Centre for Lebanese Studies & UNRWA (2024). *Palestinian Education Under Attack in Gaza: Restoration, Recovery, Rights and Responsibilities in and through Education*, p. 19.

³⁸⁴ Rapport de la Commission d'enquête, par. 487.

³⁸⁵ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 7 : article 24 (1989), par. 3

³⁸⁶ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 13, doc. E/C.12/1999/10, 8 décembre 1999, par. 47.

³⁸⁷ Nations Unies, Comité des droits des personnes handicapées, observation générale n° 4, doc. CRPD/C/GC/4, 25 novembre 2016, par. 14.

³⁸⁸ Tel que garanti l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 28 de la convention relative aux droits de l'enfant et l'article 24 de la convention relative aux droits des personnes handicapées. La Commission d'enquête a conclu que les attaques contre les infrastructures, y compris les services d'éducation, à Gaza constituaient des violations du droit à l'éducation en vertu de ces articles : Rapport de la Commission d'enquête, par. 479.

³⁸⁹ Tels que garantis par l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³⁹⁰ ONU, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/79/13, 1^{er} janvier-31 décembre 2023, p. 4-6 ; Commission d'enquête, rapport de la Commission d'enquête, par. 234 et 236.

cible et tués. Le conseiller d'Oxfam pour le Territoire palestinien occupé a fait le constat suivant : « Alors que les enfants pris au piège à Gaza meurent de faim, Israël fait obstruction à l'aide humanitaire et tue des travailleurs humanitaires, aggravant la famine »³⁹¹.

280. Israël a aussi régulièrement refusé de permettre qu'une aide humanitaire suffisante parvienne aux Palestiniens de Gaza, y compris sous les auspices de l'UNRWA. Ainsi, en septembre 2024, Save the Children a conclu que, en raison de l'obstruction de l'aide par le Gouvernement israélien,

« 83 % de l'aide alimentaire requise n'arriv[ai]ent pas à Gaza, contre 34 % en 2022. Du fait de cette réduction, les habitants de Gaza sont passés d'une moyenne de deux repas par jour à un seul repas tous les deux jours. D'après les estimations, 50 000 enfants âgés de 6 à 59 mois auront besoin d'un traitement d'urgence contre la malnutrition d'ici à la fin de l'année.

65 % de l'insuline et la moitié des quantités de sang nécessaires ne sont pas disponibles à Gaza.

La disponibilité des articles d'hygiène a chuté à 15 % par rapport à septembre 2023. Aujourd'hui, un million de femmes se retrouvent sans les produits d'hygiène dont elles ont besoin ...

1,87 million de personnes ont besoin d'un abri vu qu'au moins 60 % des habitations ont été détruites ou endommagées (janvier 2024). Pourtant, des tentes pour environ seulement 25 000 personnes sont entrées à Gaza depuis mai 2024. »³⁹²

281. De fait, déjà en décembre 2023, la Commission d'enquête avait conclu que les restrictions et les limitations imposées par Israël à l'acheminement des fournitures et des biens essentiels avaient conduit à de graves pénuries des produits de première nécessité indispensables à la survie et que cette situation avait été aggravée par le fait que les hôpitaux étaient contraints de fonctionner sans les fournitures médicales essentielles et que les infrastructures étaient attaquées. Elle a observé que ces agissements avaient entraîné le déni de l'accès aux droits à une alimentation adéquate, à l'éducation, à la santé, à la sécurité sociale, à l'eau et à l'assainissement³⁹³. Elle a finalement conclu qu'Israël « avait recours à la famine comme méthode de guerre »³⁹⁴. En septembre 2024, le Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés a souscrit à cette conclusion³⁹⁵.

³⁹¹ *The Guardian*, Aid groups demand Israel improve measures to keep their workers safe, 4 avril 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/world/2024/apr/04/aid-groups-demand-israel-improve-measures-to-keep-their-workers-safe>.

³⁹² Save the Children, *Israel's Siege Now Blocks 83% of Food Aid Reaching Gaza, New Data Reveals*, 16 September 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.savethechildren.org.uk/news/media-centre/press-releases/2024/israels-siege-now-blocks-83-of-food-aid-reaching-gaza-new-data-reveals-#:~:text=83%25%20of%20required%20food%20aid,the%20end%20of%20the%20year> (les italiques ont été enlevés).

³⁹³ La Commission d'enquête a également conclu que les attaques contre les infrastructures, y compris les services d'éducation, à Gaza constituaient des violations du droit à l'éducation au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : rapport de la Commission d'enquête, par. 480.

³⁹⁴ Rapport de la Commission d'enquête, par. 488.

³⁹⁵ Nations Unies, rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés, doc. A/79/363 (20 septembre 2024), par. 29.

282. La situation des enfants handicapés est particulièrement grave en raison des restrictions sévères imposées par les autorités israéliennes aux biens et aux fournitures essentiels autorisés à entrer à Gaza. Des équipements d'assistance utilisés pour venir en aide aux enfants handicapés ont été perdus ou endommagés du fait des frappes militaires israéliennes, des ordres d'évacuation répétés ou de la situation dans les abris. De plus, en septembre 2024, l'entrée de ces équipements à Gaza ayant été interdite, ils n'étaient plus du tout disponibles sur le marché, ce qui complique la vie des enfants handicapés et les isole davantage de la société³⁹⁶.

283. Israël cherche à entraver encore la capacité de l'UNRWA de fournir une aide aux réfugiés palestiniens à Gaza par la promulgation de lois. Comme indiqué ci-dessus, la loi de 2024 portant cessation des activités de l'UNRWA prévoit qu'« [a]ucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec l'un quelconque de ses représentants »³⁹⁷. Sur la base de cette législation, Israël refuse déjà indirectement d'accorder à l'UNRWA l'exonération des taxes à l'importation sur les produits pharmaceutiques à usage officiel³⁹⁸, refuse de traiter les demandes de remboursement de la TVA présentées par l'Office concernant des achats importants à usage officiel (par exemple, des fournitures médicales, du matériel technique ou des appareils électroniques essentiels) et refuse de renouveler les permis de travail du personnel international³⁹⁹. De plus, si le cessez-le-feu ne durait pas, la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël, qui vise à « empêcher toute activité de l'UNRWA »⁴⁰⁰ à Jérusalem-Est met en péril « les fragiles filières nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire à Gaza »⁴⁰¹.

284. Enfin, il apparaît clairement qu'Israël ne respecte pas non plus ses obligations positives, entre autres celle de prendre des mesures appropriées pour lutter contre la famine et la malnutrition généralisées, l'extrême pauvreté ou la privation d'abris en : *a*) engageant les actions requises pour garantir l'accès immédiat aux biens et services essentiels tels que l'alimentation, l'eau, un abri, les soins de santé, l'électricité et l'assainissement et *b*) renforçant l'efficacité des services de soins d'urgence et d'intervention en cas d'urgence⁴⁰². Il ne prend pas non plus toutes les mesures économiques et sociales possibles pour réduire la mortalité infantile et éliminer la malnutrition chez les enfants⁴⁰³ ni pour veiller à ce que toute personne relevant de sa juridiction ait accès à une quantité minimale suffisante de produits alimentaires, adéquats et sûrs sur le plan nutritionnel, pour être à l'abri de la faim⁴⁰⁴. Il ne respecte ni ne protège non plus le travail du personnel de l'UNRWA qui aide les réfugiés palestiniens à réaliser leur droit à une alimentation adéquate⁴⁰⁵. Au contraire, il

³⁹⁶ Faculty of Education, University of Cambridge, Centre for Lebanese Studies & UNRWA (2024). *Palestinian Education Under Attack in Gaza: Restoration, Recovery, Rights and Responsibilities in and through Education*, p. 22.

³⁹⁷ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), par. 2.

³⁹⁸ Note verbale datée du 4 décembre 2024 adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU, p. 1.

³⁹⁹ UNRWA, *Situation Report #158*, 7 février 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-158-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁴⁰⁰ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024), p. 1.

⁴⁰¹ Nations Unies, rapport de la rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, doc. A/79/384, 1^{er} octobre 2024, par. 81.

⁴⁰² Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 : article 6, doc. CCPR/C/GC/36, 3 septembre 2019, par. 26.

⁴⁰³ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 17 : article 24 (1989), par. 3.

⁴⁰⁴ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (12^e session, 1999), par. 14.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, par. 35.

utilise l'aide de manière illicite, notamment en se servant des envois de vivres et de fournitures médicales, comme instrument de guerre et de pression politique et économique⁴⁰⁶.

285. La prise pour cible par Israël des convois d'aide et des travailleurs humanitaires de l'UNWRA, les entraves qu'il met à l'acheminement de l'aide humanitaire et le fait, abject, qu'il n'ait respecté aucune de ses obligations positives constituent autant de violations, entre autres du *a*) droit à la vie⁴⁰⁷ ; *b*) du droit à un niveau de vie suffisant et d'être à l'abri de la faim⁴⁰⁸ ; *c*) du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint⁴⁰⁹ ; *d*) du droit des femmes d'accéder à des soins de santé appropriés⁴¹⁰ ; *e*) du droit des femmes rurales d'accéder à des services adéquats dans le domaine de la santé et de bénéficier de conditions de vie convenables⁴¹¹ ; *f*) du droit des enfants réfugiés à une protection particulier⁴¹² ; *g*) de l'obligation de respecter et de faire respecter les règles du droit humanitaire international dont la protection s'étend aux enfants⁴¹³ ; et *h*) de son obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection et la sécurité des personnes handicapées en situation de risque⁴¹⁴.

4. Discrimination à l'égard des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé

286. Dans l'avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, la Cour a pris en considération, entre autres, la Charte des Nations Unies, la quatrième convention de Genève et plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme (notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale) — qui interdisent tous la discrimination — et le principe de droit international coutumier d'interdiction de la discrimination. Elle a déterminé *a*) que le traitement différencié réservé aux Palestiniens pouvait donner lieu à une discrimination⁴¹⁵, et *b*) qu'un large éventail de lois et de mesures adoptées par

⁴⁰⁶ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 (12^e session, 1999), par. 37 ; Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, doc. E/C.12/2000/4, 11 août 2000, par. 41.

⁴⁰⁷ Tel que garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant et l'article 10 de la convention relative aux droits des personnes handicapées. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël enfreint le paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant, notamment en utilisant la famine comme mode de guerre : rapport de la Commission d'enquête, par. 478 et 486.

⁴⁰⁸ Tel que garanti par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 27 de la convention relative aux droits de l'enfant et l'article 28 de la convention relative aux droits des personnes handicapées. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël enfreint l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 27 de la convention relative aux droits de l'enfant : rapport de la Commission d'enquête, par. 479 et 487.

⁴⁰⁹ Tel que garanti par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 24 de la convention relative aux droits de l'enfant. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël enfreint l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : rapport de la Commission d'enquête, par. 479 et 487.

⁴¹⁰ Tel que garanti par le paragraphe 2 de l'article 12 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

⁴¹¹ Tel que garanti par l'alinéa *b*) du paragraphe 2 de l'article 14 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

⁴¹² Tel que garanti par l'article 22 de la convention relative aux droits de l'enfant.

⁴¹³ Telle que garantie par l'article 38 de la convention relative aux droits de l'enfant. La Commission d'enquête a conclu qu'Israël enfreint l'article 38 de la convention relative aux droits de l'enfant : rapport de la Commission d'enquête, par. 488.

⁴¹⁴ Telle que garantie par l'article 11 de la convention relative aux droits des personnes handicapées.

⁴¹⁵ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 190.

Israël en sa qualité de puissance occupante réservaient aux Palestiniens un traitement différencié fondé sur des motifs recensés par le droit international⁴¹⁶.

287. Le Pakistan convient avec le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale que la discrimination raciale à l'égard des Palestiniens est intrinsèquement liée à la nature du conflit actuel⁴¹⁷ et soutient que le comportement d'Israël envers l'UNRWA et la population palestinienne à qui l'Office apporte son aide — comme exposé en détail ci-dessus — est un prolongement de ses pratiques discriminatoires dans le Territoire palestinien occupé, un traitement différencié étant réservé aux Palestiniens sur la base de motifs mentionnés par le droit international. En particulier, le Pakistan estime que les agissements d'Israël constituent des actes discriminatoires fondés, entre autres, sur la race, la religion ou l'origine ethnique, en violation *a)* des articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; *b)* du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; *c)* des articles 2 et 5 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (dans la mesure où la Cour détermine qu'Israël enfreint les droits visés à l'article 5) ; et *d)* de l'article 2 de la convention relative aux droits de l'enfant.

VII. LE DROIT DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

288. Ainsi qu'il est démontré dans les parties IV à VI du présent exposé écrit, Israël manque gravement aux obligations qui lui incombent au regard du droit international, notamment celles prévues dans la Charte, la convention générale, la quatrième convention de Genève et de nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, en ce qui concerne les activités de l'ONU, et de l'UNRWA en particulier, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

289. Pour être complet, l'examen des obligations d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ne saurait toutefois se limiter à la constatation de violations ; il doit s'étendre à d'autres obligations découlant du droit international coutumier de la responsabilité de l'État, qui incombent automatiquement à Israël à raison des violations en question.

290. Dans la présente section, le Pakistan énoncera et explicitera brièvement les deux principales obligations que sont la cessation et la réparation (A), avant d'examiner comment elles s'appliquent à Israël en l'espèce (B).

A. Les obligations de cessation et de réparation découlant d'un fait internationalement illicite

291. Conformément au droit international coutumier de la responsabilité de l'État, la violation par Israël de ses obligations primaires donne lieu à deux obligations secondaires :

291.1. *premièrement*, l'obligation de mettre fin à toute violation présentant un caractère continu ; et

291.2. *deuxièmement*, l'obligation de rétablir le *statu quo ante*, y compris en prévoyant une réparation et une indemnisation pour tout préjudice causé par la violation en question.

⁴¹⁶ Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 223.

⁴¹⁷ Voir également, Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, rapport de la commission de conciliation ad hoc sur la communication interétatique soumise par l'État de Palestine contre Israël au titre de l'article 11 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, doc. CERD/C/113/3, 21 août 2024, par. 38.

292. En ce qui concerne l'obligation de *cessation*, la Cour a déjà considéré que « l'État responsable d[u] fait [internationalement illicite] a[vait] l'obligation d'y mettre fin si ce fait présent[ait] un caractère continu »⁴¹⁸.

293. En ce qui concerne l'obligation de *réparation*, la Cour permanente de Justice internationale a estimé, dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów*, que « [c]'[était] un principe de droit international que la violation d'un engagement entraî[ait] l'obligation de réparer dans une forme adéquate »⁴¹⁹. Cette réparation « d[evait], autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis »⁴²⁰.

B. Les obligations de cessation et de réparation incombant à Israël en l'espèce

294. Le Pakistan a déjà longuement exposé ses vues concernant les violations par Israël d'un large éventail d'obligations primaires coutumières et conventionnelles.

295. La nature des violations commises par Israël est tellement choquante et les éléments de preuve sont si accablants qu'il ne fait aucun doute que celui-ci a causé des préjudices à l'ONU et, plus particulièrement, à l'UNRWA. Le Pakistan n'est pas le seul à formuler cette appréciation. L'Assemblée générale, dans sa résolution du 5 décembre 2024 (adoptée par 159 États Membres),

- 295.1. a condamné, entre autres, « le fait que des membres du personnel de l'Office [avaient] été tués, blessés ou détenus, en violation du droit international, dénonçant les attaques prenant pour cible les installations de l'Office dans la bande de Gaza et son complexe à Jérusalem-Est occupée, ainsi que les incitations à la violence dirigées contre l'Office » ;
- 295.2. a exigé qu'Israël mette fin à tous ces actes ; et
- 295.3. a souligné que « des réparations d[evai]ent être impérativement versées, conformément au droit international, pour l'ensemble des pertes, destructions et dommages subis par l'Office dans le Territoire palestinien occupé »⁴²¹.

296. Pour commencer, du fait de son obligation de *cessation*, Israël doit mettre fin à tout comportement illicite qui viole ses obligations fondamentales au regard du droit international. S'agissant de l'UNRWA, il doit ainsi, entre autres, faciliter par tous les moyens à sa disposition les opérations de secours humanitaire de l'Office dans le Territoire palestinien occupé. Cela consiste notamment à permettre à l'UNRWA d'assurer à la population palestinienne du Territoire un accès immédiat et sans entrave aux vivres, à l'eau, aux vêtements, au logement, à l'éducation et aux services de soins de santé nécessaires. Cela signifie en outre qu'Israël doit respecter pleinement l'immunité et l'inviolabilité de l'Office et des membres de son personnel, notamment en veillant à

⁴¹⁸ *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2012 (I), p. 153, par. 137. Voir aussi *Mur*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 197, par. 150.

⁴¹⁹ *Usine de Chorzów, compétence*, arrêt n° 8, 1927, C.P.J.I. série A n° 9, p. 21.

⁴²⁰ *Usine de Chorzów, fond*, arrêt n° 13, 1928, C.P.J.I. série A n° 17, p. 47 (les italiques sont de nous). Ce principe a été affirmé par la Cour à plusieurs reprises : voir, par exemple, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 232-233, par. 460 ; *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 691, par. 161 ; *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 267.

⁴²¹ Nations Unies, résolution A/ES-10/L.32 de l'Assemblée générale sur l'appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 5 décembre 2024, par. 15.

ce que ses autorités ne prennent jamais de mesures en application de la législation anti-UNRWA ou, si de telles mesures étaient prises, à ce qu'elles cessent immédiatement.

297. Israël a l'obligation de *réparer* tous les dommages causés à toutes les personnes physiques ou morales par les faits internationalement illicites qu'il a commis⁴²². En ce qui concerne plus particulièrement ceux qui ont été causés à l'ONU (en l'espèce), la Cour a déjà reconnu qu'« il [était] nécessaire que, lorsqu'un manquement se produi[sai]t, l'Organisation soit en mesure d'inviter l'État responsable à remédier à ce manquement et, notamment, d'obtenir de cet État réparation des dommages que ce manquement p[ouvai]t avoir causés à [un de ses] agent[s] »⁴²³. La réparation peut revêtir trois formes : la restitution, l'indemnisation et la satisfaction⁴²⁴.

298. Dans ce contexte, la restitution consiste à redonner à l'UNRWA l'entière possession de tous les locaux qu'il a dû évacuer et à permettre aux membres de son personnel de retourner dans ces locaux.

299. Au cas où une telle restitution se révélerait « matériellement impossible », Israël serait tenu de verser une indemnisation pour tous dommages causés par les faits illicites qu'il a commis⁴²⁵. Il a donc l'obligation de quantifier ces dommages (conformément aux règles du droit international) et de verser une indemnisation correspondante. Il pourrait notamment s'agir d'une indemnisation pour perte pécuniaire ainsi que d'une indemnisation en cas de « décès ou d'incapacité » d'un membre du personnel de l'Office⁴²⁶.

300. Enfin, dans la mesure où la restitution et/ou l'indemnisation sont insuffisantes pour rétablir le *statu quo ante*, Israël doit s'acquitter de son obligation de réparation intégrale par voie de satisfaction. La satisfaction peut consister en une reconnaissance de la violation, assortie d'assurances et de garanties de non-répétition.

VIII. OBSERVATIONS FINALES

301. Pour conclure :

- 301.1. Le Pakistan rappelle la conclusion à laquelle la Cour est parvenue dans l'avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, selon laquelle Israël est dans l'obligation de mettre fin à sa présence illicite dans ledit territoire dans les plus brefs délais⁴²⁷.
- 301.2. Le Pakistan rappelle en outre la résolution ES-10/24 adoptée par l'Assemblée générale le 18 septembre 2024, dans laquelle celle-ci a entre autres exigé d'Israël qu'il mette fin sans délai à sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé, et qu'il le fasse au plus tard douze mois après l'adoption de ladite résolution, et demandé à l'ONU et à ses organes et

⁴²² *Mur, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 198, par. 152.

⁴²³ Avis consultatif sur la *Réparation, C.I.J. Recueil 1949*, p. 183.

⁴²⁴ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 269.

⁴²⁵ *Ibid.*, par. 270.

⁴²⁶ Avis consultatif sur la *Réparation, C.I.J. Recueil 1949*, p. 181.

⁴²⁷ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 285.

organismes de respecter les conclusions de la Cour dans la procédure relative au *Territoire palestinien occupé*⁴²⁸.

302. Le comportement d'Israël à l'égard de l'UNRWA et, plus généralement, du Territoire palestinien occupé — avant et après le 7 octobre 2023 — témoigne d'un mépris permanent pour ces deux instruments et des obligations d'Israël au regard du droit international en général. La volonté d'Israël de démanteler l'UNRWA repose sur la conviction qu'il portera ainsi un coup fatal au « droit au retour » des réfugiés de Palestine et compromettra à jamais le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Israël ne peut être autorisé à mettre en œuvre ce plan odieux, en violation de multiples résolutions de l'Assemblée générale et de principes fondamentaux du droit international public.

303. La situation dont la Cour a à connaître est urgente. Il doit être prescrit à Israël — conformément au consensus international quasi total — de mettre fin à son occupation illicite, qui empêche la pleine réalisation des droits des Palestiniens et la survie de la société palestinienne.

304. Pour les raisons énoncées dans le présent exposé écrit, le Pakistan prie respectueusement la Cour, entre autres :

304.1. De dire qu'elle a compétence pour rendre l'avis consultatif sollicité,

304.2. D'exercer son pouvoir discrétionnaire pour accepter de rendre l'avis consultatif sollicité ;

304.3. De confirmer qu'elle est d'avis que :

- a) Israël, en tant que puissance occupante et Membre de l'ONU, a l'obligation, au regard du droit international, d'assurer et de faciliter les activités de l'ONU, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, 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 ;
- b) En ce qui concerne plus particulièrement l'ONU, ses organismes et organes, y compris l'UNRWA, Israël a l'obligation, au regard du droit international, de :
 - i) leur fournir pleine assistance pour mener à bien leurs missions dans le Territoire palestinien occupé et leur permettre d'intervenir librement et sans ingérence ;
 - ii) reconnaître et respecter le contrôle exercé par l'ONU sur ses organismes et organes, y compris l'UNRWA, et ne pas compromettre ce contrôle de quelque manière que ce soit ;
 - iii) reconnaître et respecter les privilèges et immunités de l'ONU et de ses organismes et organes, y compris ceux que l'UNRWA revendique pour l'exécution de son mandat, et ne pas compromettre ou violer ces privilèges et immunités de quelque manière que ce soit ;

⁴²⁸ *Territoire palestinien occupé, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 2-8.

- iv) protéger le personnel de l'ONU, y compris le personnel de l'UNRWA, en Israël et dans le Territoire palestinien occupé, conformément aux obligations qui lui incombent au regard du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme ;
- v) faire en sorte que le personnel international de l'ONU, y compris l'UNRWA, puisse librement se déplacer en Israël et dans le Territoire palestinien occupé et y entrer et en sortir ;
- vi) permettre au personnel recruté sur le plan local de l'ONU, y compris l'UNRWA, de se déplacer librement dans le Territoire palestinien occupé ;
- vii) assurer la protection et la sécurité des installations et des biens de l'ONU, y compris ceux de l'UNRWA ;
- viii) permettre la libre circulation des véhicules de l'ONU, y compris ceux de l'UNRWA, à l'entrée, à l'intérieur et à la sortie d'Israël et du Territoire palestinien occupé ;
- ix) accepter et faciliter, dans toute la mesure de ses moyens, les programmes de secours (y compris ceux mis en œuvre par l'ONU, ses organismes et organes, dont l'UNRWA) afin d'approvisionner la population au moyen d'envois de vivres, de fournitures médicales, de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence et des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile, et permettre le libre passage et la protection de ces envois ;
- x) permettre, dans toute la mesure de ses moyens, à l'ONU, à ses organismes et organes, y compris l'UNRWA, de fournir des services médicaux, de santé publique et d'hygiène dans le Territoire palestinien occupé ;
- xi) permettre à l'ONU, à ses organismes et organes, y compris l'UNRWA, d'intervenir librement et sans entrave aux fins de la fourniture de tous les autres services que l'Organisation juge nécessaires pour venir en aide au peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, notamment les services humanitaires, éducatifs, médicaux, administratifs, de sécurité et de transport ;
- xii) permettre à l'ONU, à ses organismes et organes, y compris l'UNRWA, d'agir librement et sans entrave pour aider le peuple palestinien vivant dans le Territoire palestinien occupé à exercer ses droits de l'homme et ses libertés fondamentales, notamment ceux énoncés dans le droit international coutumier ainsi que dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la convention relative aux droits de l'enfant, le comité pour l'élimination de la discrimination raciale, la convention sur l'élimination sur toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la convention relative aux droits des personnes handicapées.

304.4. Israël doit cesser tout fait internationalement illicite emportant violation des obligations énoncées aux alinéas *a)* et *b)* ci-dessus, le Pakistan invitant la Cour à constater les manquements qu'elle considère avérés sur la base des éléments dont elle dispose ;

304.5. Israël est tenu d'accorder une réparation intégrale, y compris à l'ONU, à ses organismes et organes, aux autres organisations internationales et aux États tiers pour tout préjudice causé par les faits internationalement illicites qu'il a commis ;

304.6. L'ONU, et en particulier l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, devrait examiner :
a) quelles autres actions doivent être engagées pour déterminer dans quelle mesure Israël ne

respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit international 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 ; *b*) quelles autres actions pourraient se révéler nécessaires pour amener Israël à se conformer à ses obligations en vertu du droit international ; et *c*) quel mécanisme devrait être mis en place pour faciliter la réparation intégrale des préjudices causés par les faits internationalement illicites commis par Israël.

Respectueusement présenté au nom de la République islamique du Pakistan,

La Haye, le 27 février 2025.

Le chargé d'affaires,
ambassade de la République islamique du Pakistan à La Haye,
(*Signé*) Jamal NASIR.
