

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 L'ÉTAT DU QATAR

28 février 2025

[Traduction fournie par le Qatar et finalisée par le Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. Introduction	1
II. Obligations d'Israël en ce qui concerne les privilèges et immunités des Nations unies et d'autres organisations internationales	7
A. Le cadre juridique applicable.....	7
B. Obligations d'Israël dans le TPO et en lien avec celui-ci	10
1. L'obligation de permettre à l'ONU et aux autres organisations internationales d'opérer en Israël et dans le TPO.....	10
2. Obligation de ne pas attaquer et d'assurer la sécurité et la sûreté des locaux et du personnel de l'ONU et d'autres organisations internationales.....	14
3. L'obligation de respecter l'immunité de juridiction des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions de l'ONU	17
4. L'obligation d'autoriser l'entrée des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions, en Israël et dans le TPO.....	22
III. Obligations incombant à Israël en tant que puissance occupante en vertu du droit international humanitaire.....	25
A. L'applicabilité du droit international humanitaire	25
B. Obligations d'Israël en vertu du droit international humanitaire	26
1. L'obligation d'autoriser et de faciliter les actions de secours et la distribution d'aide humanitaire	27
2. L'obligation de respecter et de protéger le personnel et les biens humanitaires des organisations internationales et des États tiers.....	33
3. L'obligation de respecter et de protéger les installations, le personnel et les transports médicaux des organisations internationales et des États tiers.....	34
4. L'obligation de garantir le bon fonctionnement de toutes les institutions consacrées aux soins et à l'éducation des enfants gérées par des organisations internationales et des États tiers	35
IV. Obligation d'Israël en vertu du droit à l'autodétermination et d'autres droits de l'homme	36
A. Obligations découlant du droit à l'autodétermination.....	36
B. Obligations en vertu d'autres normes du droit international des droits de l'homme	37
V. Compétence et pouvoir discrétionnaire	40
VI. Conclusions	42

I. INTRODUCTION

1. Conformément à l'ordonnance de la Cour en date du 23 décembre 2024, l'État du Qatar (ci-après, le « Qatar ») soumet le présent exposé écrit sur les questions présentées dans la demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux 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 (ci-après, la « demande »).

*

* *

2. Comme la Cour le sait, après le 7 octobre 2023, Israël a lancé une invasion militaire à grande échelle de la bande de Gaza par voie terrestre, aérienne et maritime. L'attaque armée a fait de nombreuses victimes civiles palestiniennes, avec des conséquences disproportionnées pour les femmes et les enfants¹. Les bombardements constants d'Israël, son refus d'autoriser l'entrée de l'aide humanitaire et les déplacements massifs de la population civile dans des camps de réfugiés improvisés et surpeuplés ont créé des conditions humanitaires apocalyptiques, les Gazaouis devant faire face à des « niveaux catastrophiques d'insécurité alimentaire »². Plutôt que d'appliquer les ordonnances contraignantes de la Cour visant à empêcher son armée de commettre des actes de génocide³, Israël a intensifié ses efforts pour détruire ou déplacer les civils à Gaza, assiégeant et rasant systématiquement presque tous les hôpitaux⁴, et rendant de vastes zones de Gaza incompatibles avec la vie humaine⁵. Parallèlement, Israël a également intensifié ses efforts pour

¹ Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), à ce jour, plus de 48 291 Palestiniens ont été tués à Gaza à cause de la guerre, principalement en raison des bombardements israéliens. Voir OCHA, « Reported impact snapshot | Gaza Strip » (18 February 2025), <https://tinyurl.com/2vdmwssp>. Soixante-dix pour cent des morts vérifiées par l'OCHA en novembre 2025 étaient des femmes et des enfants. M. Moench, « Nearly 70% of Gaza war dead verified by UN are women and children », *BBC* (8 Nov. 2024), <https://tinyurl.com/3c6kxrt6>. Une récente étude ayant fait l'objet d'un examen critique a révélé que le nombre de victimes palestiniennes est sous-estimé de 41 %. « Deaths from Israeli attacks in Gaza undercounted by 41 percent, study finds », *Al Jazeera* (10 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/mvbwxbax>.

² Voir OCHA, « Reported impact snapshot | Gaza Strip » (18 February 2025), <https://tinyurl.com/2vdmwssp>.

³ Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024 ; Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024 ; Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024*.

⁴ Voir Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Thematic Report: Attacks on hospitals during the escalation of hostilities in Gaza (7 October 2023-30 June 2024)* (31 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/yvmakd9u>, par. 19, 35 (notant qu'Israël a systématiquement pris les hôpitaux pour cible) ; Al-Haq, *The Systematic Destruction of Gaza's Healthcare System: A Pattern of Genocide* (2025), <https://tinyurl.com/ya5rmd8p>.

⁵ « Gaza Strip in maps: How a year of war has drastically changed life in the territory », *BBC* (16 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/yx3te39f> (« de larges zones de Gaza ... sont désormais inhabitables »).

maintenir son occupation illégale⁶ de la Cisjordanie par la force⁷, tuant au moins 883 Palestiniens depuis le 7 octobre 2023⁸.

3. Les organisations internationales humanitaires présentes sur le terrain constituent une bouée de sauvetage pour les civils de Gaza, à qui elles fournissent des produits de première nécessité, des abris et des soins de santé. Parmi elles, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) joue un rôle essentiel. L'UNRWA, qui a été créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 302 de 1949, est chargé d'apporter une assistance humanitaire aux réfugiés palestiniens qui ont été déplacés de force pour permettre la création de l'État d'Israël en 1948⁹. Il a commencé ses opérations en 1950 et fournit depuis lors une aide aux réfugiés palestiniens en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et à Gaza (pris ensemble, le « Territoire palestinien occupé » ou « TPO »)¹⁰. En particulier, dans des conditions normales, l'UNRWA gère des écoles, des centres de santé, des camps de réfugiés et offre de la nourriture, des abris et d'autres services sociaux à environ 5,9 millions de réfugiés palestiniens dans le TPO¹¹. Depuis le lancement de l'offensive militaire israélienne à Gaza en octobre 2023, l'UNRWA a joué un rôle encore plus vital : non seulement il fournit des abris, une aide alimentaire, des soins de santé et d'autres services de base au 1,9 million de Palestiniens déplacés par le conflit armé, mais il agit également en tant que coordinateur de toute l'aide humanitaire, permettant à d'autres organismes des Nations Unies et à d'autres organisations internationales d'apporter une assistance vitale¹².

4. Depuis le début du conflit, l'UNRWA ainsi que d'autres organismes et organisations internationales se heurtent à des obstacles colossaux pour acheminer l'aide humanitaire aux Palestiniens de Gaza. Israël a bloqué à plusieurs reprises les livraisons d'aide et les passages humanitaires¹³. Il a attaqué des convois d'aide, des membres du personnel et des locaux de l'ONU¹⁴. Les forces israéliennes ont détruit plus des deux tiers des biens de l'UNRWA à Gaza, et 273 membres de son personnel ont été tués¹⁵. Il ne s'agit pas de faits isolés, ces agissements s'inscrivant dans la continuité de la pratique israélienne habituelle ayant consisté à prendre pour cible les biens et le

⁶ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif du 19 juillet 2024 (ci-après, « avis consultatif sur le Territoire palestinien occupé »), par. 261.

⁷ Voir A. Nierenberg, « Recent Israeli Raids in the West Bank: A Timeline », *New York Times* (28 Aug. 2024, updated 5 Sept. 2024), <https://tinyurl.com/mrnpd5wd> ; « Three Palestinian militants killed in West Bank as Israeli operations intensify », *Reuters* (7 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/4hvw79ub> ; « West Bank violence undermining Gaza ceasefire: UNRWA », *UN News* (3 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/mryb28ha> ; « UN rights office condemns continuing Israeli military operation in West Bank », *UN News* (14 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/5zybs9xc> ; 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, par. 15-16.

⁸ Voir OCHA, « Data on casualties », <https://tinyurl.com/kduxw6vm> (consulté le 20 février 2024).

⁹ Voir Nations Unies, résolution 302 de l'Assemblée générale, 8 décembre 1949, doc. A/RES/302(IV) ; UNRWA, « Who we are », <https://tinyurl.com/2szck3t2> (consulté le 19 février 2025).

¹⁰ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 3.

¹¹ Voir UNRWA, « Who we are », <https://tinyurl.com/2szck3t2> (consulté le 19 février 2024).

¹² Voir UNRWA, « Statement of Philippe Lazzarini, Commissioner-General of UNRWA, at the UN Security Council » (9 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/5yb27a52>. Voir également 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, par. 5, 8.

¹³ Voir *infra*, section II.B.1.

¹⁴ Voir *infra*, section II.B.2.

¹⁵ UNRWA, « UNRWA Situation Report #159 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem » (13 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/33z7xmxu>.

personnel de l'ONU tout au long de son occupation du TPO¹⁶. Israël a notamment procédé à des frappes massives sur les installations de l'UNRWA lors de ses précédentes attaques armées contre Gaza¹⁷.

5. Le 15 janvier 2025, Israël et le Hamas ont conclu un accord de cessez-le-feu¹⁸, dont la première phase a débuté le 19 janvier 2025¹⁹. Dans le cadre de cet accord, Israël s'est notamment engagé à retirer ses forces des zones peuplées, à permettre aux Palestiniens déplacés de retourner dans leurs quartiers et à autoriser un nombre accru de camions d'aide à entrer chaque jour à Gaza²⁰. À ce jour, l'accord de cessez-le-feu a permis à des centaines de milliers de Palestiniens de retourner dans le nord de Gaza²¹. Il a également permis d'accroître la distribution de l'aide humanitaire à Gaza²².

6. Bien que le cessez-le-feu ait dans l'ensemble été une évolution positive pour les civils, la récente interdiction de l'UNRWA par Israël pourrait compromettre les progrès réalisés. Le 28 octobre 2024, à la suite des accusations (infondées)²³ d'Israël, selon qui une infime minorité d'employés de l'UNRWA aurait agi en collusion avec le Hamas, le parlement israélien (Knesset) a adopté deux projets de loi visant à interdire l'UNRWA en Israël et à Jérusalem-Est, et à faire obstacle à ses activités dans le TPO, malgré la protestation officielle du Secrétaire général de l'ONU²⁴. La législation est entrée en vigueur le 30 janvier 2025. Le 24 janvier 2025, avec seulement six jours de préavis, Israël a demandé à l'UNRWA de « cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville »²⁵.

¹⁶ Voir J. Burke, « Documents reveal alleged pattern of Israeli harassment of Unrwa workers on West Bank », *The Guardian* (19 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/5daw9hjb>.

¹⁷ Voir, par exemple, Nations Unies, lettre datée du 4 mai 2009, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, 15 mai 2009, doc. A/63/855-S/2009/250 (ci-après, « résumé du rapport de la commission d'enquête de 2009 »), par. 16, 26, 65 (rappelant que la Commission d'enquête a conclu que les forces militaires israéliennes avaient mené des frappes directes et délibérées contre plusieurs locaux de l'ONU) ; Nations Unies, résolution 69/88 de l'Assemblée générale, 16 décembre 2014, doc. A/RES/69/88, p. 2 (« Déplorant également les attaques perpétrées contre des installations des Nations Unies, notamment contre des écoles de l'Office où des civils déplacés avaient trouvé refuge, ainsi que toutes les autres atteintes à l'inviolabilité des locaux des Nations Unies commises au cours du conflit dans la bande de Gaza en juillet et août 2014 »).

¹⁸ L'État du Qatar a agi en tant qu'hôte et médiateur dans le cadre des négociations entre Israël et le Hamas.

¹⁹ « Gaza ceasefire begins after delay as Hamas names hostages to be released Sunday », *NPR* (19 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/3cweep6z> ; R. Berg, « What we know about the Gaza ceasefire deal », *BBC* (2 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/mt2ypftw>.

²⁰ « L'aide humanitaire continue à Gaza, l'ONU donne la priorité aux besoins immédiats », *ONU Info* (13 février 2025), <https://news.un.org/fr/story/2025/02/1153071> ; R. Berg, « What we know about the Gaza ceasefire deal », *BBC* (2 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/mt2ypftw>.

²¹ E. Graham-Harrison, « Hundreds of thousands of Palestinians return to north Gaza as Israel opens checkpoints », *The Guardian* (27 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/4kbz4hap>.

²² Voir « L'aide humanitaire continue à Gaza, l'ONU donne la priorité aux besoins immédiats », *ONU Info* (13 février 2025), <https://news.un.org/fr/story/2025/02/1153071> ; « Aid efforts in Gaza escalate, as risk from deadly unexploded ordnance grows », *UN News* (29 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/2s3s9t29> ; « Aid surging into Gaza 'at scale' but massive needs remain: OCHA, WHO », *UN News* (21 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/mry8hf6v>.

²³ Voir *infra*, par. 58.

²⁴ Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 1.

²⁵ Nations Unies, lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies (dossier, pièce N307), p. 1.

7. La législation ne prévoit aucun mécanisme de remplacement pour fournir une aide humanitaire aux réfugiés palestiniens dans le TPO — parce qu'il n'en existe pas²⁶. Comme l'a souligné Philippe Lazzarini, le commissaire général de l'UNRWA, sans celui-ci, « toute la réponse humanitaire à Gaza — qui repose sur l'infrastructure de l'UNRWA — pourrait se désintégrer »²⁷. Depuis l'entrée en vigueur du cessez-le-feu, l'UNRWA a assuré 60 % de l'acheminement des fournitures à Gaza et a distribué la « grande majorité » de l'aide²⁸, qui est parvenue à 1,5 million de Palestiniens²⁹. La paralysie des activités de l'UNRWA ne peut qu'aggraver une crise humanitaire déjà « catastrophique » à Gaza³⁰.

8. Au-delà de Gaza, c'est aussi toute la population du TPO qui va souffrir : sans l'UNRWA, ce sont 350 000 enfants palestiniens qui ne seront plus scolarisés³¹ et plus de 2 millions de Palestiniens pourraient perdre l'accès aux soins de santé³². En outre, le démantèlement de l'UNRWA, qui est une source majeure d'emplois pour les Palestiniens, entraînerait une perte d'emploi pour au moins 30 000 personnes³³, avec des répercussions potentiellement désastreuses sur une économie déjà paralysée³⁴.

9. Cette situation doit être considérée à travers le prisme des conclusions de la Cour dans son dernier avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*. Cela inclut notamment la conclusion de la Cour selon laquelle la présence continue d'Israël dans le TPO est illicite³⁵ et Israël a l'obligation d'y mettre fin « dans les plus brefs délais »³⁶ (au plus tard en septembre 2025 selon l'Assemblée générale)³⁷. La Cour a également estimé que les politiques et pratiques d'Israël dans le TPO, y compris sa politique de colonisation et ses mesures discriminatoires, constituent un manquement aux obligations incombant à cet État en vertu du droit international humanitaire, de l'interdiction de

²⁶ Voir Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025, adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général (dossier, pièce N308), p. 1 (« [A]ucune organisation n'a les moyens de remplacer l'Office ou d'exercer à sa place son mandat, qui consiste à apporter les services et l'assistance requis. »)

²⁷ Voir UNRWA, « Statement of Philippe Lazzarini, Commissioner-General of UNRWA, at the UN Security Council » (9 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/5yb27a52>.

²⁸ « UNWRA delivers bulk of aid in Gaza, as destruction mounts in West Bank », *UN News* (4 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/yyjj79me>.

²⁹ « L'aide humanitaire continue à Gaza, l'ONU donne la priorité aux besoins immédiats », ONU Info (13 février 2025), <https://news.un.org/fr/story/2025/02/1153071>.

³⁰ Voir « Israel UNRWA ban will undermine Gaza ceasefire, Security Council hears », *UN News* (28 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/4e2cd8za>.

³¹ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 3.

³² Voir UNRWA, « Health in the Gaza Strip », <https://tinyurl.com/2487y5s2> (consulté le 19 février 2025) ; UNRWA, « Health in the West Bank », <https://tinyurl.com/3ebccs9s> (consulté le 19 février 2025).

³³ UNRWA, « Working at UNRWA », <https://tinyurl.com/u7m7st3e> (consulté le 19 février 2025).

³⁴ Voir en général Nations Unies, Assemblée générale et Conseil économique et social (ECOSOC), Note du Secrétaire général transmettant un rapport préparé par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, Répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne sur les conditions de vie du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe du Golan syrien occupé, 30 juin 2023, doc. A/78/127 – E/2023/95.

³⁵ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 261.

³⁶ *Ibid.*, par. 267.

³⁷ Nations Unies, résolution ES-10/24 de l'Assemblée générale, 19 septembre 2024, doc. A/RES/ES-10/24, par. 2.

l'acquisition de territoire par la force, du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, de l'interdiction de la ségrégation raciale et de l'apartheid, et d'autres droits de l'homme³⁸.

10. Dans son avis précédent, la Cour n'a pas spécifiquement traité des obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers. Elle ne s'est pas non plus prononcée en détail sur les obligations d'Israël en matière d'aide humanitaire. Et, surtout, elle n'a pas analysé le « comportement adopté par Israël dans la bande de Gaza en réaction à l'attaque menée contre lui par le Hamas et d'autres groupes armés le 7 octobre 2023 »³⁹.

11. C'est dans ce contexte factuel et juridique que l'Assemblée générale a posé à la Cour, le 19 décembre 2024, la question suivante :

« Quelles sont les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, y compris s'agissant d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination⁴⁰? »

12. De l'avis du Qatar, la demande à l'examen ne requiert pas la Cour de simplement répéter les conclusions de son dernier avis consultatif. Sa portée est plus précise et, comme il a été expliqué, se concentre sur des faits et des obligations juridiques que la Cour *n'a pas* examinés dans son précédent avis.

13. *Premièrement*, la question se limite aux obligations d'Israël « 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 ». Il n'est pas demandé à la Cour de déterminer toutes les obligations incombant à Israël en tant que puissance occupante ou en tant que Membre de l'ONU en général, mais seulement celles qui peuvent être pertinentes pour la présence et les activités de l'ONU et d'autres organisations internationales et d'États.

14. *Deuxièmement*, la question se limite à la présence et aux activités de ces organisations et États « dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ». Cela inclut leur présence et leurs activités *dans* le TPO, mais aussi en dehors du TPO, pour autant que leur présence et leurs activités soient « *en lien avec* » ce dernier. En revanche, la présence et les activités de ces organisations et États qui *ne sont pas* en lien avec le TPO sont exclues du champ de la question.

15. *Troisièmement*, quant à sa portée matérielle, la question vise à déterminer les obligations

« 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

³⁸ Voir avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 155, 173, 179, 223, 229, 238-243.

³⁹ *Ibid.*, par. 81.

⁴⁰ Nations Unies, résolution 79/232 de l'Assemblée générale, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232, par. 10.

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 ».

Cependant, la question ne se limite *pas* à ces obligations, qui constituent simplement une liste indicative.

16. *Quatrièmement*, telle qu'elle est formulée, la demande prie la Cour de déterminer les « obligations » pertinentes applicables à Israël. À cet égard, la demande ne survient pas *ex nihilo*, mais bien dans un contexte factuel précis, à savoir : i) l'invasion militaire de Gaza par Israël depuis octobre 2023, ii) la crise humanitaire généralisée qui s'est ensuivie dans la bande de Gaza, iii) les attaques répétées d'Israël contre l'ONU, iv) son obstruction systématique aux efforts d'aide humanitaire, et v) son interdiction législative de l'UNRWA. Cela se reflète dans le texte de la résolution contenant la demande, qui mentionne « des faits nouveaux susceptibles d'empêcher [l'UNRWA] de poursuivre ses activités essentielles dans le Territoire palestinien occupé »⁴¹, et « la cessation ou la restriction des activités de [l'UNRWA] »⁴². De plus, la résolution a été adoptée à la suite de la demande du Secrétaire général sollicitant « tout conseil ou appui » de la part de l'Assemblée générale « à ce moment critique de l'histoire de [l'UNRWA] »⁴³.

17. Ici, compte tenu du contexte spécifique qui a motivé la demande de l'Assemblée générale, le Qatar soutient respectueusement que la Cour devrait considérer que cette question exige non pas uniquement la détermination du cadre juridique applicable à Israël *in abstracto*, mais aussi celle des obligations juridiques spécifiques d'Israël *in concreto* telles qu'elles s'appliquent à la situation en l'espèce⁴⁴.

18. *Finalement*, l'Assemblée générale a demandé à la Cour de répondre à la demande

« compte tenu des règles et principes du droit international, dont notamment la 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, l'avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 et l'avis consultatif de la Cour en date du 19 juillet 2024 »⁴⁵.

Elle a ainsi recensé les domaines du droit international que la Cour devrait prendre en considération pour répondre à la demande, notamment i) le droit relatif aux privilèges et immunités de l'ONU et

⁴¹ *Ibid.*, préambule, p. 1.

⁴² *Ibid.*, préambule, p. 3. La résolution exprime également une grave préoccupation concernant « les projets et mesures, y compris les lois, adoptés par Israël pour entraver ou empêcher la présence et les activités de [l'UNRWA] ». *Ibid.*, p. 2. Voir aussi *ibid.*, p. 3 (exprimant sa

« profonde inquiétude face aux mesures prises par Israël qui entravent l'aide au peuple palestinien, notamment celles qui touchent la présence, les activités et les immunités de l'Organisation des Nations Unies, de ses organismes et organes, et celles d'autres organisations internationales, ainsi que la représentation d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, dont l'objet est de fournir, conformément au droit international, des services de base et une aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé »).

⁴³ *Ibid.*, préambule, p. 1.

⁴⁴ Comme expliqué ci-dessous, il est bien établi que la Cour a la prérogative de clarifier et de reformuler les questions qui lui sont posées dans une demande d'avis consultatif. Voir *infra*, par. 116.

⁴⁵ Nations Unies, résolution 79/232 de l'Assemblée générale, par. 10.

d'autres organisations internationales, ii) le droit international humanitaire et iii) le droit international des droits de l'homme.

*

19. À la lumière de ce qui précède, l'exposé écrit du Qatar vise à assister la Cour dans la détermination des obligations spécifiques d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et des États dans le TPO et en lien avec celui-ci. Les sections ci-après sont organisées par thème en fonction du domaine juridique dont découlent ces obligations : **la section II** recense les obligations d'Israël découlant des privilèges et immunités des Nations Unies et d'autres organisations internationales, **la section III** énumère les obligations d'Israël découlant du droit international humanitaire et **la section IV** celles découlant pour cet État du droit à l'autodétermination et d'autres normes du droit international des droits de l'homme. La **section V** aborde ensuite brièvement la question de la compétence et du pouvoir discrétionnaire de la Cour. La **section VI** conclut enfin en présentant les différentes conclusions que le Qatar demande respectueusement à la Cour d'adopter dans sa réponse à la question posée par l'Assemblée générale.

II. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN CE QUI CONCERNE LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

20. La présente section traite d'abord du cadre juridique des privilèges et immunités applicables à Israël (**section II.A**) puis des obligations spécifiques d'Israël découlant de ce cadre (**section II.B**).

A. Le cadre juridique applicable

21. La source première des privilèges et immunités de l'ONU est la Charte des Nations Unies elle-même, dont l'article 105 dispose 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. »

22. Il s'ensuit que tous les États membres de l'ONU doivent accorder à l'Organisation les privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de ses buts. L'article 105, paragraphe 3, laisse la charge de l'élaboration du contenu exact et du fonctionnement de ces privilèges et immunités à une convention distincte. En conséquence, en 1946, l'Assemblée générale a adopté la convention

sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après, la « convention générale »)⁴⁶. Israël, comme 161 autres États, est partie à la convention générale et doit le rester tant qu'il est Membre de l'ONU⁴⁷.

23. La convention générale établit des privilèges et immunités détaillés pour l'ONU elle-même et ses biens, fonds et avoirs, en prévoyant notamment l'inviolabilité de ses locaux (article II), ainsi que les privilèges et immunités des représentants des États Membres (article IV), des fonctionnaires de l'ONU (article V) et des experts en missions (article VI). La convention s'applique à l'ONU elle-même, mais également à ses organismes, offices, fonds et programmes, y compris notamment à l'UNRWA⁴⁸.

24. Concernant l'UNRWA en particulier, un échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël signé en 1967 (ci-après, l'« échange de lettres ») est également applicable⁴⁹. Dans l'échange de lettres, Israël a convenu que « l'[UNRWA] continuera d'apporter son assistance aux réfugiés de Palestine, avec l'entière coopération des autorités d'Israël, sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza »⁵⁰. En plus des privilèges et immunités déjà accordés dans la convention générale⁵¹, l'échange de lettres prévoit des protections plus spécifiques pour l'UNRWA⁵².

25. Le 28 octobre 2024, Israël a adopté une loi prévoyant que l'échange de lettres « expire[rait] » le 7 octobre 2024, tentant ainsi de se retirer unilatéralement de cet accord⁵³. Or, l'échange de lettres est un traité valide et en vigueur entre Israël et l'ONU⁵⁴. Ce soi-disant retrait est donc sans effet en vertu du droit international (dans la mesure où rien dans l'échange de lettres n'autorise expressément le retrait, ni ne permet raisonnablement de conclure à la validité de

⁴⁶ Voir convention générale, préambule ; *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* (ci-après, l'« avis consultatif au sujet de Mazilu »), par. 42.

⁴⁷ Convention générale, section 35 (« La présente convention restera en vigueur entre l'Organisation des Nations Unies et tout Membre qui aura déposé son instrument d'adhésion, tant que ce Membre sera Membre de l'Organisation ou jusqu'à ce qu'une convention générale révisée ait été approuvée par l'Assemblée générale et que ledit Membre soit devenu partie à cette dernière convention. »).

⁴⁸ Voir L. Bartholomeusz, « The Legal Framework for Protection of United Nations Humanitarian Premises during Armed Conflict », *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online* (Vol. 18, n° 1, 2014), p. 2.

⁴⁹ Nations Unies, Échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine (14 juin 1967) (dossier, pièce N283).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Dans l'accord, Israël reconnaît formellement que la convention générale « régira les relations entre [Israël] et l'[UNRWA] ». *Ibid.*, par. g). Toutefois, étant donné qu'Israël est partie à cette convention générale, celle-ci s'applique à ses relations avec l'UNRWA indépendamment de cette reconnaissance formelle.

⁵² Voir *ibid.*, par. a)-f).

⁵³ Voir Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 2.

⁵⁴ Les échanges de lettres peuvent constituer un traité en vertu du droit international. Voir convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (1986) (ci-après, la « convention de Vienne de 1986 »), art. 2, par. 1 a). Bien que cette convention ne soit pas encore entrée en vigueur et serait en tout état de cause postérieure à l'échange de lettres, ses dispositions, identiques à celles de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, y compris son article 2, sont réputées refléter le droit international coutumier. Voir P. Gautier, « 1986 Vienna Convention: Article 2 Use of Terms », in *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary* (O. Corten et P. Klein (éd.), OUP 2011), p. 60, par. 6.

celui-ci)⁵⁵. Même s'il était valable, ce retrait n'aurait pas d'incidence sur l'applicabilité de la convention générale, à laquelle Israël est partie.

26. Enfin, des privilèges et immunités similaires sont accordés à d'autres organisations internationales en vertu de leurs accords constitutifs⁵⁶, des accords de siège applicables et autres accords bilatéraux⁵⁷, ainsi que du droit international coutumier⁵⁸. Bien que le présent exposé se concentre sur la convention générale, l'analyse de fond de ses dispositions s'applique *mutatis mutandis* aux privilèges et immunités d'autres organisations internationales⁵⁹.

⁵⁵ Voir convention de Vienne de 1986, art 54, 56, par. 1-2. Même si le retrait était autorisé, il ne pourrait prendre effet qu'au moins 12 mois après sa notification. *Ibid.*, art. 56, par. 2.

⁵⁶ Par exemple, la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, dont Israël est membre, dispose ce qui suit :

« a) L'Organisation jouira sur le territoire de chaque État Membre des privilèges et immunités nécessaires pour atteindre son but et exercer ses fonctions.

b) Les représentants des États Membres, les personnes désignées pour faire partie du Conseil et le personnel technique et administratif de l'Organisation jouiront également des privilèges et immunités nécessaires au libre exercice de leurs fonctions se rapportant à l'Organisation. »

Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (1946), art. 67.

⁵⁷ Par exemple, dans une lettre adressée à l'UNESCO par le ministère israélien des affaires étrangères, Israël s'est engagé à « étendre les dispositions de cette Convention [générale] au nouveau bureau de l'UNESCO, à son personnel étranger ainsi qu'aux biens et fonds qui lui sont rattachés ». Nations Unies, lettre datée du 3 février 1998, adressée au directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture par le directeur général du ministère des affaires étrangères d'Israël, 3 février 1998 (dossier, pièce N294).

⁵⁸ Voir, par exemple, R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (OUP 1995) p. 91

(« La question est ... de savoir si le droit international exige qu'un autre type de personne internationale, une organisation internationale, se voie accorder des immunités fonctionnelles. Une réponse affirmative — que je crois correcte — découle d'une position de bonne foi (en presumant qu'il convient de fournir ce qui est nécessaire à une organisation pour qu'elle s'acquitte de ses fonctions) ») ;

G. Gaja, « Immunité juridictionnelle des organisations internationales », dans rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-huitième session, annexe II, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, Vol. II, deuxième partie, p. 202 ; J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (9^e éd.) (OUP 2019), p. 162-163 ; J.-F. Lalive, « L'immunité de juridiction des États et des organisations internationales », dans *Recueil des cours de l'Académie de La Haye* (vol. 84, 1953), p. 304-306

(« [O]n constate l'existence d'une pratique suffisamment générale et uniforme pour qu'il soit possible d'admettre d'ores et déjà l'existence d'une véritable *coutume internationale* régissant [les privilèges et immunités des organisations internationales]. ... Il sera possible de démontrer l'existence d'une coutume ou en tout cas d'un commencement de coutume, à l'aide des éléments suivants : le caractère uniforme des dispositions relatives au statut et immunités des organisations internationales ; la répétition dans un sens unilinéaire, laquelle se manifeste par une pratique concordante des États. Il est intéressant de constater qu'en général, même dans les pays où la question n'est pas régie par un texte ..., la pratique est générale, malgré une ou deux exceptions regrettables. [I]l suffira de constater ici ... que certaines immunités (et notamment l'immunité de juridiction) sont indispensables, dans les conditions actuelles, au fonctionnement efficace et indépendant des organisations. ... Ce point est généralement admis par les États de sorte que nous trouvons ici une forte présomption de l'existence de ce célèbre élément psychologique [*opinio juris*] ») (les italiques sont dans l'original) ;

C. Dominicé, « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », dans *Recueil des cours de l'Académie de La Haye* (vol. 187, 1984), p. 220.

⁵⁹ Cela est conforme à la pratique de l'ONU et de la doctrine. Voir, par exemple, Nations Unies, Note au Secrétaire général adjoint du département des opérations de maintien de la paix, *Annuaire juridique*, 2003, p. 523, par. 19 (« Les dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées ... sont identiques, *mutatis mutandis*, à ceux de la Convention générale. Les conclusions ci-dessus s'appliquent donc également aux véhicules appartenant aux institutions spécialisées. ») ; A. J. Miller, « The Privileges and Immunities of the United Nations », *International Organizations Law Review* 6 (2009), p. 8 ; *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary* (A. Reinisch (sous la dir. de), OUP 2016) (ci-après, le « commentaire Reinisch »), p. 141.

B. Obligations d'Israël dans le TPO et en lien avec celui-ci

27. Les privilèges et immunités des organisations internationales, en particulier de l'ONU, entraînent de nombreuses obligations spécifiques pour les États Membres de l'ONU. Aux fins du présent exposé écrit, le Qatar se concentrera sur les obligations qu'Israël a enfreintes, enfreint actuellement ou menace d'enfreindre en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU et d'autres organisations internationales dans le TPO et en lien avec celui-ci, à savoir : 1) son obligation de permettre à l'ONU et aux autres organisations internationales d'opérer en Israël et dans le TPO ; 2) son obligation de ne pas prendre pour cible ni attaquer les biens et le personnel de l'ONU et des autres organisations internationales, mais plutôt de les protéger activement ; 3) son obligation de respecter l'immunité juridictionnelle des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions de l'ONU ; 4) son obligation de garantir la liberté de circulation des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions de l'ONU.

1. L'obligation de permettre à l'ONU et aux autres organisations internationales d'opérer en Israël et dans le TPO

28. La section 3 de la convention générale dispose dans sa partie pertinente que les « biens et avoirs [de l'ONU], 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 ». Cette immunité s'applique à tous les biens occupés en tout ou en partie par l'ONU, qu'ils soient loués ou achetés par l'ONU⁶⁰.

29. Cette disposition a été interprétée comme créant une obligation de « permettre à l'Organisation de s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées sans ingérence ou entrave injustifiées lesquelles, tout en ne constituant pas, en soi, une violation directe des locaux de l'Organisation, peuvent néanmoins avoir des effets à l'intérieur de ces locaux »⁶¹. La section 3 de la convention générale interdit non seulement les comportements qui perturbent directement les fonctions de l'ONU, mais aussi les « procédures administratives lourdes qui pourraient entraver les opérations de l'ONU », même indirectement, comme les retards injustifiés et les refus d'entrée⁶². Cette interprétation est conforme à l'article 105 de la Charte, qui précise que les privilèges et immunités de l'ONU sont ceux « nécessaires pour atteindre ses buts »⁶³. Comme l'a noté le Secrétaire général, cela est également conforme à l'obligation qui incombe à Israël en vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte de l'ONU de « prêter toute assistance à [l'ONU] dans toute action qu'[elle] entreprend conformément à la Charte »⁶⁴.

⁶⁰ A. J. Miller, « The Privileges and Immunities of the United Nations », *International Organizations Law Review*, 6 (2009), p. 45 ; commentaire Reinisch, p. 127.

⁶¹ 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 : étude préparée par le Secrétariat (1967), doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (ci-après, « étude du Secrétariat de l'ONU de 1967 »), p. 228, par. 96.

⁶² Commentaire Reinisch, p. 135 ; A. J. Miller, « The Privileges and Immunities of the United Nations », *International Organizations Law Review* 6 (2009), p. 48. Par exemple, l'ONU a considéré que des conditions trop rigoureuses en ce qui concerne la documentation requise pour le passage en douane, ainsi que la saisie d'un avion de l'ONU dans un aéroport à la suite du refus de son autorisation de décollage constituaient des infractions à la section 3 de la convention générale. Étude du Secrétariat de l'ONU de 1967, p. 258, par. 25. Voir également 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, par. 68.

⁶³ Charte des Nations Unies (1945), art. 105, par. 1 (les italiques sont de nous).

⁶⁴ Voir Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025, adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général, 27 janvier 2025 (dossier, pièce N308), p. 2.

30. En outre, en ce qui concerne spécifiquement l'UNRWA, Israël est tenu, en vertu de l'échange de lettres, de « [p]rémettre aux véhicules de l'[UNRWA] d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir librement », ainsi que de permettre au personnel de l'UNRWA de se déplacer à l'intérieur et à l'extérieur d'Israël et du TPO⁶⁵.

31. Israël a pris plusieurs mesures incompatibles avec les obligations susmentionnées, notamment a) l'adoption et l'application d'une loi interdisant à l'UNRWA d'agir et b) l'imposition à l'UNRWA et à d'autres organisations internationales d'autres mesures qui ont entravé leur travail mené dans le TPO.

a) La législation israélienne du 28 octobre 2024 est incompatible avec les obligations internationales d'Israël

32. Comme il est indiqué ci-dessus, le 28 octobre 2024, Israël a adopté une loi qui, entre autres, interdit tout contact entre les autorités israéliennes et l'UNRWA⁶⁶ et interdit à celui-ci de disposer de représentations, de fournir des services ou de mener des activités, directement ou indirectement, « sur le territoire souverain de l'État d'Israël »⁶⁷. La loi devait entrer en vigueur sous trois mois⁶⁸. Et de fait, le 24 janvier 2025, le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU a adressé au Secrétaire général de l'ONU une lettre dans laquelle il déclarait que l'UNRWA était 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 », c'est-à-dire avec un préavis de moins d'une semaine⁶⁹.

33. La législation enfreint la section 3 de la convention générale au moins des manières suivantes : *premièrement*, en interdisant à l'UNRWA d'avoir des bureaux en Israël, la législation équivaut à une « confiscation, une expropriation ou toute autre forme de contrainte » touchant les biens de l'UNRWA. Il est crucial de noter que, puisqu'Israël considère (de manière illicite) que Jérusalem-Est, où l'UNRWA a des bureaux⁷⁰, fait partie du territoire de l'État d'Israël⁷¹, la loi a eu une incidence sur les installations de l'UNRWA à Jérusalem-Est. Cela a conduit à l'évacuation du personnel international des bureaux de l'UNRWA à Jérusalem-Est vers la Jordanie, tandis que les membres du personnel local ont été encouragés à rester chez eux pour leur sécurité, compte tenu des attaques incendiaires et des manifestations violentes⁷². L'UNRWA a également été contraint de retirer du matériel de bureau, des véhicules et des archives de la propriété⁷³. Comme l'a souligné le Secrétaire général, cette violation est d'autant plus flagrante qu'elle constitue un exercice illicite de

⁶⁵ Échange de lettres, par. b)-d).

⁶⁶ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 2 (« Aucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec ... quelconque de ses représentants. »)

⁶⁷ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Nations Unies, lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, 24 janvier 2025 (dossier, pièce N307), p. 1.

⁷⁰ Voir UNRWA, « Contact us », <https://tinyurl.com/bdh3h32u> (consulté le 19 février 2025).

⁷¹ Voir avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 138, 163-165. Comme la Cour l'a constaté dans cet avis consultatif, Israël a annexé illégalement Jérusalem-Est, en violation de l'interdiction de l'acquisition de territoire par la force. *Ibid.*, par. 173, 179. Cette annexion illicite ne peut être reconnue par le droit international et n'a pas d'incidence sur le statut de Jérusalem-Est en tant qu'elle fait partie du TPO. Voir *ibid.*, par. 279.

⁷² « Israel's new laws banning UNRWA already taking effect », *United Nations Palestine* (30 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/ytb754bd>.

⁷³ *Ibid.*

pouvoirs souverains d'Israël à Jérusalem-Est, qui fait partie intégrante du TPO, sur lequel Israël n'a aucune souveraineté⁷⁴. Il convient également de noter que l'Autorité foncière israélienne a déclaré son intention de saisir les installations de l'UNRWA à Jérusalem-Est et de les transformer en un complexe d'appartements pour des colons israéliens⁷⁵ (c'est-à-dire, comme la Cour l'a conclu en 2004 et réaffirmé en 2024, une colonie illicite⁷⁶).

34. *Deuxièmement*, en interdisant toute activité de l'UNRWA en Israël, la loi enfreint l'obligation de permettre à l'ONU d'exercer ses fonctions sans ingérence ni interruption injustifiée, découlant de la section 3 de la convention et de l'article 105 de la Charte des Nations Unies.

35. *Troisièmement*, même si la loi ne s'applique pas techniquement au TPO (à l'exception de Jérusalem-Est), elle entrave nettement les opérations de l'UNRWA dans tout le TPO car elle interdit « tout contact » entre les autorités israéliennes et l'UNRWA ou ses représentants⁷⁷. Cela empêcherait en conséquence les autorités israéliennes de fournir aux employés de l'UNRWA les permis dont ils ont besoin pour entrer dans le TPO et de coordonner le passage de l'aide dans celui-ci⁷⁸. Étant donné que l'UNRWA coordonne pratiquement toute l'aide humanitaire sur le terrain, la loi menace également les activités d'autres organisations internationales dans le TPO.

b) *Autres mesures prises par Israël qui entravent le travail humanitaire des organisations internationales dans le TPO*

36. Depuis le début du conflit à Gaza, Israël a imposé à l'UNRWA et à d'autres organisations internationales des mesures qui ont entravé leur travail humanitaire dans le TPO, en violation de l'obligation incombant à cet État de ne pas s'ingérer dans les fonctions de l'ONU. Par exemple, en février 2024, Israël a imposé des restrictions financières à l'UNRWA, empêchant l'envoi de

⁷⁴ Voir Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025, adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général (dossier, pièce N308), p. 2 (citant l'avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 254, 285). Dans sa lettre, Israël a déclaré qu'indépendamment de la législation, l'Autorité foncière israélienne avait déjà adressé des avis à l'UNRWA début 2024 au sujet de ces propriétés, affirmant qu'elles étaient exploitées sans autorisation et exigeant leur évacuation, « la démolition de tous les immeubles construits sans avoir obtenu les autorisations appropriées, et le paiement pour leur utilisation passée ». Israël a affirmé que l'UNRWA avait construit une station-service dangereuse au sein de son siège sans autorisation appropriée. En ce qui concerne la propriété de Kafr Aqab, Israël affirme que l'UNRWA « a clôturé un vaste terrain, dont une grande partie est inutilisée, sans le consentement du propriétaire », empêchant la municipalité de Jérusalem d'établir « un complexe éducatif pour la population arabe résidant dans le quartier ». Nations Unies, lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies (dossier, pièce N307), p. 2. Selon Israël, cette conduite « témoigne d'un usage abusif manifeste de l'immunité de l'UNRWA et d'un mépris des lois et règlements locaux, contrairement aux obligations qui incombent à l'Office en vertu de l'article 21 » de la convention générale. *Ibid.*, p. 3. Cela est incorrect pour au moins deux raisons : premièrement, la section 21 de la convention générale s'applique uniquement aux immunités des fonctionnaires de l'ONU, et non à l'inviolabilité des biens de l'ONU ; deuxièmement, ainsi que cela est expliqué, étant donné qu'Israël n'a pas le droit d'exercer des pouvoirs souverains sur Jérusalem-Est, l'ONU n'a aucune obligation de se conformer à la loi israélienne en ce qui concerne les biens situés à Jérusalem-Est. Voir avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 141 (estimant que l'extension par Israël de sa législation nationale à Jérusalem-Est était incompatible avec le droit international).

⁷⁵ « Israel Land Authority to transform UNRWA complex into major housing development », *The Jerusalem Post* (11 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/3ka4ed6u>.

⁷⁶ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 120 (ci-après, « avis consultatif sur le Mur ») ; avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 155.

⁷⁷ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 2.

⁷⁸ Voir « Lois israéliennes bloquant l'UNRWA : quel impact humanitaire pour les Palestiniens ? », *ONU Info* (31 octobre 2024), <https://news.un.org/fr/story/2024/10/1150181>.

nourriture destinée à 1,1 million de Palestiniens à Gaza⁷⁹. En mars 2024, l'UNRWA a annoncé qu'Israël lui avait interdit d'effectuer des livraisons dans le nord de Gaza, sans fournir le moindre motif⁸⁰. En avril 2024, l'UNRWA a signalé qu'Israël continuait de bloquer ses livraisons destinées à sauver des vies en refusant d'octroyer des permis d'accès⁸¹.

37. En particulier, entre octobre 2024 et janvier 2025, Israël a totalement assiégé le nord de Gaza. Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « en novembre, toutes les tentatives de l'ONU visant à accéder aux zones assiégées du nord de la province de Gaza pour y acheminer des vivres et des soins de santé afin de venir en aide aux dizaines de milliers de personnes qui s'y trouvaient encore ont été refusées ou entravées »⁸². De même, des rapports font état de retards injustifiés dans l'envoi de fournitures médicales essentielles à la Cisjordanie causés par les autorités israéliennes⁸³.

38. Ces actions emportent violation des obligations d'Israël, soit en interférant directement avec les fonctions de l'ONU, soit, à tout le moins, en constituant des « procédures administratives excessivement lourdes »⁸⁴.

39. En résumé, pour se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies, de la section 3 de la convention générale et de l'échange de lettres, Israël doit i) révoquer et cesser d'appliquer la législation du 28 octobre 2024, et ii) cesser immédiatement d'entraver, directement ou indirectement par des procédures fastidieuses, les opérations de l'ONU et d'autres organisations internationales dans le TPO, s'agissant en particulier de l'acheminement de l'aide humanitaire.

⁷⁹ J. Frankel, « Israel is holding up food for 1.1 million Palestinians in Gaza, the main UN aid agency there says », *AP News* (9 Feb. 2024), <https://tinyurl.com/4d6y3eyh>. Voir également 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, par. 79.

⁸⁰ « Israel will no longer approve Unrwa food aid to northern Gaza, agency says », *The Guardian* (24 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/5n87pert>. Les convois du PAM ont également été bloqués. Voir G. Wright, « World Food Programme says northern Gaza aid convoy blocked », *BBC* (5 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/2d2ccuxt>.

⁸¹ « Israel continues to block aid into northern Gaza; UN sending team to shattered Al-Shifa Hospital », *UN News* (1 Apr. 2024), <https://tinyurl.com/mr3jw7sb> ; 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, par. 71 (décrivant le rejet de demandes de permis par les autorités israéliennes sans véritables explications) ; par. 80-81 (décrivant des « exigences laborieuses et coûteuses en temps liées à l'approbation, au contrôle et à la coordination imposés par les autorités israéliennes », des « formalités de dédouanement et des retards fréquents pris dans le traitement des demandes », des « processus de contrôle complexes », des « restrictions sévères et sans définition claire, imposées par les autorités israéliennes à l'entrée d'articles dans la bande de Gaza »).

⁸² Voir OCHA, « Humanitarian Situation Update #237 | Gaza Strip » (12 Nov. 2024), <https://tinyurl.com/539a6855>. Voir aussi « Critical aid blocked in Gaza, as fuel shortages threaten lifesaving services », *UN News* (10 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/yw2kp6kv> (« [S]euls 10 des 21 mouvements humanitaires prévus ont été facilités par les autorités israéliennes. Sept ont été refusés d'emblée, trois ont été bloqués et un a été annulé en raison de problèmes de sécurité et de logistique »).

⁸³ Voir J. Burke, « Documents reveal alleged pattern of Israeli harassment of Unrwa workers on West Bank », *The Guardian* (19 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/5daw9hjb> (« Les centres de santé de l'UNRWA en Cisjordanie ont manqué de fournitures essentielles à la suite de la rétention d'une cargaison de médicaments par les douanes israéliennes pendant plus de deux mois en Jordanie ») ; 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, par. 65 (« En Cisjordanie, les restrictions d'accès ont considérablement entravé les opérations de l'UNRWA en raison des exigences de fouilles, des lenteurs aux points de contrôle et des refus de passage, du mauvais traitement infligé au personnel et d'autres obstacles. »)

⁸⁴ Voir, par exemple, « We are pausing the delivery of aid through Kerem Shalom », UNRWA (1 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/y49yhbxc> (citant les « [o]bstacles posés par les autorités israéliennes » rendant impossible l'opération humanitaire de l'UNRWA).

2. Obligation de ne pas attaquer et d'assurer la sécurité et la sûreté des locaux et du personnel de l'ONU et d'autres organisations internationales

40. La section 3 de la convention générale dispose que « les locaux [des Nations Unies] sont inviolables ». Cette exigence d'inviolabilité découle également de l'article 105 de la Charte⁸⁵.

41. Comme il a été expliqué ci-dessus, l'inviolabilité comprend l'immunité contre toute forme de « contrainte » de l'État. Elle englobe donc non seulement l'obligation de ne pas pénétrer dans les locaux de l'ONU sans demande ou autorisation préalable de celle-ci, mais aussi une *obligation positive* pour les États d'assurer « une protection active des locaux contre toute menace ou perturbation extérieure qui pourrait avoir un effet préjudiciable »⁸⁶. De plus, aux termes de l'échange de lettres, Israël s'est engagé à « [a]ssurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'[UNRWA] »⁸⁷. Dans le contexte du conflit à Gaza, le Conseil de sécurité de l'ONU a réaffirmé cette obligation et exigé qu'Israël « prenne[] l'ensemble des dispositions nécessaires pour assurer la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, du personnel des institutions spécialisées des Nations Unies ... sans préjudice de leur liberté de circulation et d'accès »⁸⁸.

42. Les frappes militaires menées pendant les hostilités qui endommagent ou détruisent des biens de l'ONU et blessent ou tuent des membres du personnel de l'ONU constituent des atteintes flagrantes à l'inviolabilité des locaux de l'ONU⁸⁹. Dans le contexte des hostilités antérieures à Gaza, l'Assemblée générale a condamné les dégâts et les destructions causés aux installations de l'ONU par les forces israéliennes, considérant qu'il s'agissait d'atteintes à l'inviolabilité des locaux de l'ONU. Par exemple, dans la résolution 69/88 (2014), l'Assemblée générale a déploré

« les attaques perpétrées contre des installations des Nations Unies, notamment contre des écoles de [l'UNRWA] où des civils déplacés avaient trouvé refuge, *ainsi que toutes les autres atteintes à l'inviolabilité des locaux des Nations Unies commises au cours du conflit dans la bande de Gaza en juillet et août 2014* »⁹⁰.

⁸⁵ Comme l'explique la doctrine, ce concept a été considéré comme « fondamental » dans l'article 105, et le comité de rédaction a jugé « superflu » de mentionner spécifiquement l'inviolabilité comme une immunité, dans la mesure où elle serait implicite dans la liste des privilèges « nécessaires pour atteindre [les buts de l'Organisation] ». Bartholomeusz, p. 94 ; commentaire Reinisch, p. 125-126, 139.

⁸⁶ Bartholomeusz, p. 74 ; commentaire Reinisch, p. 129 ; Nations Unies, quatrième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet), par M. Leonardo Díaz-González, rapporteur spécial, doc. A/CN.4/424 et Corr. 1 (1989), par. 105. Voir aussi étude du Secrétariat de l'ONU de 1967, par. 96. L'Assemblée générale a reconnu ce devoir des États de « garantir la sécurité du personnel de l'UNRWA, la protection de ses institutions et la sauvegarde de la sécurité de ses installations ». Voir Nations Unies, résolution 69/88 de l'Assemblée générale, par. 17 ; résolution 64/89 de l'Assemblée générale, 19 janvier 2010, doc. A/RES/64/89, par. 15.

⁸⁷ Échange de lettres, par. a).

⁸⁸ Nations Unies, résolution 2720 du Conseil de sécurité, doc. S/RES/2720 (2023), par. 13.

⁸⁹ Voir, par exemple, résumé du rapport de la commission d'enquête de 2009, par. 16, 26 (concluant que les forces armées israéliennes avaient « lancé une frappe directe et délibérée contre les locaux des Nations Unies » qui « constituait une atteinte flagrante à l'inviolabilité de ces locaux et un manquement à l'obligation d'accorder l'immunité aux biens et aux avoirs de l'Organisation contre toute forme d'ingérence ») ; Conseil des droits de l'homme, rapport de la haute-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la mise en œuvre de la résolution S21/1 du Conseil des droits de l'homme sur le respect du droit international dans le territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, doc. A/HRC/27/76 (7 octobre 2014), par. 24 (« [L]es attaques contre des écoles, y compris celles de l'UNRWA qui étaient utilisées comme abris par les personnes déplacées, en infraction à l'inviolabilité des locaux des Nations Unies. »)

⁹⁰ Nations Unies, résolution 69/88 de l'Assemblée générale, préambule, p. 2 (les italiques sont de nous).

Elle a ainsi demandé à Israël

« de se conformer aux Articles 100, 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies afin d'assurer en toutes circonstances la sécurité du personnel de [l'UNRWA], la protection de ses institutions et la sûreté de ses installations dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est »⁹¹.

43. Il est important de noter que ni *la nécessité militaire* ni toute autre application du droit des conflits armés *ne peuvent l'emporter* sur l'inviolabilité des locaux de l'ONU⁹². Cette position a toujours été celle du Conseiller juridique de l'ONU⁹³. Comme il est indiqué ci-dessus, l'Assemblée générale a également souligné que l'inviolabilité des locaux de l'ONU doit être préservée « *en toutes circonstances* », y compris dans le contexte d'un conflit armé⁹⁴. Cela est dû au fait que, comme cela a également été expliqué, l'inviolabilité des locaux de l'ONU et tous les privilèges et immunités de l'ONU et de ses fonctionnaires en général découlent directement de l'article 105 de la Charte des Nations Unies. De plus, en vertu de l'article 103 de la Charte, « [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, *les premières prévaudront* »⁹⁵. Par conséquent, en application de l'article 103, l'inviolabilité des locaux et les autres privilèges et immunités de l'ONU prévalent sur les règles contradictoires afférentes aux conflits armés⁹⁶.

44. En conséquence, une frappe militaire qui pourrait être justifiée au regard du droit international humanitaire, par exemple parce que les dommages causés accidentellement aux civils ne seraient pas excessifs par rapport à l'avantage militaire remporté, enfreindrait néanmoins la convention générale si elle endommagerait des biens de l'ONU. Dans un tel scénario, la démarche appropriée consisterait pour Israël à demander à l'ONU de déterminer au préalable qu'elle ne revendique plus l'inviolabilité des biens spécifiques visés ou risquant d'être endommagés. Comme

⁹¹ *Ibid.*, par. 17. Voir aussi Nations Unies, résolution 64/89 de l'Assemblée générale, préambule, p. 3 (déplorant « les dégâts et les destructions considérables causés aux installations de l'Office dans la bande de Gaza pendant les opérations militaires menées de décembre 2008 à janvier 2009, notamment aux écoles où s'étaient réfugiés des civils ainsi qu'au complexe principal et à l'entrepôt [de l'UNRWA] », ce qui constitue des « atteintes à l'inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies et l'incapacité d'accorder aux biens et avoirs de l'Organisation l'immunité de toute forme d'ingérence et de protéger le personnel, les locaux et les biens de l'Organisation »).

⁹² Voir résumé du rapport de la commission d'enquête de 2009, par. 16, 91

(« La Commission a rappelé que les locaux des Nations Unies étaient inviolables. Tout État Membre ne peut écarter cette inviolabilité, a-t-elle noté, au motif que, dans les situations particulières dues aux hostilités, cette inviolabilité doit être interprétée au regard des exigences militaires ou celles-ci doivent avoir le pas sur elle. La Commission a rappelé aussi que les biens et avoirs des Nations Unies étaient exempts de toute forme de contrainte, et qu'il n'était pas possible non plus de déroger à cette immunité du fait de telles exigences. ») ;

Bartholomeusz, p. 74 ; commentaire Reinisch, p. 131.

⁹³ Nations Unies, Note au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies, 11 juillet 2003, *Annuaire juridique*, 2003, par. 11.

(« La Convention [générale] 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 pas l'emporter sur ses dispositions* ») (les italiques sont de nous).

⁹⁴ Nations Unies, résolution 69/88 de l'Assemblée générale, préambule, p. 4, et par. 17.

⁹⁵ Charte des Nations Unies, art. 103 (les italiques sont de nous).

⁹⁶ La doctrine est en accord sur ce point. Voir, par exemple, Bartholomeusz, p. 93-94 ; commentaire Reinisch, p. 131.

l'a expliqué un commentateur, « [l]a question de savoir si l'inviolabilité des locaux de l'ONU cesserait ou serait suspendue relèverait de l'autorité de l'ONU, et non d'une partie au conflit »⁹⁷.

45. Depuis le début du conflit à Gaza, et conformément à sa pratique de longue date lors de ses précédentes opérations militaires, Israël a, de façon répétée, enfreint l'inviolabilité des locaux de l'ONU et failli à son devoir d'assurer la sécurité du personnel, des locaux et des biens de l'ONU⁹⁸. En particulier, les forces israéliennes ont pris pour cible les locaux de l'UNRWA près de 650 fois, détruisant ou endommageant les deux tiers des installations de l'UNRWA⁹⁹. Au moins 273 membres du personnel de l'UNRWA ont été tués depuis le début du conflit¹⁰⁰. Les exemples d'atteinte à l'inviolabilité sont trop nombreux pour être énumérés de manière exhaustive, mais on peut notamment retenir les suivants :

- En mars 2024, Israël a bombardé un entrepôt d'aide et un centre de distribution de vivres de l'UNRWA, blessant 22 travailleurs humanitaires¹⁰¹.
- En mai 2024, Israël a tiré sur un véhicule de l'OMS et tué son chauffeur, un employé de l'ONU¹⁰².
- En mai 2024, l'UNRWA a été contraint de fermer son siège à Jérusalem-Est après qu'Israël ne l'a pas protégé contre des extrémistes israéliens qui y ont mis le feu à deux reprises¹⁰³.

⁹⁷ Bartholomeusz, p. 86.

⁹⁸ Voir, par exemple, Nations Unies, lettre datée du 27 avril 2015, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, résumé du rapport de la commission du Siège de l'Organisation des Nations Unies chargée d'enquêter sur certains faits survenus dans la bande de Gaza entre le 8 juillet et le 26 août 2014, établi par le Secrétaire général, doc. S/2015/286, 27 avril 2015, par. 21, 25, 32, 36, 40, 43, 48 (constatant que les forces armées israéliennes avaient frappé et endommagé sept écoles de l'UNRWA dans la bande de Gaza pendant les hostilités de 2014, entraînant décès et blessures parmi les membres du personnel de l'UNRWA) ; résumé du rapport de la commission d'enquête de 2009, par. 13, 16, 21, 34, 43, 50, 63, 72 (constatant que les forces armées israéliennes avaient frappé et endommagé trois écoles de l'UNRWA (dont une « frappe directe et délibérée »), un centre de santé de l'UNRWA, un convoi de l'UNRWA, un complexe de bureaux extérieurs de l'UNRWA et le complexe du Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, blessant et tuant des membres du personnel de l'ONU). De plus, en mars 2024, des documents internes de l'ONU ont révélé une campagne de harcèlement à l'encontre des employés de l'UNRWA, de perquisitions illégales, d'incursions et de dommages aux biens de l'UNRWA par les forces israéliennes en Cisjordanie. Voir J. Burke, « Documents reveal alleged pattern of Israeli harassment of Unrwa workers on West Bank », *The Guardian* (19 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/5daw9hjb>.

⁹⁹ P. Lazzarini, @UNLazzarini, message, X (31 Dec. 2024, 3:22 EST), <https://tinyurl.com/5xsne5s>.

¹⁰⁰ UNRWA, « UNRWA Situation Report #159 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem » (13 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/33z7xmxu>.

¹⁰¹ OCHA, « Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #139 » (14 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/3enffvtw> ; A. Patil, « Israeli forces make a lethal strike on a U.N. aid warehouse in Rafah », *New York Times* (13 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/2ur2zt62>.

¹⁰² OCHA, « Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #166 » (15 May 2024), <https://tinyurl.com/mu77autv> ; « WHO driver killed, foreign employee injured by Israeli fire in Gaza's Rafah », *Anadolu Agency* (13 May 2024), <https://tinyurl.com/bdxj74x5>.

¹⁰³ OCHA, « Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #166 » (15 May 2024), <https://tinyurl.com/mu77autv> ; L. Tondo, « UN agency closes East Jerusalem HQ after arson attack by 'Israeli extremists' », *The Guardian* (10 May 2024), <https://tinyurl.com/36zskw4u>.

- En juillet 2024, les forces israéliennes ont détruit le siège de l'UNRWA à Gaza¹⁰⁴. Cela faisait suite à une frappe aérienne menée en juin 2024 sur le même complexe tandis que l'UNRWA distribuait de l'aide¹⁰⁵.
- Le 11 septembre 2024, des frappes aériennes israéliennes ont touché une école de l'UNRWA transformée en abri à Gaza, tuant 34 personnes, dont six membres du personnel de l'UNRWA¹⁰⁶.
- Le 31 octobre 2024, les forces israéliennes ont gravement endommagé le bureau de l'UNRWA du camp de Nur Shams en Cisjordanie, en utilisant des bulldozers¹⁰⁷.
- Le 15 décembre 2024, les forces israéliennes ont bombardé une autre école de l'ONU dans le sud de Gaza, tuant au moins 20 personnes¹⁰⁸.
- Le 5 janvier 2025, les forces israéliennes ont tiré directement sur un convoi du Programme alimentaire mondial (PAM), clairement identifié comme tel, à Gaza¹⁰⁹.
- Le 30 janvier 2025, Israël a manqué à son obligation de protéger le siège de l'UNRWA à Jérusalem-Est contre des militants israéliens d'extrême droite, qui ont attaqué les locaux et ont arraché le drapeau onusien pour le remplacer par le drapeau israélien¹¹⁰.

46. En outre, dans la mesure où le fait qu'Israël n'assure pas la sécurité des biens et du personnel de l'ONU et d'autres organisations internationales entrave leurs opérations, cela constitue aussi un manquement à l'obligation d'Israël de permettre à ces organisations de fonctionner comme il est indiqué à la section II.B.1 ci-dessus¹¹¹.

3. L'obligation de respecter l'immunité de juridiction des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions de l'ONU

47. L'article 105, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies confère aux fonctionnaires de l'ONU « les privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance

¹⁰⁴ UNWRA, @UNWRA, message, X (15 July 2024, 9 h 29 HE) <https://tinyurl.com/3yd65txc>.

¹⁰⁵ UNWRA, « UNWRA Situation Report #115 on the Situation in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem » (26 June 2024), <https://tinyurl.com/36nb9smr> ; « At least eight killed in Israeli air strike on UNRWA aid centre in Gaza », *Al Jazeera* (23 June 2024), <https://tinyurl.com/4mhfyj43>.

¹⁰⁶ « Gaza: Six UNRWA staff killed in strikes on school sheltering displaced people », *UN News* (11 Sept. 2024), <https://tinyurl.com/4z7cbebj>. Voir aussi « Schools 'bombed-out' in latest Gaza escalation, says UNRWA chief », *UN News* (10 July 2024), <https://tinyurl.com/3ksuzhzh> ; « 'Children torn apart' as Israel attacks Gaza school sheltering Palestinians », *Al Jazeera* (28 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/msr3en2h>.

¹⁰⁷ OCHA, « Humanitarian Situation Update #236 | West Bank » (7 Nov. 2024), <https://tinyurl.com/3kfzaez4> ; P. Lazzarini, @UNLazzarini, message, X (31 Oct. 2024, 17 h 54 HE), <https://tinyurl.com/yzyj4dft>.

¹⁰⁸ « Gaza : le bilan dépasse les 45 000 morts après quatorze mois de conflit », *ONU Info* (16 décembre 2024), <https://news.un.org/fr/story/2024/12/1151491> ; « Israel bombs another UN-run school in Gaza 'without warning', killing 20 », *Al Jazeera* (16 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/bdfza4zu>. Voir aussi « At least 12 displaced Palestinians killed in Israeli strike on Gaza school », *Al Jazeera* (7 Nov. 2024), <https://tinyurl.com/p8zbr6a8>.

¹⁰⁹ OCHA, « Humanitarian Situation Update #253 | Gaza Strip » (8 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/bdhvmmrt>.

¹¹⁰ I. Debre, « Israel's ban on UN's Palestinian aid agency has come into effect. Here's what that looks like », *AP News* (30 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/46przybr>.

¹¹¹ Voir, par exemple, « We are pausing the delivery of aid through Kerem Shalom », UNRWA (1 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/y49yhbxc> (invokant le manque de sécurité sur les itinéraires de livraison et la protection contre les gangs armés pour expliquer l'interruption de l'aide acheminée par Kerem Shalom à Gaza) ; « Intense bombardments, mass displacements and lack of access in northern Gaza force the postponement of polio vaccination campaign », WHO (23 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/5bxek3vh>.

leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». La section 18 de la convention générale prévoit notamment que « les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ... jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) ». La section 22 *b*) accorde *mutatis mutandis* la même immunité fonctionnelle de juridiction aux experts en missions¹¹². Comme la Cour l'a reconnu, les immunités des fonctionnaires vont de pair avec celles de l'Organisation elle-même, dans la mesure où elles sont nécessaires à son bon fonctionnement et à son indépendance¹¹³.

48. Quant à l'application *ratione personae* de cette immunité, la section 17 prévoit que « [l]e Secrétaire général déterminera les catégories des fonctionnaires auxquels s'appliquent » ces privilèges et immunités. En conséquence, dans la résolution 76 (1) de 1946, l'Assemblée générale a accepté la proposition du Secrétaire général d'appliquer ces privilèges et immunités à tous les membres du personnel de l'ONU, « à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure »¹¹⁴. Les privilèges et immunités s'appliquent ainsi aux employés des fonds et programmes de l'ONU, y compris ceux de l'UNRWA¹¹⁵.

49. Bien que la convention générale ne propose pas de définition pour les « experts en missions », dans son avis consultatif au sujet de *Mazilu*, la Cour a précisé qu'il s'agit de « personnes (autres que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies) auxquelles une mission a été confiée par l'Organisation »¹¹⁶. Ces experts peuvent être « nommés ou élus », « être rémunérés ou non, bénéficier ou non d'un contrat, se voir confier une tâche nécessitant des travaux plus ou moins prolongés ». « *L'essentiel n'est pas dans leur situation administrative, mais dans la nature de leur mission* »¹¹⁷. Les personnes en question sont notamment chargées « de médiations, de la préparation de rapports, de l'élaboration d'études, de la réalisation d'enquêtes ou de la recherche et de l'établissement des faits. Elles ont participé à des forces de maintien de la paix, à des tâches d'assistance technique et à de multiples autres activités. »¹¹⁸

¹¹² Voir commentaire Reinisch, p. 460 (notant que « [l]'ONU a traité les fonctionnaires et les experts en missions de la même manière en ce qui concerne les questions concernant la portée et l'applicabilité de cette immunité »). Aux termes de l'article 22 *b*) de la convention générale : « Les experts ..., lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, ... jouissent [de l'] immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions (y compris leurs paroles et écrits) ».

¹¹³ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 183 (« Tant afin d'assurer l'exercice efficace et indépendant de ses fonctions que pour procurer à ses agents un appui effectif, l'Organisation doit leur fournir une protection appropriée. On s'est déjà rendu compte de ce besoin de protection des agents de l'Organisation, en tant que *condition dont dépend l'exercice des fonctions de celle-ci* ».) (les italiques sont de nous). Voir aussi commentaire Reinisch, p. 328.

¹¹⁴ Nations Unies, résolution 76 (1) de l'Assemblée générale, 7 décembre 1946, doc. A/RES/76(1). Les conditions de cette exception sont cumulatives. Voir, par exemple, 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 : étude complémentaire du Secrétariat, doc. A/CN.4/L.383 et Add.1-3 (1985) (« Étude du Secrétariat de l'ONU de 1985 »), p. 171, par. 54.

¹¹⁵ Voir commentaire Reinisch, p. 319 et note 31.

¹¹⁶ Avis consultatif au sujet de *Mazilu*, par. 52.

¹¹⁷ *Ibid.*, par. 47 (les italiques sont de nous).

¹¹⁸ *Ibid.*, par. 48.

50. En ce qui concerne le contenu de l'immunité des fonctionnaires et des experts en missions de l'ONU, les sections 18 et 22 prévoient une immunité de *toute* forme de juridiction. La notion de « juridiction » a reçu une « large interprétation »¹¹⁹ et englobe

« l'ensemble de la procédure judiciaire, y compris les citations, mandats, assignations ou actes de procédure par lesquels le tribunal affirme sa compétence et provoque la comparution du défendeur et des témoins, ainsi que les mesures d'exécution et autres actes des pouvoirs publics, tels que l'arrestation et la détention, liés à une procédure judiciaire ». ¹²⁰

51. Cette immunité est de nature fonctionnelle, et non pas absolue. Toutefois, le Secrétaire général a la prérogative exclusive de déterminer si les actes des fonctionnaires et des experts en missions de l'ONU ont été accomplis à titre « officiel » ou non.¹²¹ Cela s'explique par le fait que, selon les termes de la Cour, dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de l'ONU sont placés « sous la protection de l'Organisation »¹²². Dans le cas de l'UNRWA en particulier, le commissaire général de l'UNRWA a également le pouvoir de déterminer si les actes sont officiels¹²³.

52. La question de savoir si un acte a été accompli à titre « officiel » est une question factuelle qui dépend des circonstances propres à chaque cas¹²⁴. Pour pouvoir procéder à cette détermination dans les cas de détention, l'ONU a constamment soutenu qu'elle avait le droit de rendre visite à un fonctionnaire ou un expert détenu et de s'entretenir avec lui, « d'être informé[e] des motifs de son arrestation ou de sa détention, notamment des principaux faits et des chefs d'accusation officiels, d'aider le fonctionnaire à se faire assister d'un conseil juridique et de participer à la procédure judiciaire afin de défendre tout intérêt des Nations Unies affecté par l'arrestation ou la détention du

¹¹⁹ Nations Unies, Portée et effet des privilèges et immunités devant être accordés en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies au personnel recruté sur le plan local, mémorandum du Conseiller général de l'UNRWA, 15 mai 1968, *Annuaire juridique*, 1968, p. 229. Voir également commentaire Reinisch, p. 329.

¹²⁰ Étude du Secrétariat de l'ONU de 1967, par. 250.

¹²¹ Voir Étude du Secrétariat de l'ONU de 1985, par. 56 ; Nations Unies, Bureau des affaires juridiques, note relative au statut juridique des Nations Unies aux États-Unis d'Amérique, 7 février 2006, *Annuaire juridique*, 2006, p. 468, par. 10 (« Conformément à la jurisprudence établie, il appartient au Secrétaire général de déterminer en quoi consiste une "qualité officielle" »). Voir également *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)* (ci-après, « avis consultatif au sujet de *Cumaraswamy* »), par. 60 (« [I]l incombe [au Secrétaire général] d'apprécier si ses agents ont agi dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'il conclut par l'affirmative, de protéger ces agents, y compris les experts en missions, en faisant valoir leur immunité. »).

¹²² *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 184.

¹²³ Voir Nations Unies, Portée et effet des privilèges et immunités requis par la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies pour le personnel recruté sur place, mémorandum du Conseiller juridique de l'UNRWA, 15 mai 1968, *Annuaire juridique*, 1968, p. 229 (« [E]n sa qualité d'employeur, [l'UNRWA] doit se réserver le droit de trancher la question [du caractère "officiel" ou "non officiel" de l'acte accompli]. ») Cela est dû au fait que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 302 (IV), qui a créé l'UNRWA, lui confère une plus grande indépendance dans le recrutement et l'administration de son propre personnel. Nations Unies, résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, 8 décembre 1949, doc. A/RES/302(IV), par. 9 b).

¹²⁴ Voir Nations Unies, Lettre à l'attaché de liaison juridique, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, 12 décembre 1977, *Annuaire juridique*, 1977, p. 267 (« Il n'existe pas de définition précise des expressions "qualité officielle", "fonctions officielles" ou "service officiel". Ce sont là des expressions techniques dont le sens dépend du contexte. ») (les italiques sont de nous). Voir *mutatis mutandis* sur la question de l'immunité des experts en missions, avis consultatif au sujet de *Cumaraswamy*, par. 52 (« C'est en fonction des faits propres à une affaire particulière que l'on peut déterminer si un agent de l'Organisation a agi au cours de sa mission »).

fonctionnaire »¹²⁵. Il en est ainsi « [m]ême s'il n'y a pas en fait de lien entre les fonctions de la personne détenue et les motifs de sa détention »¹²⁶.

53. Outre cette immunité fonctionnelle, les experts en missions bénéficient, pour leur part, de l'inviolabilité personnelle — c'est-à-dire de l'immunité absolue — qui les protège de toute arrestation ou détention personnelle¹²⁷.

54. Lorsque l'immunité fonctionnelle s'applique, le Secrétaire général (ou, dans le cas de l'UNRWA, le commissaire général agissant en son nom) peut et doit lever l'immunité si, de l'avis du Secrétaire général, celle-ci « empêcherait que justice soit faite » et cela « sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation [des Nations Unies] »¹²⁸.

55. Depuis le début des hostilités, Israël a fréquemment violé l'immunité de fonctionnaires de l'ONU. Il a arrêté des membres du personnel de l'UNRWA, « dont certains ont été arrêtés dans l'exercice de leurs fonctions officielles pour l'ONU, notamment alors qu'ils travaillaient dans les installations de l'UNRWA et, dans un cas, dans le cadre d'un mouvement humanitaire coordonné »¹²⁹. Dans le rapport qu'il a publié en mars 2024, l'UNRWA a précisé que des membres de son personnel avaient été détenus au secret et soumis à des mauvais traitements et à la torture, tant à Gaza qu'en Israël¹³⁰. Il a indiqué que les détenus étaient

« soumis à des menaces et à la coercition pendant leur détention et faisaient l'objet pendant les interrogatoires de pressions les incitant à faire des aveux forcés contre l'UNRWA, notamment à dire que l'UNRWA entretenait des liens avec le Hamas et que des membres du personnel de l'UNRWA avaient participé aux attaques du 7 octobre contre Israël »¹³¹.

Les cas de torture rapportés par des membres du personnel de l'UNRWA incluent notamment :

« des coups violents et des traitements semblables au simulacre de noyade, entraînant des souffrances physiques extrêmes ; des coups infligés par les médecins appelés pour une assistance médicale ; des menaces et des attaques par des chiens ; des menaces de viol et d'électrocution ; des menaces de violence avec des armes à feu pointées sur eux ; des violences verbales et psychologiques ; des menaces de meurtre, de blessure ou de violence envers des membres de la famille ; des traitements humiliants et dégradants ; le fait d'être contraints à se déshabiller et d'être photographiés nus ; le fait d'être forcés à maintenir des positions douloureuses »¹³².

¹²⁵ Nations Unies, Respect des privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, 4 novembre 1981, doc. A/C.5/36/31, par. 6. Voir aussi étude du Secrétariat de l'ONU de 1967, par. 251.

¹²⁶ Étude du Secrétariat de l'ONU de 1967, par. 251.

¹²⁷ Convention générale, section 22 a). Voir aussi A. J. Miller, « United Nations Experts on Mission and their Privileges and Immunities », *International Organizations Law Review* (2007), p. 40, 42 ; commentaire Reinisch, p. 439, 459-460.

¹²⁸ Convention générale, sections 20, 23.

¹²⁹ UNRWA, *Detention and alleged ill-treatment of detainees from Gaza during Israel-Hamas War* (16 Apr. 2024), <https://tinyurl.com/8xb5nhr>, p. 2.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Ibid.*, p. 3.

56. L'UNRWA a officiellement protesté contre la détention et les mauvais traitements infligés à son personnel, mais n'a reçu aucune réponse de la part d'Israël¹³³. Au 31 décembre 202[4], au moins 20 membres du personnel de l'UNRWA étaient encore détenus par Israël¹³⁴.

57. Israël affirme avoir détenu des employés de l'UNRWA au motif qu'ils seraient affiliés au Hamas. Début 2024, il a accusé 19 membres du personnel de l'UNRWA d'avoir participé aux attaques du 7 octobre. À la suite des graves accusations portées par Israël, le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI) a lancé une enquête interne, constatant que, sur les 19 fonctionnaires accusés, « [d]ans un cas, le BSCI n'a obtenu aucune preuve pour étayer les allégations de l'implication du fonctionnaire, tandis que dans neuf autres cas, les preuves obtenues par le BSCI étaient insuffisantes pour étayer l'implication des membres du personnel »¹³⁵. En ce qui concerne ces neuf autres cas, le BSCI a conclu que les intéressés « pourraient avoir été impliqués dans les attentats du 7 octobre »¹³⁶. L'ONU a toutefois souligné que, « étant donné que les informations utilisées par les autorités israéliennes pour étayer les allégations sont restées entre les mains [des autorités] israéliennes, le BSCI n'a pas été en mesure d'authentifier de manière indépendante la plupart des informations qui lui ont été fournies »¹³⁷. Néanmoins, l'ONU a immédiatement licencié ces neuf membres du personnel¹³⁸.

58. Parallèlement, un rapport indépendant commandé par le Secrétaire général (« le rapport Colonna ») a conclu en avril 2024 que l'UNRWA avait une « conception de la neutralité plus élaborée que d'autres organismes semblables des Nations Unies ou organisations non gouvernementales » et avait établi de nombreux mécanismes pour garantir le respect du principe de neutralité¹³⁹. Le rapport a également noté que l'UNRWA avait adhéré à des protocoles de contrôle des antécédents stricts et que « depuis 2011, le Gouvernement israélien n'a informé l'UNRWA d'aucune préoccupation concernant des fonctionnaires de l'UNRWA sur la base de ces listes du personnel »¹⁴⁰.

59. Dans une lettre du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU, le Secrétaire général de l'ONU a réaffirmé que l'ONU prenait les allégations d'Israël « très au sérieux » et avait pris « des mesures décisives à cet égard »¹⁴¹. À la suite de l'enquête interne du BSCI et du rapport Colonna, tous les États Membres de l'ONU qui avaient suspendu leur financement de l'UNRWA à la suite des allégations d'Israël, sauf un, l'ont rétabli¹⁴².

¹³³ *Ibid.*, p. 3.

¹³⁴ P. Lazzarini, @UNLazzarini, message, X (31 Dec. 2024, 3 h 22 HE), <https://tinyurl.com/5xsnke5s>.

¹³⁵ Nations Unies, « L'ONU publie son enquête sur les employés de l'UNRWA accusés par Israël d'être impliqués dans l'attaque du 7 octobre », ONU Info, 5 août 2024, <https://news.un.org/fr/story/2024/08/1147676>.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.* ; 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, p. 6.

¹³⁹ Rapport final à l'intention du Secrétaire général des Nations Unies sur l'examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité, 20 avril 2024 (dossier, pièce N297), p. 4.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 15-16.

¹⁴¹ Lettre datée du 27 janvier 2025, adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général (dossier, pièce N308), p. 4.

¹⁴² Voir 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, p. 6.

60. Toutefois, indépendamment du bien-fondé des allégations d'Israël contre les membres du personnel de l'UNRWA qu'il a détenus, de telles détentions sont incompatibles avec la section 18 de la convention générale. En particulier, les membres du personnel ont été détenus au secret, sans que l'UNRWA ait la possibilité de leur rendre visite et de connaître les motifs de leur détention en vue de faire valoir leur immunité, ou de décider de lever ou non cette immunité. Le simple fait d'alléguer une affiliation au Hamas ou au terrorisme ne dispense pas Israël de cette obligation. Comme expliqué ci-dessus, l'immunité des fonctionnaires de l'ONU découle directement de l'article 105 de la Charte des Nations Unies, qui ne peut être supplantée par le droit international humanitaire ou par des considérations de sécurité¹⁴³.

61. De plus, même si les détentions étaient compatibles avec la section 18 de la convention de 1946, c'est-à-dire si l'UNRWA déterminait que ces employés étaient détenus pour des actes n'ayant pas été accomplis dans le cadre de leurs fonctions officielles, ou levait leur immunité, lesdites détentions seraient toujours illégales en vertu d'autres normes du droit international, notamment l'interdiction de la détention arbitraire¹⁴⁴ et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants¹⁴⁵. Ces interdictions s'appliquent même en temps de conflit armé et sont consacrées par les traités de droit international humanitaire et par la coutume¹⁴⁶.

62. En outre, dans la mesure où la législation israélienne interdisant toute activité de l'UNRWA conduirait à la poursuite des employés de l'UNRWA qui exerceraient leurs fonctions, cela constituerait une violation flagrante de la section 18 de la convention générale. À cet égard, la législation israélienne interdisant tout contact entre les autorités israéliennes et l'UNRWA précise qu'elle « n'affecte[] en rien les poursuites pénales engagées contre des membres d[u] personnel de l'UNRWA »¹⁴⁷.

4. L'obligation d'autoriser l'entrée des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions, en Israël et dans le TPO

63. Comme mentionné précédemment, l'article 105, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies prévoit que les fonctionnaires de l'ONU jouissent des privilèges et immunités « qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». Cela entraîne pour les États une obligation de garantir leur liberté de circulation sur leur territoire¹⁴⁸. À cette fin, la section 18 d) de la convention générale prévoit que les fonctionnaires de l'ONU ne seront pas soumis aux « dispositions limitant l'immigration ». Cette disposition impose notamment aux États de délivrer des visas aux fonctionnaires sans « restrictions ... qui

¹⁴³ Voir *supra*, par. 44.

¹⁴⁴ Consacré notamment par l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel Israël est partie.

¹⁴⁵ Consacré par l'article 7 du PIDCP et la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à laquelle Israël est partie.

¹⁴⁶ Voir, par exemple, convention de Genève (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949) (ci-après, la « quatrième convention de Genève »), art. 32 (interdiction de la torture) ; Comité international de la Croix-Rouge (CICR), base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règle 99 (interdiction de la privation arbitraire de liberté).

¹⁴⁷ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 2.

¹⁴⁸ Étude du Secrétariat de l'ONU de 1967, par. 364 (« L'Organisation des Nations Unies a toujours soutenu que tous les États Membres devaient accorder la liberté de mouvement à tous ses fonctionnaires et autres personnes employées par elle (par exemple les experts en mission) qui se rendent hors du Siège pour s'acquitter de fonctions pour le compte de l'Organisation. »)

empêcheraient les fonctionnaires de l'ONU d'exercer leurs fonctions »¹⁴⁹. En outre, dans l'échange de lettres de 1967, Israël s'est expressément engagé à permettre aux véhicules et aux membres du personnel de l'UNRWA de circuler librement à l'intérieur d'Israël, ainsi que d'entrer en Israël et dans le TPO et d'en sortir librement¹⁵⁰.

64. En ce qui concerne les experts en missions, la partie liminaire de l'article 22 dispose qu'ils « jouissent, pendant la durée de [leur] mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance ». Cela a été interprété comme accordant aux experts en missions un droit d'entrée et de sortie nécessaire à l'exercice indépendant de leur mission¹⁵¹.

65. Israël a manqué à ces obligations de plusieurs manières. *Premièrement*, comme décrit ci-dessus, sa législation interdisant les activités de l'UNRWA interdit aux autorités israéliennes de délivrer les permis d'entrée et les visas nécessaires aux employés de l'UNRWA pour qu'ils exercent leurs fonctions officielles en Israël et dans le TPO¹⁵², y compris l'acheminement d'une aide vitale. Peu de temps après qu'Israël a exigé que l'UNRWA évacue ses locaux à Jérusalem-Est¹⁵³, Israël a raccourci la durée des visas du personnel international de l'UNRWA en fixant leur date d'expiration au 29 janvier 2025, obligeant ces personnes à évacuer les bureaux de Jérusalem-Est et à déménager à Amman (Jordanie)¹⁵⁴. Il s'agit là non seulement d'une violation de l'article 105 de la Charte et de la section 18 de la convention générale, mais aussi des engagements spécifiques d'Israël concernant la liberté de circulation des employés de l'UNRWA en vertu de l'échange de lettres.

66. *Deuxièmement*, Israël a refusé l'entrée sur son territoire à l'actuelle rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans le TPO, Francesca Albanese¹⁵⁵, ainsi qu'à tous ses prédécesseurs¹⁵⁶. La Cour a déjà jugé que les rapporteurs spéciaux qui sont chargés d'effectuer des études « en toute indépendance pour [les Nations Unies] », et/ou « d'une mission de surveillance des violations des droits de l'homme et d'établissement de rapports à leur sujet », doivent être considérés

¹⁴⁹ Commentaire Reinisch, p. 353 ; A. J. Miller, « Privileges and Immunities of United Nations Officials », *International Organizations Law Review* (2007), p. 211.

¹⁵⁰ Échange de lettres, par. b), c), d).

¹⁵¹ Commentaire Reinisch, p. 459 ; A. J. Miller, « United Nations Experts on Mission and their Privileges and Immunities », *International Organizations Law Review* (2007), p. 43-44. Voir aussi Nations Unies, télécopie adressée au responsable des mécanismes extraconventionnels, Centre pour les droits de l'homme, Office des Nations Unies à Genève, 26 avril 1996, *Annuaire juridique*, 1996, p. 548 (« [L]es experts qui sont porteurs d'un certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte de l'Organisation bénéficient de 'facilités analogues' à celles qui sont normalement accordées, en vertu de la Convention générale ... aux fonctionnaires de l'Organisation »).

¹⁵² Voir P. Wintour, « Israel insists it is going ahead with Unrwa ban — what it may mean for Palestinians », *The Guardian* (27 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/dbnsdded>.

¹⁵³ Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général, 27 janvier 2025 (dossier, pièce N308), p. 1.

¹⁵⁴ « Israel's new laws banning UNRWA already taking effect », *UN News* (29 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/2rybwcf9>. Avant même l'entrée en vigueur de l'interdiction, les autorités israéliennes avaient restreint la liberté de circulation du personnel de l'ONU à l'intérieur du TPO ainsi que ses possibilités d'entrer dans le TPO et d'en sortir librement. Voir 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, 14 août 2024, doc. A/79/13, par. 64-71.

¹⁵⁵ « Gaza: Israel's censure or rights expert should not distract from possible war crimes », *UN News* (15 Feb. 2024), <https://tinyurl.com/4mvjpj6z>.

¹⁵⁶ Voir, par exemple, « Faced with Israeli denial of access to Occupied Palestinian Territory, UN expert resigns », *UN News* (4 Jan. 2016), <https://tinyurl.com/sfv8t2vh> ; « Treatment of UN expert "unprecedented and deeply regrettable", says UN human rights chief », HCDH (16 Dec. 2008), <https://tinyurl.com/jubezu6u>.

comme des experts en missions et jouissent donc de ces privilèges et immunités¹⁵⁷. M^{me} Albanese est notamment chargée d'enquêter sur les violations, de mener des visites ou des missions régulières et de rédiger des rapports sur ses observations dans le TPO¹⁵⁸. Elle et ses prédécesseurs sont donc des « experts en missions » qui jouissent de la liberté de mouvement en Israël et dans le TPO si nécessaire pour exercer leurs fonctions¹⁵⁹. Israël a également refusé l'entrée aux fonctionnaires de l'ONU spécialistes de la protection des droits de l'homme¹⁶⁰.

67. *Troisièmement*, Israël a récemment interdit au Secrétaire général de l'ONU lui-même d'entrer sur son territoire¹⁶¹, en le désignant comme soi-disant *persona non grata*. Non seulement cela constitue une violation flagrante de l'article 105 de la Charte des Nations Unies et des sections 18 et 19 de la convention générale¹⁶², mais cela est également incompatible avec l'article 100, paragraphe 2, de la Charte, aux termes duquel les États Membres de l'ONU s'engagent « 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 ». Le concept de *persona non grata*, qui découle du droit des immunités diplomatiques, n'est donc pas applicable aux fonctionnaires de l'ONU, en particulier au Secrétaire général, dans la mesure où ils ne représentent pas un gouvernement et doivent rester indépendants¹⁶³. De manière tout aussi illicite, Israël a également récemment refusé l'entrée sur son territoire à Philippe Lazzarini, commissaire général de l'UNRWA¹⁶⁴.

¹⁵⁷ Avis consultatif au sujet de *Mazilu*, par. 55 ; avis consultatif au sujet de *Cumaraswamy*, par. 43.

¹⁵⁸ HCDH, rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, « About the mandate », <https://tinyurl.com/yc5bdjr3> (consulté le 19 février 2025).

¹⁵⁹ Par ailleurs, le 24 mai 2024, la Cour a également ordonné à Israël de « [p]rendre des mesures permettant effectivement de garantir l'accès sans entrave à la bande de Gaza à toute commission d'enquête, toute mission d'établissement des faits ou tout autre organisme chargé par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies d'enquêter sur des allégations de génocide ». *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024*, par. 57 2) c). Dans la mesure où M^{me} Albanese est notamment chargée d'enquêter sur les violations des droits de l'homme dans le TPO, l'interdiction continue d'entrée imposée par Israël contrevient également à cette ordonnance en indication de mesures conservatoires.

¹⁶⁰ « Bachelet deplores Israel's failure to grant visas for UN Human Rights staff in the occupied territory », OHCHR (30 Aug. 2022), <https://tinyurl.com/ycy8y8h2>. Israël a également récemment refusé l'entrée sur son territoire à Philippe Lazzarini, commissaire général de l'UNRWA.

¹⁶¹ « Israel bars UN secretary-general from entering country », *Reuters* (2 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/3daj885x> ; United Nations, « Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General » (2 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/ycky3akw> (décrivant l'interdiction comme « une attaque de plus ... contre le personnel de l'ONU que nous constatons de la part du gouvernement d'Israël »).

¹⁶² La section 19 de la convention générale confirme que le Secrétaire général bénéficie de tous les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de l'ONU en vertu de la section 18.

¹⁶³ Cela reflète la position arrêtée de longue date par l'ONU à cet égard. Voir Nations Unies, Aide-mémoire aux représentants permanents de divers États membres, 23 janvier 1964, *Annuaire juridique*, 1964, p. 271-272

(« Le principe de *persona non grata*, qui s'applique aux diplomates accrédités auprès d'un gouvernement, ne convient pas au personnel ni aux observateurs militaires des Nations Unies, qui ne sont pas accrédités auprès d'un gouvernement mais doivent exécuter leurs tâches en tant que fonctionnaires internationaux indépendants et impartiaux, responsables envers l'Organisation des Nations Unies. ») ;

United Nations, « Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General », (2 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/ycky3akw> (expliquant que l'ONU ne reconnaît pas le concept de *persona non grata* comme applicable au personnel de l'ONU) ; commentaire Reinisch, p. 315, 357-359.

¹⁶⁴ Voir « UNRWA chief says Israel blocks him from Gaza », *Reuters* (18 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/psvynjsk>.

68. Israël a donc l'obligation de révoquer immédiatement ces interdictions d'entrée et de garantir la liberté de circulation des fonctionnaires et des experts de l'ONU en missions en Israël et dans le TPO.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT À ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

69. Après un bref rappel concernant l'applicabilité du droit international humanitaire au TPO (**section III.A**), la présente section recense les obligations spécifiques afférentes à la demande qui incombent à Israël en vertu du droit international humanitaire (**section III.B**).

A. L'applicabilité du droit international humanitaire

70. Dans son avis consultatif précédent sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, la Cour a réaffirmé que le droit international humanitaire s'applique au comportement d'Israël à l'égard du TPO. Elle a notamment rappelé que la quatrième convention de Genève

« “est applicable dans tout territoire occupé en cas de conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs parties contractantes”... L'Égypte, Israël et la Jordanie étaient tous trois parties à cet instrument lorsque le conflit armé a éclaté en 1967. La quatrième convention de Genève est donc applicable dans le Territoire palestinien occupé. »¹⁶⁵

71. La Cour a également conclu que le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la quatrième convention de La Haye du 18 octobre 1907 (ci-après, le « Règlement de La Haye ») s'applique à Israël car il reflète le droit international coutumier¹⁶⁶.

72. Pour les mêmes raisons, la convention (I) pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (1949) (ci-après, la « première convention de Genève »), qui a le même champ d'application que la quatrième convention de Genève¹⁶⁷, est aussi applicable.

73. Comme la Cour l'a indiqué dans son avis précédent, « [l]a bande de Gaza fait partie intégrante du territoire qui a été occupé par Israël en 1967 »¹⁶⁸, et le droit international humanitaire s'applique donc à Gaza comme au reste du TPO. Dans cet avis, la Cour a également examiné l'effet

¹⁶⁵Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 96 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 101. Voir également quatrième convention de Genève, art. 2.

¹⁶⁶Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 96 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 89.

¹⁶⁷ Première convention de Genève, art. 2

(« En dehors des dispositions qui doivent entrer en vigueur dès le temps de paix, la présente Convention s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles. La Convention s'appliquera également dans tous les cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'une Haute Partie contractante, même si cette occupation ne rencontre aucune résistance militaire. »).

En 1967, Israël, la Jordanie et l'Égypte étaient tous parties à la première convention de Genève et Israël y est toujours partie à ce jour.

¹⁶⁸ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 88.

du « plan de désengagement » d'Israël sur le statut de Gaza en tant que territoire occupé. Elle a conclu ce qui suit :

« Israël avait conservé la faculté d'exercer, et continuait d'exercer, certaines prérogatives essentielles sur la bande de Gaza ... Cela est encore plus vrai depuis le 7 octobre 2023.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour est d'avis que le retrait d'Israël de la bande de Gaza n'a pas totalement libéré cet État des obligations que lui impose le droit de l'occupation. Les obligations d'Israël sont demeurées proportionnées au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza. »¹⁶⁹

74. Comme l'a observé la Cour, le contrôle effectif d'Israël sur la bande de Gaza est encore plus évident « depuis le 7 octobre 2023 »¹⁷⁰. La Cour a estimé qu'un État exerce un contrôle effectif sur le territoire, et est donc réputé l'occuper, si son autorité « est établie et en mesure de s'exercer », ¹⁷¹ c'est-à-dire s'il est « en mesure d'imposer son autorité, y compris en manifestant sa présence physique dans un délai raisonnable »¹⁷². Dire qu'Israël a « manifesté sa présence physique » à Gaza est un euphémisme. Depuis le 7 octobre 2023, Israël a lancé une invasion militaire de Gaza, déployant 50 000 soldats¹⁷³, et a totalement assiégé la bande¹⁷⁴. Il a bombardé la majeure partie du territoire¹⁷⁵ et déplacé 90 % de sa population, notamment vers des camps de fortune surpeuplés¹⁷⁶. Des ressortissants israéliens, y compris des membres du gouvernement, ont même récemment appelé au rétablissement des colonies israéliennes à Gaza¹⁷⁷. Il ne fait donc désormais aucun doute qu'Israël exerce pleinement son contrôle effectif sur l'ensemble de Gaza. En conséquence, Israël est tenu de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu des première et quatrième conventions de Genève et des règles pertinentes du droit international humanitaire coutumier dans la bande de Gaza, proportionnellement à son contrôle effectif.

B. Obligations d'Israël en vertu du droit international humanitaire

75. En tant que puissance occupante, Israël est tenu par de nombreuses obligations découlant du droit international humanitaire, en vertu des sources juridiques recensées ci-dessus. Toutefois, pour faciliter le travail de la Cour, le présent exposé se bornera à relever les obligations les plus pertinentes pour la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et des États dans le TPO et en lien avec celui-ci.

¹⁶⁹ *Ibid.*, par. 93-94.

¹⁷⁰ *Ibid.*, par. 93.

¹⁷¹ *Ibid.*, par. 92.

¹⁷² *Ibid.*, par. 91.

¹⁷³ P. Kingsley *et al.*, « Israel Says Its Military Is Starting to Shift to a More Targeted Gaza Campaign », *New York Times* (8 Jan. 2024), <https://tinyurl.com/ymbm7pkv>.

¹⁷⁴ « Israel-Gaza war in maps and charts: Live tracker », *Al Jazeera*, <https://tinyurl.com/y52e8nm8> (dernière mise à jour le 3 février 2025).

¹⁷⁵ « Gaza Strip in maps: How 15 months of war has drastically changed life in the territory », *BBC* (16 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/yx3te39f> (montrant l'étendue des dégâts sur l'ensemble du territoire au 11 janvier 2025).

¹⁷⁶ OCHA, « Reported impact snapshot | Gaza Strip (8 January 2025) », <https://tinyurl.com/3664dnsp> ; « Gaza Strip in maps: How 15 months of war has drastically changed life in the territory », *BBC* (16 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/yx3te39f>.

¹⁷⁷ J. Laizans & M. Y. Itzhaki, « On the edge of Gaza, Israeli settlers want back in », *Reuters* (21 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/4dcfb4xy>.

1. L'obligation d'autoriser et de faciliter les actions de secours et la distribution d'aide humanitaire

76. Comme la Cour l'a déjà dit, Israël « a l'obligation continue de veiller à ce que la population locale dispose d'un accès adéquat à la nourriture, y compris l'approvisionnement en eau » en vertu de l'article 55 de la quatrième convention de Genève¹⁷⁸. Si la population est insuffisamment approvisionnée, Israël a l'obligation, en vertu de l'article 59, d'« accepter[] des actions de secours » et de « les faciliter[] dans toute la mesure de ses moyens ». De telles actions peuvent être entreprises « soit par des États, soit par un organisme humanitaire impartial » notamment par « des envois de vivres, produits médicaux et vêtements »¹⁷⁹. Ces actions de secours ne dispensent cependant pas Israël de son obligation fondamentale d'assurer l'approvisionnement en vivres et en eau en vertu de l'article 55¹⁸⁰. De plus, l'article 63 a) de la quatrième convention de Genève dispose que « les Sociétés nationales de la Croix-Rouge (du Croissant-Rouge, du Lion et Soleil Rouges) reconnues pourront poursuivre les activités conformes aux principes de la Croix-Rouge », et que d'« autres sociétés de secours devront pouvoir poursuivre leurs activités humanitaires dans des conditions similaires ».

77. En vertu du droit international coutumier, Israël a l'obligation d'« autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de [son] droit de contrôle »¹⁸¹. Cela suppose le libre passage des fournitures, de l'équipement et du personnel participant à l'aide humanitaire¹⁸².

78. Cette obligation est précisée dans la quatrième convention de Genève. L'article 59 de cette convention prévoit que « [t]ous les États contractants » (y compris Israël) « devront autoriser le libre passage » des vivres, des produits médicaux et des vêtements et « en assurer la protection ». En vertu de l'article 23 de la convention, Israël doit également accorder « le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire ainsi que des objets nécessaires au culte, destinés uniquement à la population civile », ainsi que « 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 ». Et en vertu de l'article 61 du même instrument, Israël doit « s'efforcer[] de permettre le transit et le transport gratuits de ces envois de secours destinés à des territoires occupés ».

79. En outre, l'article 61 oblige Israël à « faciliter la rapide distribution » des envois de secours, et l'article 23 dispose que l'aide doit être « acheminé[e] le plus vite possible ». À cet égard, la doctrine a précisé que « les procédures et formalités administratives et autres dispositions techniques doivent être appliquées de bonne foi et [que] leur nature, leur ampleur et leur impact ne

¹⁷⁸ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 124. Voir quatrième convention de Genève, art. 55 (« Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes. »).

¹⁷⁹ Quatrième convention de Genève, art. 59.

¹⁸⁰ *Ibid.*, art. 60.

¹⁸¹ CICR, Base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règle 55. Voir également *Rome Statute of the International Criminal Court, Article-by-Article Commentary* (4e éd.) (Kai Ambos (éd.), Beck/Hart/Nomos 2021) (ci-après, « commentaire sur le Statut de Rome »), p. 415.

¹⁸² Voir D. Akande et E.-C. Gillard, « Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict » (2016), <https://tinyurl.com/9tuz58pv>, p. 36, par. 94 ; CICR, base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règle 56.

doivent pas empêcher la livraison rapide de l'aide humanitaire dans le respect des principes »¹⁸³. Israël doit également empêcher le détournement et le pillage des secours¹⁸⁴.

80. L'interdiction de la famine comme méthode de guerre en vertu du droit international coutumier, codifiée comme crime de guerre à l'article 8, paragraphe 2), alinéa b) xxv) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (ci-après, le « Statut de Rome »), est pertinente au regard des obligations susmentionnées¹⁸⁵. En vertu de l'article 8, paragraphe 2), alinéa b) xxv), constitue une « violation[] grave[] des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux » le fait « d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève »¹⁸⁶. Les « biens indispensables à la survie » désignent la nourriture, l'eau, ainsi que les abris et vêtements nécessaires pour survivre aux conditions climatiques¹⁸⁷. Le Conseil de sécurité a réaffirmé cette obligation dans le contexte du conflit à Gaza¹⁸⁸.

81. La doctrine interprète cette obligation comme instaurant un devoir d'accepter les secours lorsque ceux-ci sont nécessaires à la survie de la population civile, devoir qui, comme mentionné ci-dessus, découle également de l'article 59 de la quatrième convention de Genève¹⁸⁹. Un État qui refuserait ou entraverait de manière délibérée ou arbitraire une action ou des envois de secours agirait en violation de l'interdiction de la famine¹⁹⁰. Comme l'a noté le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation,

¹⁸³ « Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict », p. 26, par. 56.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 32, par. 82.

¹⁸⁵ Voir aussi CICR, Base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règle 53 ; commentaire sur le Statut de Rome, p. 582-583 (expliquant que l'interdiction de la famine est une règle coutumière).

¹⁸⁶ Statut de Rome, art. 8, par. 2), al. b) xxv) (les italiques sont de nous).

¹⁸⁷ Commentaire sur le Statut de Rome, p. 586-587.

¹⁸⁸ Nations Unies, résolution 2720 du Conseil de sécurité, par. 10

(« Réaffirme que toutes les parties doivent s'acquitter des obligations que leur impose le droit international humanitaire, notamment pour ce qui est de respecter et de protéger les civils et de prendre toutes les précautions possibles pour épargner les biens de caractère civil, en particulier les biens cruciaux à la prestation de services essentiels à la population civile, de s'abstenir d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile. »).

¹⁸⁹ Commentaire sur le Statut de Rome, p. 587 ; « Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict », p. 18, par. 33 (« [L]a puissance occupante ne peut refuser son consentement aux opérations de secours qui ont un caractère humanitaire et impartial »). *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (A. Clapham *et al.* (sous la dir. de), OUP 2015), p. 244-245 (« Les règles du droit international coutumier sur l'interdiction de la famine exigent que toute population civile menacée de famine reçoive *impérativement* les provisions de secours nécessaires à sa survie. ») (les italiques sont dans l'original).

¹⁹⁰ Commentaire sur le Statut de Rome, p. 590 (citant notamment la résolution 2139 du Conseil de sécurité de l'ONU, doc. S/RES/2139 (2014), préambule, p. 2 (« [R]appelant que les refus arbitraires d'accès humanitaire et la privation des civils de biens indispensables à leur survie, notamment en entravant intentionnellement l'acheminement des secours, peuvent constituer une violation du droit international humanitaire »)). Voir aussi « Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict », p. 21, par. 44 ; *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (A. Clapham *et al.* (sous la dir. de), OUP 2015), p. 245

(« [L]'exigence de consentement des conventions de Genève pour les conflits armés internationaux ... *n'est pas applicable dans toutes les circonstances. Elle ne peut être utilisée pour justifier un manque d'intérêt pour une population, ou une partie de celle-ci, dont la survie est en grave danger.* En d'autres termes, les activités de secours requises dans les situations les plus graves ne peuvent être soumises qu'à certaines conditions et modalités concernant l'acheminement des secours sur le terrain. Elles ne peuvent être soumises à une condition stricte de consentement "global" ».) (les italiques sont de nous).

« [l']argument de nécessité militaire peut être invoqué uniquement pour réglementer l'accès humanitaire et non pas pour interdire définitivement la possibilité pour une organisation humanitaire impartiale de fonctionner dans certaines zones [et cela uniquement] temporairement ... et dans des limites géographiques bien précises »¹⁹¹.

Un exemple de refus arbitraire serait le fait de ne pas communiquer les motifs du refus de permis¹⁹².

82. Dans le contexte spécifique du récent conflit à Gaza, le Conseil de sécurité de l'ONU a réaffirmé ces obligations, qui s'imposent à Israël. En novembre 2023, il demandait ainsi

« des pauses humanitaires urgentes et prolongées et des corridors dans l'ensemble de la bande de Gaza pendant un nombre suffisant de jours pour permettre, conformément au droit international humanitaire, un accès complet, rapide, durable, sûr et sans entrave pour les organismes humanitaires des Nations Unies et leurs partenaires d'exécution, le Comité international de la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires impartiales, afin de faciliter l'acheminement de façon continue, sans entrave et en quantités suffisantes, de biens et services essentiels, qui sont importants pour le bien-être des civils »¹⁹³.

Il a également demandé à Israël de « s'abstenir de priver la population civile de la bande de Gaza des services essentiels et de l'assistance humanitaire indispensables à sa survie, conformément au droit international humanitaire »¹⁹⁴.

83. Dans une résolution de décembre 2023, le Conseil de sécurité a en outre exigé qu'Israël « autorise[] et facilite[] l'acheminement immédiat, sûr et sans entrave d'une aide humanitaire à grande échelle directement à la population civile dans l'ensemble de la bande de Gaza » et a appelé à « prendre de toute urgence des mesures visant à permettre immédiatement un accès humanitaire sûr, sans entrave et élargi »¹⁹⁵.

84. Dans le cadre de 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)*, en mars 2024, la Cour a également ordonné de manière unanime à Israël de

« [p]rendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité

¹⁹¹ Nations Unies, rapport d'activité de la rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation, doc. A/72/188 (21 juillet 2017), par. 77. Voir aussi « Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict », p. 27, par. 62.

¹⁹² « Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict », p. 25, par. 54.

¹⁹³ Nations Unies, résolution 2712 du Conseil de sécurité, doc. S/RES/2712 (2023), par. 2. Voir aussi Nations Unies, résolution 2720 du Conseil de sécurité, par. 1.

¹⁹⁴ Nations Unies, résolution 2712 du Conseil de sécurité, par. 4.

¹⁹⁵ Nations Unies, résolution 2720 du Conseil de sécurité, par. 2. Voir aussi Nations Unies, résolution 2728 du Conseil de sécurité, doc. S/RES/2728 (2024), par. 2. (« Insiste sur la nécessité urgente d'étendre l'acheminement de l'aide humanitaire ... et exige à nouveau la levée de toutes les entraves à la fourniture d'une aide humanitaire à grande échelle »).

et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire »¹⁹⁶.

85. Israël a manqué de façon répétée à ces obligations envers l'ONU et d'autres organisations internationales. *Premièrement*, ainsi que cela a déjà été expliqué, Israël a adopté une loi interdisant l'UNRWA et rendant en pratique impossibles ses opérations dans le TPO. Comme il a été indiqué, l'UNRWA a joué un rôle essentiel dans l'acheminement de l'aide humanitaire à Gaza depuis le début du conflit, ainsi que dans le déploiement des services essentiels aux Palestiniens dans le TPO en général. L'UNRWA gère la quasi-totalité de la distribution de l'aide à Gaza et fournit des services à pas moins de 19 camps de réfugiés en Cisjordanie¹⁹⁷.

86. En outre, l'UNRWA joue un important rôle de coordination à Gaza, sans lequel les autres agences humanitaires et les ONG ne seraient pas en mesure de distribuer des vivres et des médicaments. Comme l'a souligné l'UNICEF, l'UNRWA est « l'épine dorsale de la réponse humanitaire à Gaza »¹⁹⁸. Philippe Lazzarini, commissaire général de l'UNRWA, a résumé ainsi les conséquences de l'interdiction de l'UNRWA à Gaza :

« Sur le plan opérationnel, l'ensemble de la réponse humanitaire à Gaza — qui repose sur l'infrastructure de l'UNRWA — pourrait se désintégrer. La coordination avec Israël cesserait, ce qui perturberait encore davantage la fourniture d'abris, de nourriture et de soins de santé aux personnes qui en ont désespérément besoin »¹⁹⁹.

87. Comme l'ont souligné le Secrétaire général de l'ONU, le commissaire général de l'UNRWA, le directeur de l'OCHA et plusieurs États, l'UNRWA est « irremplaçable »²⁰⁰ et, à l'heure actuelle, « il est irréaliste d'imaginer qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis, qu'il s'agisse d'un organisme des Nations Unies, d'une organisation internationale ou de toute autre instance »²⁰¹. Alors qu'Israël a exprimé sa volonté de travailler avec d'autres « partenaires internationaux » pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire vers le TPO²⁰², aucun élément tangible ne montre qu'Israël ait pris des mesures pour assurer le remplacement de l'UNRWA. Il est donc extrêmement probable que

¹⁹⁶ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024*, par. 51 2) a). Voir *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024*, par. 57 2) b) (ordonnant à Israël de « [m]aintenir ouvert le point de passage de Rafah pour que puisse être assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire »).

¹⁹⁷ « What is Unrwa and why has Israel banned it », *BBC* (29 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/2p84fxpc>.

¹⁹⁸ « Potentially 'deadly' consequences could arise from Israel's UNRWA ban: UNICEF », *UN News* (31 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/55795jb7>.

¹⁹⁹ UNRWA, « Statement of Philippe Lazzarini, Commissioner-General of UNRWA, at the UN Security Council » (9 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/5yb27a52>.

²⁰⁰ « Israeli Knesset vote on UNRWA set to deepen Palestinian suffering », *UN News* (28 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/46avw53v>. Voir aussi « Israel's new laws banning UNRWA already taking effect », *UN News* (29 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/2rybwcf9> (« Aucune autre agence n'a l'envergure et la profondeur nécessaires pour accomplir ce que fait [l'UNRWA] »).

²⁰¹ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 3. Voir aussi Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025, adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général, 27 janvier 2025 (dossier, pièce N308), p. 1.

²⁰² Voir J. Frankel, « Israel's move to ban a UN agency raises alarm about aid to Gaza even as the implications are unclear », *AP News* (30 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/bvn8p6m4>.

la législation israélienne conduite à l'effondrement de l'aide humanitaire à Gaza comme dans le reste du TPO²⁰³.

88. Cette législation enfreint donc les obligations d'Israël de garantir que la population civile du TPO soit correctement approvisionnée en nourriture, en eau et en fournitures médicales, ainsi que ses obligations de ne pas entraver l'aide humanitaire et d'en faciliter le passage et la distribution.

89. *Deuxièmement*, Israël a entravé de façon répétée l'acheminement de l'aide humanitaire, ce qui a eu des incidences sur les opérations des organismes des Nations Unies, en particulier l'UNRWA, le PAM, ainsi que sur celles d'autres organisations internationales, de la Société du Croissant-Rouge palestinien et d'États tiers. En particulier :

- Israël a arbitrairement bloqué l'acheminement d'aide destinée à sauver des vies par ces organisations, notamment en imposant des restrictions financières²⁰⁴, en bloquant des livraisons sans motif²⁰⁵, et en refusant d'accorder des permis d'accès²⁰⁶ ;
- Israël a bloqué les points de passage humanitaires à Rafah²⁰⁷ ainsi que les voies d'accès dans le nord de Gaza, empêchant ainsi systématiquement l'acheminement de l'aide²⁰⁸ ;
- Israël n'a pas empêché les pillages et le détournement d'aide humanitaire destinée à sauver des vies²⁰⁹, ce qui a notamment conduit l'UNRWA à suspendre ses livraisons via le point de passage de Kerem Shalom²¹⁰ ;
- loin de faciliter l'acheminement de l'aide, les forces israéliennes ont attaqué des convois d'aide de l'ONU²¹¹ ;
- plus récemment, les législateurs israéliens ont présenté un projet de loi qui imposerait une taxe de 80 % sur les dons de gouvernements étrangers à des ONG israéliennes, et empêcherait

²⁰³ Voir « Israel's new laws banning UNRWA already taking effect », *UN News* (29 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/2rybwcf9>.

²⁰⁴ J. Frankel, « Israel is holding up food for 1.1 million Palestinians in Gaza, the main UN aid agency there says », *AP News* (9 Feb. 2024), <https://tinyurl.com/4d6y3eyh>.

²⁰⁵ « Israel will no longer approve Unrwa food aid to northern Gaza, agency says », *The Guardian* (24 Mar. 2024), <https://tinyurl.com/5n87pert>.

²⁰⁶ Voir *supra*, notes 79-83.

²⁰⁷ C. Vinograd, « Israel's Closures of 2 Gaza Border Crossings Prompt Alarm Over Humanitarian Aid », *New York Times* (7 May 2024), <https://tinyurl.com/4jyxpeap>.

²⁰⁸ Voir OCHA, « Humanitarian Situation Update #237 | Gaza Strip » (12 Nov. 2024), <https://tinyurl.com/539a6855>.

²⁰⁹ Voir, par exemple, « Pas de fin en vue pour "l'horreur à Gaza", déclare un responsable de l'ONU au Conseil de sécurité », *ONU Info* (25 novembre 2024), <https://tinyurl.com/mwk3j9rj> (« Un convoi de l'ONU de 109 camions transportant de la nourriture a été pillé le 16 novembre, et 97 camions ont été perdus ») ; « Gaza: 'Devastation is absolutely staggering', says senior WFP official », *UN News* (12 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/4hm45rax> (décrivant des gangs pillant des camions d'aide).

²¹⁰ « We are pausing the delivery of aid through Kerem Shalom », *UNRWA* (1 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/y49yhbxc>. Voir aussi « Red Crescent suspends coordinated medical missions with Israeli forces in Gaza due to safety concerns », *CNN* (26 Feb. 2024), <https://tinyurl.com/ye23m9ut>.

²¹¹ Voir, par exemple, « Gaza : le Programme alimentaire mondial condamne une attaque israélienne contre un convoi d'aide », *ONU Info* (6 janvier 2025), <https://tinyurl.com/mrxupj7c> ; « Un convoi de l'ONU en direction de la ville de Gaza ciblé par des tirs israéliens », *ONU Info* (22 juillet 2024), <https://tinyurl.com/4fzbsrdn>.

probablement de nombreuses organisations locales d'intervenir en Israël et en Cisjordanie²¹². En plus d'entraver l'aide humanitaire en général, ce projet de loi serait également incompatible avec l'obligation incombant à Israël de faciliter les programmes d'aide avec des États tiers en vertu de l'article 59 de la quatrième convention de Genève.

90. Toutes les violations susmentionnées doivent être replacées dans le contexte humanitaire à Gaza. Comme la Cour l'a elle-même noté, la situation humanitaire dans la bande de Gaza est « catastrophique »²¹³. La population n'y a « pas accès aux denrées alimentaires de première nécessité, à l'eau potable, à l'électricité, aux médicaments essentiels ou au chauffage »²¹⁴. Dans son ordonnance du 28 mars 2024, la Cour a observé que la famine s'installait déjà²¹⁵. Depuis lors, les conditions à Gaza n'ont fait qu'empirer. On notera en particulier que, le 6 octobre 2024, Israël a complètement assiégé le nord de Gaza, ce qui a mis « l'ensemble de la population palestinienne ... en danger imminent de mourir de ... famine », notamment en raison du manque de biens de première nécessité²¹⁶. Le 8 novembre 2024, le comité d'examen de la famine du cadre intégré de classification alimentaire a publié une alerte, mettant en garde contre « une probabilité imminente et substantielle de famine dans certaines zones du nord de la bande de Gaza »²¹⁷.

91. Comme indiqué plus haut, l'acheminement de l'aide s'est intensifié depuis l'entrée en vigueur de l'accord de cessez-le-feu²¹⁸, mais la situation reste précaire²¹⁹. À ce jour, on estime que 91 % des habitants de Gaza doivent toujours faire face à des niveaux élevés d'insécurité alimentaire aiguë²²⁰. En outre, comme il a été expliqué, l'exécution de l'interdiction dont Israël a frappé

²¹² Voir S. Sokol, « Ministers advance bill levying 80% tax on foreign state funding of Israeli NGOs », *The Times of Israel* (16 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/bdz5jvm5>.

²¹³ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024*, par. 18 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024*, par. 27-28.

²¹⁴ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024*, par. 18 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024*, par. 70.

²¹⁵ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024*, par. 21. Voir également *ibid.*, par. 31 (« niveaux sans précédent d'insécurité alimentaire »). Voir aussi 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 (14 août 2024), par. 12.

²¹⁶ Inter-Agency Standing Committee, « Statement by Principals of the Inter-Agency Standing Committee - Stop the assault on Palestinians in Gaza and on those trying to help them » (1 Nov. 2024), <https://tinyurl.com/478k9wn5>.

²¹⁷ « IPC Famine Review Committee Alert: Gaza Strip » (8 Nov. 2024), <https://tinyurl.com/3rydfpr6>.

²¹⁸ Voir Nations Unies, « L'aide humanitaire continue à Gaza, l'ONU donne la priorité aux besoins immédiats », ONU Info (13 février 2025), <https://news.un.org/fr/story/2025/02/1153071> ; « Aid efforts in Gaza escalate, as risk from deadly unexploded ordnance grows », *UN News* (29 janvier 2025), <https://tinyurl.com/2s3s9t29>.

²¹⁹ Voir Nations Unies, « L'aide humanitaire continue à Gaza, l'ONU donne la priorité aux besoins immédiats », ONU Info (13 février 2025), <https://news.un.org/fr/story/2025/02/1153071> ; J. Frankel et S. Magdy, « Too few tents entering Gaza threatens the truce. Here's what's happening », *AP News* (12 Feb. 2025), <https://tinyurl.com/3pvfc73a> ; « Israel's new laws banning UNRWA already taking effect », *UN News* (29 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/2rybwc9f> ; « Aid surging into Gaza 'at scale' but massive needs remain: OCHA, WHO », *UN News* (21 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/mry8hf6v>.

²²⁰ OCHA, « Reported impact snapshot | Gaza Strip (18 Feb. 2025) », <https://tinyurl.com/2vdmwssp>.

l'UNRWA va probablement compliquer davantage l'acheminement de l'aide, au vu du rôle central joué par l'UNRWA dans la coordination avec Israël des livraisons dans le TPO²²¹.

2. L'obligation de respecter et de protéger le personnel et les biens humanitaires des organisations internationales et des États tiers

92. En vertu du droit international coutumier, le personnel et les biens humanitaires déployés dans le cadre des opérations de secours doivent être respectés et protégés²²². Cette règle découle du principe coutumier fondamental de la distinction entre civils et combattants²²³. C'est aussi un corollaire nécessaire de l'interdiction de l'utilisation de la famine décrite ci-dessus²²⁴, ainsi que de la règle selon laquelle les blessés et les malades doivent être recueillis et soignés²²⁵. Cette règle est codifiée à l'article 71, paragraphe 2, du protocole additionnel I²²⁶. De plus, l'article 8, paragraphe 2), alinéa b) iii) du Statut de Rome qualifie de crime de guerre

« [l]e fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ».

Comme il a été mentionné, le Conseil de sécurité a réaffirmé à de nombreuses reprises cette obligation de respecter et de protéger le personnel humanitaire dans le contexte de ce conflit²²⁷.

93. L'obligation de respecter impose une obligation de ne pas attaquer ou nuire, tandis que l'obligation de protéger exige de l'État qu'il prenne des mesures proactives pour assurer une protection contre les dangers du conflit armé²²⁸. Cette règle protège également le personnel humanitaire contre « le harcèlement, l'intimidation et la détention arbitraire »²²⁹.

²²¹ Voir « Israel's new laws banning UNRWA already taking effect », *UN News* (29 Jan. 2025), <https://tinyurl.com/2rybwcf9>.

²²² CICR, base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règles 31, 32.

²²³ Codifié notamment dans le protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (1977) (ci-après, le « protocole additionnel I »), art. 48.

²²⁴ Statut de Rome, art. 8, par. 2, al. b) xxv).

²²⁵ CICR, base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règles 109-110.

²²⁶ Protocole additionnel I, art. 71, par. 2 (« [Le personnel de secours] sera respecté et protégé. »).

²²⁷ Nations Unies, résolution 2712 du Conseil de sécurité, préambule, p. 1 (« [S]oulignant ... l'obligation de respecter et de protéger le personnel chargé des secours humanitaires ») ; Nations Unies, résolution 2720 du Conseil de sécurité, préambule, p. 1. (« Soulignant l'obligation de respecter et de protéger le personnel humanitaire et médical »), par. 1 (« [R]appelle que les installations civiles et humanitaires, en particulier les hôpitaux, les installations médicales, les écoles, les lieux de culte et les installations des Nations Unies, ainsi que le personnel humanitaire et médical et leurs moyens de transport doivent être respectés et protégés, conformément au droit international humanitaire »), par. 10 (« Réaffirme que toutes les parties doivent s'acquitter des obligations que leur impose le droit international humanitaire, notamment pour ce qui est de ... respecter et de protéger le personnel humanitaire ainsi que les articles destinés aux opérations de secours humanitaire »).

²²⁸ *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (A. Clapham *et al.* (sous la dir. de), OUP 2015), p. 784. Voir aussi *ibid.*, p. 809.

²²⁹ CICR, Base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règle 31, commentaire, <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule31>. L'« obligation de respecter » en vertu du droit international humanitaire « exige que les parties à un conflit armé s'abstiennent de se livrer à des actes hostiles », en particulier la violence contre les personnes, la torture et le harcèlement. *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (A. Clapham *et al.* (sous la dir. de), OUP 2015), p. 784-785.

94. Comme expliqué précédemment, Israël a manqué à plusieurs reprises à son obligation de respecter et de protéger le personnel et les biens humanitaires, en particulier ceux des organisations internationales, dont l'ONU : i) il a attaqué, tué et blessé des membres du personnel humanitaire, y compris du personnel de l'UNRWA ; ii) il a détenu arbitrairement des membres du personnel de l'UNRWA et d'autres travailleurs humanitaires ; iii) il a attaqué à plusieurs reprises des convois d'aide, y compris des convois de l'ONU ; iv) il n'a pas protégé le personnel et les biens humanitaires des organisations internationales contre les attaques extérieures, notamment les actes de pillage.

3. L'obligation de respecter et de protéger les installations, le personnel et les transports médicaux des organisations internationales et des États tiers

95. En vertu des articles 18, 20, 21 et 22 de la quatrième convention de Genève et des articles 19, 24, 35 et 36 de la première convention de Genève, Israël a l'obligation de respecter et de protéger en toutes circonstances et à tout moment les hôpitaux et les centres sanitaires civils, le personnel hospitalier et médical ainsi que les transports sanitaires, y compris ceux gérés par des États tiers et par des organisations internationales telles que l'UNRWA. Comme il a été expliqué ci-dessus, l'obligation de respecter et de protéger emporte à la fois une obligation négative de ne pas attaquer, mais aussi des obligations positives de veiller à ce que « d'autres n'entravent pas le travail du personnel médical, et encore moins ne permettent qu'il lui soit porté atteinte de quelque manière que ce soit »²³⁰. Cela se reflète également notamment dans l'article 8, paragraphe 2), alinéa b) ix) du Statut de Rome, qui qualifie de crime de guerre le fait de « diriger intentionnellement des attaques contre ... des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires ».

96. En outre, en vertu de l'article 56 de la quatrième convention de Genève, Israël 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 ».

Cela signifie qu'Israël doit « assurer et maintenir ... le bon fonctionnement des établissements et services médicaux et hospitaliers »²³¹. L'article 56 dispose en outre que « [l]e personnel médical de toutes catégories sera autorisé à accomplir sa mission »²³². Cela interdit toute mesure qui interférerait avec l'accomplissement des fonctions de ce personnel²³³.

²³⁰ *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (A. Clapham *et al.* (sous la dir. de), OUP 2015), p. 809. Voir aussi CICR, Commentaire de la convention (I) de Genève (version actualisée de 2016), p. 809. Il s'agit également d'une règle coutumière. Voir Règlement de La Haye, art. 27 (« Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, ... les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire ».) ; CICR, base de données sur le droit international humanitaire coutumier, règles 25, 28-29.

²³¹ CICR, quatrième convention de Genève, commentaire de 1958, art. 56, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-56/commentary/1958?activeTab=>.

²³² Quatrième convention de Genève, art. 56.

²³³ CICR, quatrième convention de Genève, commentaire de 1958, art. 56, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-56/commentary/1958?activeTab=>.

97. Israël a méconnu ces obligations tout au long du conflit à Gaza. Ses forces armées ont systématiquement attaqué les hôpitaux et mené des raids contre ceux-ci²³⁴, et des rapports font état de bombardements d'établissements hospitaliers par les forces israéliennes sans avertissement préalable²³⁵. Les centres de santé de l'UNRWA ont été particulièrement pris pour cible, seuls 8 des 26 centres étant encore fonctionnels à Gaza²³⁶. Plus de 500 professionnels de santé ont été tués et beaucoup d'autres ont été arrêtés arbitrairement et torturés²³⁷. Ces actes sont, au moins à première vue, incompatibles avec l'obligation d'Israël de protéger et de respecter les bâtiments, le personnel et les transports médicaux. L'UNRWA gère 65 centres de soins primaires et un hôpital dans le TPO²³⁸, et la pratique récurrente d'Israël consistant à prendre pour cible les installations et le personnel sanitaires l'expose donc à des dangers considérables²³⁹.

98. Loin d'assurer et de maintenir la santé publique et les hôpitaux, les attaques israéliennes ont laissé le système de santé de Gaza « au bord de l'effondrement total »²⁴⁰. Cela a même conduit à la résurgence de la polio à Gaza, qui avait pourtant été éradiquée dans l'enclave il y a plus de 25 ans²⁴¹. Israël n'a pas non plus pris « les mesures ... préventives nécessaires pour combattre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies »²⁴². Au contraire, « les bombardements intenses, les ordres de déplacement massif et l'absence de pauses humanitaires garanties dans la majeure partie du nord de Gaza » ont retardé la troisième phase d'une campagne de vaccination contre la polio organisée par l'OMS, l'UNICEF et l'UNRWA²⁴³. Cela constitue une violation flagrante de l'article 56 de la quatrième convention de Genève qui touche particulièrement les activités de ces organisations.

4. L'obligation de garantir le bon fonctionnement de toutes les institutions consacrées aux soins et à l'éducation des enfants gérées par des organisations internationales et des États tiers

99. L'article 24 de la quatrième convention de Genève oblige Israël à faciliter, en toutes circonstances, l'éducation des « enfants de moins de quinze ans, devenus orphelins ou séparés de leur famille du fait de la guerre ». En outre, en vertu de l'article 50 de cette convention, Israël a l'obligation de « faciliter[] le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants ». Le droit international coutumier protège également les « établissements

²³⁴ Voir Nations Unies, HCDH, *Thematic Report: Attacks on hospitals during the escalation of hostilities in Gaza (7 October 2023 – 30 June 2024)* (31 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/yvmakd9u>, p. 11, par. 19 (faisant état de 136 frappes sur au moins 27 hôpitaux).

²³⁵ Voir, par exemple, « Gaza: No evacuation order given before hospital strike, says WHO », *UN News* (6 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/je2tns9s>.

²³⁶ OCHA, « Reported impact snapshot | Gaza Strip (18 February 2025) », <https://tinyurl.com/2vdmwssp>.

²³⁷ Nations Unies, HCDH, « Pattern of Israeli attacks on Gaza hospitals raises grave concerns – report » (31 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/4dcs2ju8>.

²³⁸ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 3.

²³⁹ D'autant plus que cela n'est pas la première fois qu'Israël prend pour cible des installations médicales et le personnel de santé de l'ONU. Voir, par exemple « Infographic: Attacks on medical facilities and personnel in the West Bank and Gaza », MAP (1 Oct. 2017), <https://tinyurl.com/4uh96d8j>.

²⁴⁰ « Les hôpitaux de Gaza sont devenus des “pièges mortels”, selon un rapport de l'ONU », ONU Info (31 décembre 2024), <https://news.un.org/fr/story/2024/12/1151801>.

²⁴¹ T. Ramadan, « Baby paralysed in Gaza's first case of type 2 polio for 25 years, WHO says », *Reuters* (23 Aug. 2024), <https://tinyurl.com/44jdcfuw>.

²⁴² Quatrième convention de Genève, art. 56.

²⁴³ « Intense bombardments, mass displacements and lack of access in northern Gaza force the postponement of polio vaccination campaign », OMS (23 Oct. 2024), <https://tinyurl.com/5bxek3vh>.

consacrés ... à l’instruction »²⁴⁴. L’article 8, paragraphe 2), alinéa b) ix) du Statut de Rome codifie l’interdiction coutumière du fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à l’enseignement²⁴⁵. Israël a manqué de façon répétée à ces obligations, touchant en particulier l’ONU. Comme il est indiqué plus haut, il a frappé à plusieurs reprises des écoles gérées par l’UNRWA à Gaza²⁴⁶.

IV. OBLIGATION D’ISRAËL EN VERTU DU DROIT À L’AUTODÉTERMINATION ET D’AUTRES DROITS DE L’HOMME

100. Cette section recensera les obligations découlant du droit à l’autodétermination (section IV.A) et les obligations découlant d’autres normes du droit international des droits de l’homme (section IV.B).

A. Obligations découlant du droit à l’autodétermination

101. Dans ses précédents avis consultatifs, la Cour a reconnu le droit du peuple palestinien à l’autodétermination²⁴⁷. Elle a déclaré à maintes reprises que l’obligation de respecter le droit à l’autodétermination est due *erga omnes*²⁴⁸ et constitue, dans le contexte d’une occupation étrangère, « une norme impérative de droit international »²⁴⁹, à laquelle les États ne peuvent déroger.

102. Le droit à l’autodétermination suppose des obligations correspondantes pour tous les États²⁵⁰. *Premièrement*, les États ont le devoir de promouvoir la réalisation de ce droit²⁵¹. Ils doivent notamment promouvoir ce droit en « aid[ant] l’Organisation des Nations Unies à s’acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l’application [du] principe [du droit à l’autodétermination] »²⁵². Dans son dernier avis consultatif, la Cour a souligné qu’« il apparten[t] à l’Assemblée générale et au Conseil de Sécurité de se prononcer sur les modalités requises pour veiller ... à ce que le peuple palestinien exerce pleinement son droit à l’autodétermination », et que

²⁴⁴ Règlement de La Haye, art. 56.

²⁴⁵ Statut de Rome, art. 8, par. 2), al. b) ix) (interdisant « de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à ... l’enseignement ... à condition qu’ils ne soient pas des objectifs militaires »).

²⁴⁶ Le 11 septembre 2024, par exemple, des frappes aériennes israéliennes ont touché une école de l’UNRWA transformée en abri à Gaza, tuant 34 personnes, dont six membres du personnel de l’UNRWA. « Gaza: Six UNRWA staff killed in strikes on school sheltering displaced people », *UN News* (11 Sept. 2024), <https://tinyurl.com/4z7cbebj>. Le 15 décembre 2024, les forces israéliennes ont bombardé une autre école de l’ONU dans le sud de Gaza, tuant au moins 20 personnes. « Israel bombs another UN-run school in Gaza ‘without warning’, killing 20 », *Al Jazeera* (16 Dec. 2024), <https://tinyurl.com/bdfza4zu>.

²⁴⁷ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 230 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 118. Ce droit a été réaffirmé par l’Assemblée générale à de multiples reprises, le plus récemment avec la résolution 79/163 de l’Assemblée générale en date du 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/163, par. 1.

²⁴⁸ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 232 ; *Effets juridiques de la séparation de l’archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I) (ci-après, « avis consultatif sur les Chagos »), par. 180 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 155.

²⁴⁹ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 233.

²⁵⁰ Voir Comité des droits de l’homme, observation générale n° 12 (1984) par. 2 (« L’article impose à tous les États les obligations qui correspondent à ce droit. »).

²⁵¹ Nations Unies, résolution 2625 de l’Assemblée générale, doc. A/RES/2625(XXV), p. 134 (« Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d’autres États ou séparément, la réalisation du principe de l’égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d’eux-mêmes »).

²⁵² *Ibid.* Voir aussi Charte des Nations Unies, art. 2, par. 5).

« tous les États doivent coopérer avec l'Organisation des Nations Unies pour donner effet à ces modalités »²⁵³.

103. *Deuxièmement*, le droit à l'autodétermination s'accompagne d'une obligation négative pour tous les États de ne pas entraver la réalisation de ce droit²⁵⁴. La Cour a confirmé à plusieurs reprises qu'Israël, en tant que puissance occupante, « a l'obligation de ne pas entraver l'exercice, par le peuple palestinien, de son droit à l'autodétermination »²⁵⁵.

104. « [U]n élément clé du droit à l'autodétermination est le droit des peuples de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel »²⁵⁶. Dans son dernier avis consultatif, la Cour a estimé que les politiques et pratiques d'Israël faisaient obstacle à cette composante spécifique du droit à l'autodétermination compte tenu de leurs répercussions négatives sur le développement économique, social et culturel du peuple palestinien, notamment parce que lesdites politiques et pratiques entraînaient une dépendance du TPO à l'égard d'Israël « pour la fourniture des biens et services essentiels »²⁵⁷.

105. Depuis le début du conflit, Israël a commis de nouveaux manquements à ses obligations de ne pas entraver le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et de coopérer avec l'ONU pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de mise en œuvre de ce droit. L'UNRWA, en particulier, est le principal fournisseur de services sociaux de base destinés aux Palestiniens dans le TPO, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la lutte contre la pauvreté, de l'aide d'urgence, des camps de réfugiés et de la microfinance²⁵⁸. C'est également le premier employeur à Gaza²⁵⁹. L'UNRWA a ainsi joué (et continue de jouer) un rôle crucial dans le développement économique, social et culturel du peuple palestinien. Loin de coopérer avec l'UNRWA, cependant, comme il a été expliqué, Israël a directement entravé l'assistance de l'UNRWA au développement économique, social et culturel du peuple palestinien, et par là même le droit de ce dernier à l'autodétermination.

B. Obligations en vertu d'autres normes du droit international des droits de l'homme

106. Dans ses avis précédents, la Cour a confirmé que le droit international des droits de l'homme, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après, le « PIDCP ») et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, le

²⁵³ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 275. L'Assemblée générale s'est en effet vu confier la charge de superviser l'application du droit à l'autodétermination. Voir avis consultatif sur les *Chagos*, par. 167.

²⁵⁴ Voir PIDCP, art. 3, par. 1 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), art. 1, par. 3.

²⁵⁵ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 237. Voir aussi avis consultatif sur le *Mur*, par. 149.

²⁵⁶ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 241.

²⁵⁷ *Ibid.*, par. 241-242.

²⁵⁸ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 3 ; UNRWA, « What we do », <https://tinyurl.com/38muwaxe> (consulté le 19 février 2025) (« Les services de développement humain et humanitaires de l'UNRWA englobent l'enseignement primaire et professionnel, les soins de santé primaires, les secours et services sociaux, l'amélioration des infrastructures et des camps, la microfinance et les interventions d'urgence, y compris dans les situations de conflit armé. »)

²⁵⁹ Voir J. Frankel, « Israel's move to ban a UN agency raises alarm about aid to Gaza even as the implications are unclear », *AP News* (30 Oct. 2025), <https://tinyurl.com/bvn8p6m4>.

« PIDESC »), s'applique à Israël en ce qui concerne le TPO, même en temps de conflit armé²⁶⁰. Les obligations d'Israël en matière de droits de l'homme — ainsi que les violations de ces obligations — sont trop nombreuses pour être énumérées de manière exhaustive. Les paragraphes suivants se limitent à recenser les droits les plus pertinents pour l'ONU et les autres organisations internationales qui fournissent une aide humanitaire et une assistance au développement au TPO.

107. Droit à la vie. Le droit à la vie est protégé par l'article 6 du PIDCP, auquel aucune dérogation n'est autorisée²⁶¹. L'interdiction de la privation arbitraire de la vie s'applique même en temps de conflit armé²⁶². De manière déterminante, dans le contexte d'un conflit armé, le fait de priver une population civile de biens indispensables à sa survie, notamment en entravant l'acheminement des secours, constitue une violation du droit à la vie²⁶³. Ce droit a donc été interprété comme créant une obligation pour les États pendant un conflit armé d'accepter et de faciliter l'aide humanitaire lorsque la survie de la population civile est menacée²⁶⁴.

108. Droit à l'alimentation. Ce droit est protégé, entre autres, par l'article 11, paragraphe 1, du PIDESC²⁶⁵. Les États ont l'obligation fondamentale minimale « d'assurer à toute personne soumise à [leur] 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 »²⁶⁶. En particulier, la « prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence » est constitutive d'une violation de l'article 11²⁶⁷. Comme l'a déclaré un commentateur,

« le fait de bloquer en douane des denrées alimentaires destinées à être distribuées à la population civile, ou toute autre forme de harcèlement ou de restriction imposée aux organismes internationaux engagés dans des programmes d'alimentation ou de nutrition constituent des violations manifestes des obligations fondamentales minimales concernant le droit à l'alimentation »²⁶⁸.

²⁶⁰ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 99-100 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 106, 111-112. Voir aussi Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, 3 septembre 2019, doc. CCPR/C/GC/36 (ci-après, « Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 »), par. 63-64.

²⁶¹ PIDCP, art. 6, par. 1 (« Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. »). Voir aussi *ibid.*, art. 4.

²⁶² Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36, par. 2, 63-64.

²⁶³ *Ibid.*, par. 64.

²⁶⁴ R. Barber, « Facilitating humanitarian assistance in international humanitarian and human rights law », *International Review of the Red Cross* (vol. 91, n° 874, 2009), p. 392.

²⁶⁵ PIDESC, art. 11, par. 1 (« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. »)

²⁶⁶ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12, 12 mai 1999, doc. E/C.12/1999/5 (ci-après, « Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12 »), par. 14. Voir également *ibid.*, par. 17.

²⁶⁷ *Ibid.*, par. 19.

²⁶⁸ R. Barber, « Facilitating humanitarian assistance in international humanitarian and human rights law », *International Review of the Red Cross* (vol. 91, n° 874, 2009), p. 394.

109. **Droit à l'eau.** Le droit à l'eau est protégé par les articles 11 et 12 du PIDESC²⁶⁹. L'obligation de respecter ce droit emporte l'obligation de « [s'abstenir] d'entraver directement ou indirectement l'exercice du droit à l'eau »²⁷⁰. La destruction des services, approvisionnements et infrastructures liés à l'utilisation de l'eau, ainsi que des ouvrages d'irrigation, y compris pendant les conflits armés, constitue une violation du droit à l'eau²⁷¹.

110. **Droit à la santé.** Le droit au meilleur état de santé possible est protégé par l'article 12 du PIDESC²⁷². Il comprend le droit non seulement à « la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun », mais aussi aux « facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition et le logement »²⁷³, ainsi que le droit d'accès aux installations, biens et services de santé²⁷⁴.

111. Comme il a été expliqué ci-dessus, Israël a entravé l'accès des Palestiniens à l'aide humanitaire ainsi qu'aux installations et services de santé, notamment en promulguant une loi interdisant l'UNRWA, en attaquant les locaux et le personnel en charge de l'aide humanitaire et médicale, en bloquant l'acheminement de l'aide et les voies d'accès humanitaires, et en ne protégeant pas les convois d'aide contre le pillage. Par conséquent, ces actes et omissions constituent des violations, entre autres, du droit à la vie, du droit à l'alimentation et du droit à la santé. En outre, Israël a pris pour cible à plusieurs reprises les infrastructures hydrauliques de Gaza, notamment les installations et équipements d'épuration de l'eau installés ou financés par des organisations internationales ou des États²⁷⁵, en violation du droit à l'eau.

112. De plus, en entravant les activités de l'UNRWA dans le TPO, qui, comme il a été indiqué, permettent aux Palestiniens d'accéder à l'éducation, aux prestations de santé, au logement et à d'autres services sociaux, Israël porte encore davantage préjudice aux droits des Palestiniens à l'éducation²⁷⁶, à la santé et au logement²⁷⁷, entre autres.

²⁶⁹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, 20 janvier 2023, doc. E/C.12/2002/11 (ci-après, « Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15 »), par. 3. Voir PIDESC, art. 11, par. 1 ; *Ibid.*, art. 12, par. 1 (reconnaissant « le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre »).

²⁷⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, par. 21.

²⁷¹ *Ibid.*, par. 21-22. Voir aussi R. Barber, « Facilitating humanitarian assistance in international humanitarian and human rights law », *International Review of the Red Cross* (vol. 91, n° 874, 2009), p. 395.

²⁷² PIDESC, art. 12, par. 1.

²⁷³ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, 11 août 2000, doc. E/C.12/2000/4, par. 11.

²⁷⁴ *Ibid.*, par. 17.

²⁷⁵ Voir N. Lakhani, « Global surge of water-related violence led by Israeli attacks on Palestinian supplies — report », *The Guardian* (22 Aug. 2024), <https://tinyurl.com/mreucu43> (faisant état d'attaques contre les infrastructures hydrauliques à Gaza et en Cisjordanie, y compris une installation bénéficiant du soutien de l'Union européenne) ; K. Devlin *et al.*, « Half of Gaza water sites damaged or destroyed, BBC satellite data reveals », *BBC* (9 May 2024), <https://tinyurl.com/ymhebh9>.

²⁷⁶ PIDESC, art. 13, par. 1 (« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. »)

²⁷⁷ *Ibid.*, art. 11, par. 1 (« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants »).

V. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

113. La Cour a compétence pour rendre l'avis consultatif demandé en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut et du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies. Le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut dispose que « [l]a Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis ». Le paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies autorise quant à lui expressément l'Assemblée générale à demander des avis consultatifs « sur toute question juridique ». La question ici est de nature « juridique » car la Cour est priée de déterminer les obligations d'Israël en vertu du droit international, et elle est donc, « par sa nature même, susceptible de recevoir une réponse fondée en droit »²⁷⁸.

114. Bien qu'elle ait le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions de compétence sont remplies, la Cour a toujours soutenu que sa réponse à une telle demande, « en principe, ... ne devrait pas être refusée »²⁷⁹. Elle a en outre affirmé à plusieurs reprises que « seules des raisons décisives peuvent [la] conduire à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence »²⁸⁰. Dans la pratique, la Cour n'a jamais exercé son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à une demande d'avis consultatif.

115. En outre, il est bien établi que la Cour a le pouvoir de clarifier et de reformuler les questions qui lui sont posées dans une demande d'avis consultatif²⁸¹. À cet égard, la Cour n'est pas liée par le libellé exact de la question dès lors qu'elle estime que la demande ne reflète pas les « points de droit éta[nt] véritablement mis en jeu »²⁸². En particulier, comme il a été expliqué ci-dessus, le Qatar soutient respectueusement que la Cour devrait exercer cette prérogative pour apporter des clarifications et établir que la question requiert, non pas simplement la détermination du cadre juridique applicable à Israël *in abstracto*, mais plutôt celle des obligations juridiques spécifiques d'Israël telles qu'elles s'appliquent à la situation en l'espèce.

116. Il n'existe aucune raison décisive de refuser de donner l'avis consultatif demandé en l'espèce. En particulier, étant donné que la demande porte, entre autres, sur la présence et les activités de l'ONU, la question concerne directement l'Assemblée générale des Nations Unies²⁸³. En outre, ainsi que la Cour l'a déjà noté, la question de la Palestine en général « intéresse et préoccupe ... particulièrement l'Organisation des Nations Unies » étant donné que l'ONU s'en occupe depuis le régime des Mandats, et parce que l'Assemblée générale a une « responsabilité

²⁷⁸ Avis consultatif sur le *Mur*, par. 37 (citant *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, par. 15).

²⁷⁹ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 30 ; avis consultatif sur les *Chagos*, par. 65 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2010 (II), par. 30 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 44.

²⁸⁰ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 31 ; avis consultatif sur les *Chagos*, par. 65. Voir aussi avis consultatif sur le *Mur*, par. 44.

²⁸¹ Voir avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 49 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 38.

²⁸² Voir *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1980, par. 35.

²⁸³ Voir avis consultatif au sujet de *Mazilu*, par. 33 (« L'Organisation des Nations Unies est elle-même intimement et le plus souvent directement concernée par la mise en œuvre de la convention générale. »)

permanente à assumer en ce qui concerne la question de la Palestine jusqu'à ce qu'elle soit réglée sous tous ses aspects de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale »²⁸⁴.

117. Enfin, il est important de noter que, bien qu'elle soulève des questions qui découlent de la convention générale, la demande à l'examen ne relève pas de la section 30 de ladite convention. Cette section dispose ce qui suit :

« Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la présente convention sera portée devant la Cour internationale de Justice, à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement. *Si un différend surgit entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et un Membre, d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé en conformité de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut de la Cour. L'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif*²⁸⁵. »

118. La résolution de l'Assemblée générale contenant la demande à l'examen ne fait aucune mention de la section 30²⁸⁶. De plus, bien qu'il puisse y avoir un différend bilatéral entre l'ONU et Israël concernant les obligations de ce dernier en vertu de la convention générale²⁸⁷, la question posée en l'espèce a une portée beaucoup plus large, car elle concerne aussi les obligations d'Israël à l'égard d'autres organisations internationales et États, et découlant d'autres sources de droit.

119. En tout état de cause, le fait que la demande à l'examen ne soit pas présentée en vertu de la section 30 de la convention générale n'empêche pas la Cour de répondre aux questions juridiques relevant de cette convention. De fait, dans la procédure concernant *Mazilu*, la Cour a rendu un avis consultatif sur l'applicabilité d'une section particulière de la convention générale alors même que la demande ne découlait pas de la section 30 de la convention²⁸⁸. Cela est dû au fait que ladite section « joue sur un plan et dans un contexte différents de ceux de l'article 96 de la Charte »²⁸⁹. La section 30 prévoit un mécanisme de règlement des différends opposant l'ONU et un État membre²⁹⁰, et les avis rendus en vertu de cette section doivent donc être acceptés comme « décisif[s] » par les parties au différend²⁹¹. En revanche, en demandant un avis consultatif en vertu de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut de la Cour, l'ONU demande « conseil à la Cour afin de mener [ses]

²⁸⁴ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 35 (citant Nations Unies, résolution 57/107 de l'Assemblée générale, 3 décembre 2002, doc. A/RES/57/107).

²⁸⁵ Convention générale, art. 30 (les italiques sont de nous).

²⁸⁶ Voir avis consultatif au sujet de *Mazilu*, par. 34 (notant que la demande d'avis consultatif n'était pas présentée sur le fondement de la section 30 notamment parce qu'« il n'a pas été fait référence à la section 30 dans la résolution par laquelle l'avis de la Cour a été sollicité »).

²⁸⁷ Ainsi que l'ont reconnu l'Assemblée générale et le Secrétaire général. Nations Unies, résolution 79/232, préambule, p. 1 (notant que « l'on peut aisément comprendre que puisse exister une situation donnant lieu à une divergence de vues entre l'Organisation des Nations Unies et l'État d'Israël quant à, entre autres, l'interprétation ou l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies »). Voir aussi Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, 29 octobre 2024, doc. A/79/558, p. 3-4.

²⁸⁸ Voir Avis consultatif au sujet de *Mazilu*, par. 34.

²⁸⁹ *Ibid.*, par. 32.

²⁹⁰ *Ibid.*, par. 32, 33.

²⁹¹ Convention générale, section 30.

activités conformément au droit »²⁹². Un tel avis consultatif ne vise pas à régler des différends et n'a pas d'effet « décisif » sur la résolution d'un différend particulier²⁹³.

120. Pour la même raison, le fait de rendre cet avis n'empêchera pas une future demande d'avis consultatif par laquelle l'ONU soumettrait son différend avec Israël à un règlement par la Cour en vertu de la section 30 de la convention générale²⁹⁴.

VI. CONCLUSIONS

121. Pour les raisons détaillées dans le présent exposé écrit, l'État du Qatar soumet respectueusement à la Cour les conclusions suivantes :

122. *Premièrement*, la Cour a compétence pour donner l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232 du 19 décembre 2024, et il n'existe aucune raison décisive de refuser d'exercer cette compétence.

123. *Deuxièmement*, la Cour devrait déclarer qu'Israël a les obligations suivantes qui découlent i) du droit relatif aux privilèges et immunités de l'ONU et d'autres organisations internationales, ii) du droit international humanitaire et iii) du droit international des droits de l'homme, y compris le droit à l'autodétermination :

- l'obligation de permettre à l'ONU et à d'autres organisations internationales, en particulier l'UNRWA, et à d'autres organisations humanitaires, d'opérer en Israël et dans le TPO ;
- l'obligation de respecter et de protéger les biens de l'ONU et des autres organisations internationales, notamment les écoles, les installations et moyens de transport médicaux, les installations liées à l'utilisation de l'eau, ainsi que le personnel desdites organisations, en particulier le personnel humanitaire et médical ;
- l'obligation de respecter l'immunité de juridiction des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions de l'ONU ;
- l'obligation d'autoriser l'entrée en Israël et dans le TPO des fonctionnaires de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des experts en missions, en particulier le personnel humanitaire ;
- l'obligation d'autoriser et de faciliter les opérations de secours et la distribution de l'aide destinée à sauver des vies dans le TPO, en particulier de nourriture, de vêtements et de fournitures médicales, notamment en n'entravant pas le travail de l'ONU et d'autres organisations humanitaires internationales ;

²⁹² Avis consultatif au sujet de *Mazilu*, par. 31.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Cela n'empêcherait pas non plus tout État partie à la convention générale de saisir la Cour (comme le permet la première partie de la section 30) pour régler un différend découlant des violations par Israël de la convention, qui consacre des obligations *erga omnes partes*. Voir, par exemple, *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2022 (II), par. 108.

- l'obligation de ne pas entraver et de promouvoir activement le droit à l'autodétermination du peuple palestinien, notamment en prêtant assistance à l'ONU pour l'aider à s'acquitter de ses responsabilités en matière de mise en œuvre du droit à l'autodétermination.

124. Dans la mesure où ces obligations découlent des privilèges et immunités de l'ONU, comme cela a été expliqué, des considérations de nécessité militaire ne peuvent l'emporter sur elles, en vertu du droit international humanitaire.

125. *Troisièmement*, la Cour devrait déclarer qu'Israël doit immédiatement prendre, entre autres, les mesures concrètes suivantes afin de se conformer aux obligations susmentionnées :

- Révoquer et s'abstenir d'appliquer la législation adoptée par la Knesset le 28 octobre 2024 interdisant les activités de l'UNRWA en Israël et à Jérusalem-Est, prohibant tout contact entre les autorités israéliennes et l'UNRWA, et prétendant annuler l'échange de lettres entre l'UNRWA et Israël.
- S'abstenir de prendre pour cible les biens et le personnel de l'ONU et d'autres organisations internationales au cours de son opération militaire dans le TPO, et prendre des mesures actives pour assurer leur sécurité.
- Permettre à l'ONU de rendre visite à ses employés détenus par les forces israéliennes.
- Supprimer tout obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire à Gaza par l'ONU et autres organisations internationales et États.
- Faciliter activement l'acheminement et la distribution de l'aide humanitaire destinée à sauver des vies dans le TPO, notamment en imposant des pauses humanitaires et en protégeant les convois d'aide contre le pillage.
- S'abstenir de toute autre ingérence dans le travail de l'ONU et d'autres organisations internationales dans le TPO.

126. Dans la mesure où il aurait enfreint une ou plusieurs de ces obligations, Israël encourrait des obligations secondaires en vertu du droit de la responsabilité de l'État, notamment : i) l'obligation de cesser ses faits illicites²⁹⁵, ii) l'obligation de réparer intégralement les dommages causés par les faits illicites²⁹⁶, et iii) s'il y a lieu, l'obligation de fournir des assurances et des garanties de non-répétition²⁹⁷.

127. Enfin, étant donné que certaines des obligations décrites ci-dessus, notamment celles relatives au droit à l'autodétermination, sont *erga omnes*, elles entraînent des conséquences juridiques pour tous les États. En particulier, tous les États ont l'obligation de coopérer avec l'ONU pour mettre en œuvre le droit à l'autodétermination du peuple palestinien et de veiller à ce que les obstacles à ce droit soient levés²⁹⁸. Tous les États ont l'obligation de ne pas prêter assistance à Israël

²⁹⁵ Voir, par exemple, avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 267-268.

²⁹⁶ Voir, par exemple, *ibid.*, par. 269-271.

²⁹⁷ Voir Nations Unies, Commission du droit international, projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 30 b).

²⁹⁸ Voir avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 275, 279 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 159.

dans ses manquements à des obligations *erga omnes*²⁹⁹. En outre, toutes les parties aux première et quatrième conventions de Genève sont tenues, en vertu de l'article premier commun à ces conventions, de veiller au respect par Israël du droit international humanitaire tel qu'il est consacré dans ces instruments³⁰⁰. Enfin, toutes les parties à la quatrième convention de Genève ont l'obligation spécifique i) de permettre le libre passage des envois d'aide vers le TPO et de garantir leur protection³⁰¹, et ii) de « s'efforcer[] de permettre le transit et le transport gratuits » des envois de secours destinés au TPO³⁰².

128. L'État du Qatar réaffirme par la présente son soutien à la Cour et est convaincu que l'avis que celle-ci donnera permettra de clarifier ces questions juridiques, qui sont cruciales pour la survie des Palestiniens ainsi que pour le droit inaliénable du peuple palestinien à l'autodétermination.

Respectueusement,

Le 28 février 2025.

L'agent de l'État du Qatar,
S. Exc. M. Mutlaq bin Majed AL QAHTANI.

²⁹⁹ Voir avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 279 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 159.

³⁰⁰ Avis consultatif sur le *Territoire palestinien occupé*, par. 279 ; avis consultatif sur le *Mur*, par. 159. Voir première convention de Genève, art. 1^{er} (« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances. ») ; quatrième convention de Genève, art. 1^{er}.

³⁰¹ Quatrième convention de Genève, art. 59.

³⁰² *Ibid.*, art. 61.