

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 DU ROYAUME D'ESPAGNE

Février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. OBSERVATIONS LIMINAIRES.....	1
I.1. Résolution 79/232 de l'Assemblée générale des Nations Unies.....	1
I.2. Contexte de l'adoption de la résolution 79/232	2
I.3. Position de l'Espagne et de l'Union européenne	3
II. COMPÉTENCE DE LA COUR	3
III. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN TANT QU'ÉTAT MEMBRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	4
III.1. Considérations générales	4
III.2. Obligation de donner à l'ONU pleine assistance dans toute action entreprise par elle	4
III.2.A) Portée et contenu de l'obligation.....	4
III.2.B) Obligation incombant à Israël de coopérer avec l'ONU	5
III.3. Obligation de respecter les privilèges et immunité de l'Organisation.....	7
III.4. Obligations découlant de la résolution 302(IV) de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1949, sur l'aide aux réfugiés de Palestine et de l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA	9
IV. OBLIGATIONS INCOMBANT À ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE	10
IV.1. Statut juridique de l'occupation.....	10
IV.2. Obligations découlant du droit international humanitaire	11
IV.2.A) Obligation d'assurer et de faciliter la satisfaction des besoins fondamentaux de la population locale.....	11
IV.2.B) Obligation d'accepter ou d'autoriser la fourniture d'aide humanitaire destinée à la population civile	12
IV.2.C) Obligation de coopérer avec l'ONU, les organisations internationales, les États et les autorités locales	12
IV.3 Obligations découlant du droit international des droits de l'homme	13
IV.4 Obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination.....	14
V. CONCLUSIONS.....	15

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

I.1. Résolution 79/232 de l'Assemblée générale des Nations Unies

1. Le 19 décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 79/232 intitulée « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers ». Le paragraphe 10 du dispositif de cette résolution est libellé comme suit :

« *L'Assemblée générale,*

.....

10. *Décide*, conformément à l'Article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice de donner, en vertu de l'Article 65 du Statut de la Cour, à titre prioritaire et de toute urgence, un avis consultatif sur la question ci-après, compte tenu des règles et principes du droit international, dont notamment la Charte 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, dans lequel celle-ci a réaffirmé l'obligation pour la Puissance occupante d'administrer le territoire occupé dans l'intérêt de la population locale et estimé qu'Israël n'avait pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation :

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

2. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a estimé que les derniers faits nouveaux ayant des incidences sur le Territoire palestinien occupé « exig[eaient] que la Cour internationale de Justice examine ... certaines questions supplémentaires et donne des indications en complément de l'avis consultatif qu'elle a[vaient] rendu le 19 juillet 2024 ».

3. La résolution susmentionnée a été adoptée par 137 voix pour, dont celle de l'Espagne, qui avait coprésenté ce texte.

4. Dans son ordonnance du 23 décembre 2024, la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») a décidé que l'Organisation des Nations Unies (ONU) et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, étaient jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question soumise par l'Assemblée générale.

1.2. Contexte de l'adoption de la résolution 79/232

5. Le 28 octobre 2024, le Parlement israélien (ci-après, la Knesset) a adopté la loi portant cessation des activités de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël. La première dispose que l'invitation faite à l'UNRWA, sur le fondement d'un échange de lettres entre celui-ci et Israël en date du 14 juin 1967, d'entreprendre ses activités humanitaires dans le Territoire palestinien occupé expirera le 7 octobre 2024. Elle interdit également tout contact entre le Gouvernement et l'UNRWA et prévoit des poursuites pénales contre des membres du personnel de l'UNRWA. La seconde loi proscriit toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël et interdit tout contact entre toute autorité ou tout agent public de l'État d'Israël et le personnel de l'UNRWA.

6. Les lois susmentionnées sont entrées en vigueur le 30 janvier 2025. Conformément à leurs dispositions, Israël a cessé de délivrer des visas au personnel de l'UNRWA et ordonné l'évacuation des locaux de cet organisme à Jérusalem-Est.

7. Le 30 octobre 2024, les États membres du Conseil de sécurité de l'ONU ont publié un communiqué de presse commun ainsi libellé :

« Les membres du Conseil se sont dits gravement préoccupés par la législation adoptée par la Knesset israélienne. À cet égard, ils ont exhorté le Gouvernement israélien à satisfaire à ses obligations internationales, à respecter les privilèges et immunités de l'UNRWA et à assumer la responsabilité qui lui incombe de permettre et de faciliter une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave, quelle qu'en soit la forme, dans l'ensemble de la bande de Gaza, y compris la prestation de services de base dont la population civile a tant besoin. »

8. La lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général de l'ONU se lit comme suit :

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

9. Dans les lettres identiques datées du 9 décembre 2024 qu'il a adressées au président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité, le Secrétaire général a relevé que

« [l]a cessation des activités de l'Office dans le Territoire palestinien occupé priverait des millions de réfugiés de Palestine des services et de l'assistance dont ils bénéficiaient jusque-là.

Si l'UNRWA était contraint de cesser ses activités dans le Territoire palestinien occupé, il reviendrait à Israël d'assurer l'ensemble des services et de l'assistance fournis auparavant par l'Office, conformément aux obligations que lui imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits humains. »

10. Depuis octobre 2024, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a dénoncé à plusieurs reprises le rejet par Israël de la majorité des demandes visant à fournir une aide humanitaire dans la bande de Gaza.

I.3. Position de l'Espagne et de l'Union européenne

11. La position de l'Espagne sur l'objet de la présente espèce est conforme à celle qui était la sienne lors de l'adoption de la résolution 79/232, qu'elle avait présentée, ainsi qu'à son soutien aux travaux de la Cour et à son attachement au droit international public. L'Espagne, au niveau national mais aussi en tant que membre de l'Union européenne (UE), renouvelle l'expression de son attachement aux Nations Unies et à l'ordre international multilatéral et fondé sur des règles (déclaration du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne, au nom de l'UE, 31 octobre 2024).

12. En tant que membre de l'UE, l'Espagne réaffirme la position exprimée dans les conclusions successives du Conseil européen et dans les déclarations du haut représentant au nom de l'UE, entre autres documents.

13. À cet égard, le Conseil européen a rappelé à plusieurs reprises « qu'il importe d'assurer la protection de tous les civils à tout moment, conformément au droit international humanitaire »¹ ainsi que la nécessité pour Israël « [d]ans l'exercice de son droit de se défendre, [de] se conformer pleinement et en toutes circonstances aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international, notamment du droit international humanitaire », soulignant « qu'il importe de respecter et de mettre en œuvre les ordonnances de la Cour internationale de justice »², comme indiqué dans les conclusions du Conseil européen des 2[6] et 27 octobre 2023 et des 21 et 22 mars 2024[4], respectivement.

14. Le Conseil européen et le haut représentant au nom de l'UE ont aussi rappelé plusieurs fois qu'il fallait assurer la fourniture d'une aide humanitaire et exprimé leur soutien sans faille au rôle essentiel joué par l'ONU et l'UNRWA et, par conséquent, se sont dits profondément préoccupés par les conséquences de la législation israélienne adoptée le 28 octobre 2024 pour la capacité de l'UNRWA de s'acquitter de son mandat (conclusions du Conseil européen du 17 octobre 2024 et du 19 décembre 2024 ; déclarations du haut représentant au nom de l'UE, 31 octobre 2024, 18 janvier 2025 et 2 février 2025).

II. COMPÉTENCE DE LA COUR

15. La demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232 a été soumise au titre du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, selon lequel l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour un avis consultatif sur toute question juridique.

16. Le pouvoir qui lui est conféré par l'article 65 de son Statut étant de nature discrétionnaire, c'est à la Cour qu'il appartient de déterminer si elle doit l'exercer en la présente espèce en décidant

¹ Conclusions du Conseil européen, 2[6] et 27 octobre 2023, par. 15, et conclusions du Conseil européen, 21 et 22 mars 2024[4], par. 24.

² Conclusions du Conseil européen du 27 juin 2024, par. 16, et conclusions du Conseil européen, 17 octobre 2024, par. 18 et 28.

de donner ou pas l'avis demandé. Les observations ci-dessous sont soumises à son attention au cas où elle déciderait de répondre à la question posée par l'Assemblée générale.

III. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN TANT QU'ÉTAT MEMBRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

III.1. Considérations générales

17. Israël a été admis en tant que membre de l'ONU par la résolution 273(III) de l'Assemblée générale en date du 11 mai 1949. Dans cette résolution, qui contient des notes de bas de page renvoyant aux résolutions 181(II) et 194(III), l'Assemblée générale a pris note des déclarations faites et des explications fournies devant la Commission politique spéciale par le représentant du Gouvernement d'Israël en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions, notamment pour ce qui est du statut de Jérusalem et de la situation des réfugiés³.

18. Les obligations directement liées à la qualité de membre, au regard de la présente demande d'avis consultatif, sont pour l'essentiel les suivantes : i) l'obligation de prêter assistance à l'ONU dans l'exercice de ses activités, en respectant son indépendance et son autonomie, et ii) l'obligation de respecter les privilèges et immunités de l'ONU. Ces deux obligations doivent être honorées de bonne foi et renvoient à l'ONU dans son ensemble, en ce compris tous ses organes, activités, programmes et organismes, dont l'UNRWA.

III.2. Obligation de donner à l'ONU pleine assistance dans toute action entreprise par elle

III.2.A) Portée et contenu de l'obligation

19. Conformément au paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, « [l]es Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte ».

20. Ainsi que l'a relevé la Cour, « [l]a Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (article premier, par. 4). Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (article 2, par. 5) »⁴. L'obligation de prêter assistance à l'Organisation découle du statut d'État Membre, ainsi que de la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Organisation, distincte de celle de ses États Membres, et se fonde sur le principe de bonne foi qui est au cœur de la relation entre l'État et l'ONU. Son importance au sein du système interne de l'Organisation est renforcée par le fait que tous les États Membres ont le droit de participer au processus de prise de décisions des organes de l'ONU, conformément aux procédures établies et acceptées par les États eux-mêmes. En outre, cette obligation constitue dans la pratique un moyen nécessaire pour garantir le principe d'autonomie et d'indépendance de l'Organisation.

³ Voir aussi le compte rendu de la séance de la Commission politique spéciale sur l'admission d'Israël à l'ONU et la présentation du projet de résolution du Liban (A/AC.24/SR.45).

⁴ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1949, p. 178-179.

21. L'obligation de prêter assistance à l'Organisation et de coopérer de bonne foi avec elle comprend à la fois des éléments de fond et des éléments de procédure, et recouvre par conséquent l'obligation de coopérer dans l'application des résolutions et autres décisions adoptées par ses institutions et organes conformément à la Charte et aux autres règles applicables de l'Organisation, y compris les mesures nécessaires au bon fonctionnement de ses programmes et organismes. Les États Membres sont donc tenus d'agir de bonne foi en ce qui concerne les décisions adoptées par l'Organisation, de telle sorte que leur comportement ne rende pas impossible l'exécution des programmes ou activités des organismes et organes créés pour accomplir les fonctions des Nations Unies. Cette obligation n'empêche pas les États Membres d'utiliser leurs pouvoirs au sein de l'Organisation pour modifier des décisions antérieures de ses organes, annuler des programmes, dissoudre des organismes ou en remplacer un par un autre, sous réserve qu'ils agissent toujours conformément aux critères établis dans la Charte et dans les règlements des organes compétents.

22. Pour déterminer la portée de l'obligation de coopérer avec l'Organisation, il faut tenir compte du principe d'autonomie et d'indépendance des organisations internationales qui découle des articles 100 et 104 de la Charte des Nations Unies. Ce principe comporte quatre éléments qui méritent d'être mis en lumière :

1. La reconnaissance du fait que les organismes, fonds et programmes de l'Organisation, ainsi que leurs fonctionnaires et agents, ont un caractère international autonome et n'ont à répondre de leurs actes que devant celle-ci.
2. La reconnaissance expresse du droit et de l'obligation que les organes et agents administratifs ont d'exercer leurs fonctions sans solliciter ni accepter d'« instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation ».
3. L'obligation qui en découle pour les États de « ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche ».
4. La reconnaissance implicite du droit de l'Organisation de définir les procédures internes nécessaires pour exécuter son mandat et atteindre ses objectifs.

23. Le principe d'autonomie et d'indépendance est la conséquence logique de la reconnaissance de la personnalité juridique de l'ONU, distincte de celle de ses États Membres, et de l'attribution à celle-ci d'un ensemble de fonctions qu'elle doit remplir dans l'exercice des pouvoirs définis dans la Charte. En vertu dudit principe d'autonomie et d'indépendance de l'Organisation, c'est à celle-ci qu'il appartient de décider des questions qui relèvent de son mandat et de choisir les moyens les plus adéquats pour les traiter. Il lui appartient de créer, s'il y a lieu, les organismes, fonds et programmes qu'elle juge les plus appropriés pour exercer ses fonctions en relation avec ces questions. Des procédures préétablies, auxquelles tous les États Membres peuvent participer, doivent être suivies pour décider des questions à traiter et pour créer les organismes, fonds et programmes les plus appropriés. Ces pouvoirs sont détenus par l'Organisation et ne sauraient être remplacés par des décisions unilatérales prises par un État Membre.

III.2.B) Obligation incombant à Israël de coopérer avec l'ONU

24. Aux fins de la présente demande d'avis consultatif, il convient, pour déterminer la portée de l'obligation incombant à Israël de coopérer avec l'ONU en ce qui concerne les décisions et mesures adoptées dans le contexte du Territoire palestinien occupé, de tenir compte des éléments suivants : i) l'inclusion de la question de la Palestine parmi les questions relevant de la compétence de l'Organisation ; ii) les compétences des organes qui ont adopté des mesures à cet égard ; iii) la

licité des mesures adoptées par lesdits organes ; iv) le mandat et le statut des programmes et organismes créés par l'ONU et chargés d'exercer ces fonctions.

25. S'agissant du premier élément, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 79/81 du 3 décembre 2024 (A/RES/79/81), réaffirmé que « l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine jusqu'à ce que celle-ci soit réglée sous tous ses aspects, dans le respect du droit international et des résolutions pertinentes ». Cette responsabilité a eu des conséquences considérables et il faut souligner que si, au début, l'Organisation visait surtout la fin du mandat pour la Palestine et la création de deux États sur ce territoire, il est devenu évident, au vu de l'évolution de la situation, qu'il était nécessaire d'apporter une aide humanitaire à certains habitants de la région, en particulier les réfugiés de Palestine qui avaient été soumis à des déplacements continus dans le Territoire palestinien occupé, en Israël et dans d'autres pays voisins.

26. Dans ce contexte, le programme d'aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine⁵ et, par la suite, l'UNRWA⁶, ont été établis. Grâce à ces instances, ainsi qu'à la participation d'autres bureaux, programmes et organismes des Nations Unies, l'Organisation a fait face à la situation grave et complexe en Palestine, mettant en œuvre le mandat que lui a conféré la Charte, étant entendu que, ainsi que l'a dit la Cour, l'ONU a « une mission politique d'un caractère très important et à domaine très large : maintenir la paix et la sécurité internationales, développer les relations amicales entre les nations, réaliser la coopération internationale dans l'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire (article premier) »⁷. Il ne fait par conséquent aucun doute que le mandat de l'ONU comprend l'adoption des décisions et mesures nécessaires s'agissant

« d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ».

27. Les décisions nécessaires à la mise en œuvre de ce mandat ont été adoptées notamment par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs et conformément aux procédures établies par la Charte et le règlement intérieur, et la validité et la légalité du mandat ne peuvent donc pas être contestées. Il en va de même pour l'activité de la Cour, qui a examiné la question de la Palestine tant dans le cadre de différends que dans celui d'avis consultatifs sur les activités énumérées dans le paragraphe ci-dessus, et qui a même indiqué des mesures conservatoires en la matière en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*.

28. Dans ce contexte, il convient de souligner le rôle central que l'ONU a confié à l'UNRWA, créé par la résolution 302(IV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1949 sur l'aide aux réfugiés de Palestine, et dont le mandat a été renouvelé sans discontinuer jusqu'à ce jour⁸. Ce mandat a été établi par l'Assemblée générale conformément à la procédure applicable et ne peut être modifié que par l'Assemblée générale ; aucun État ne peut l'annuler ou le modifier unilatéralement. En outre,

⁵ Résolution 212(III) de l'Assemblée générale en date du 19 novembre 1948 sur l'aide aux réfugiés de Palestine (A/RES/212(III)).

⁶ Résolution 302(IV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1949 sur l'aide aux réfugiés de Palestine (A/RES/302 (IV)).

⁷ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1949, p. 179.

⁸ Résolution 77/123 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 1948 sur l'aide aux réfugiés de Palestine (A/RES/77/123).

il convient de noter que l'exécution de ce mandat doit se faire dans le respect du principe selon lequel les organes et les fonctionnaires de l'Organisation ont un caractère strictement international et n'ont donc à répondre de leurs actes que devant celle-ci. Ainsi, ce sont les organes compétents de l'ONU qui doivent surveiller le fonctionnement de l'UNRWA et le respect des principes qui guident son mandat, et cette fonction de surveillance ne saurait être assumée unilatéralement par un État Membre⁹.

29. À la lumière de ce qui précède, l'obligation incombant à Israël de s'acquitter de bonne foi des obligations qui découlent de la Charte et, en particulier, d'aider l'ONU à exercer ses fonctions comporte à tout le moins les éléments suivants : i) l'obligation de respecter les frontières du Territoire palestinien occupé, qui comprend la Cisjordanie, la bande de Gaza et Jérusalem-Est, établies sans équivoque par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et la Cour ; ii) l'obligation de ne pas adopter de mesures administratives, exécutives, législatives ou judiciaires qui modifient la nature dudit territoire, en particulier de Jérusalem-Est ; iii) l'obligation de faciliter l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ; iv) l'obligation de coopérer pleinement avec les organismes, fonds et programmes de l'ONU qui exécutent leur mandat dans le Territoire palestinien occupé, en s'abstenant de prendre toute mesure, y compris d'ordre législatif, susceptible d'empêcher lesdits organes et organismes, dont l'UNRWA, de s'acquitter des tâches que leur a confiées l'Assemblée générale ; v) l'obligation de s'abstenir de recourir ou de menacer de recourir à la force contre les locaux et les fonctionnaires des organes et organismes de l'ONU présents dans le Territoire palestinien occupé, y compris l'UNRWA ; vi) l'obligation de permettre à l'ONU et à d'autres organisations internationales et organismes humanitaires neutres d'accéder au Territoire palestinien occupé afin d'y apporter une aide humanitaire ; vii) l'obligation d'autoriser l'accès et la libre circulation dans le Territoire palestinien occupé aux fonctionnaires des organismes de l'ONU, y compris ceux de l'UNRWA, et aux fonctionnaires d'autres organisations internationales et organismes humanitaires neutres qui fournissent une aide à la population civile palestinienne, conformément aux résolutions adoptées par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité ; viii) l'obligation d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer aux mesures conservatoires indiquées par la Cour internationale de Justice dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, dont le caractère contraignant a été réaffirmé à maintes reprises par la Cour¹⁰.

30. L'Espagne considère que, pour déterminer les obligations d'Israël à la lumière de la demande d'avis consultatif soumise à la Cour par l'Assemblée générale, il faut accorder une attention particulière à l'obligation de prêter assistance à l'UNRWA et de coopérer avec cet organisme, qui joue un rôle irremplaçable et crucial dans la fourniture d'une aide à la population palestinienne dans le Territoire palestinien occupé, tout en contribuant à la stabilité de la région. Cette assistance et cette coopération doivent s'inscrire dans le cadre des décisions adoptées par les organes compétents de l'ONU et ne peuvent être ni annulées ni limitées par une décision unilatérale.

III.3. Obligation de respecter les privilèges et immunité de l'Organisation

31. La question des privilèges et immunités des Nations Unies, de leurs organes et de leurs fonctionnaires et agents figure expressément dans la demande d'avis consultatif soumise par l'Assemblée générale, aux paragraphes 8 et 10 de la résolution 79/232. Ces privilèges et immunités

⁹ Voir *Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality. Final Report for the United Nations Secretary General*, of 20 April 2024.

¹⁰ *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. 85 ; ordonnance du 24 mars 2024, par. 48 ; ordonnance du 24 mai 2024, par. 54.

sont expressément mentionnés dans la résolution 302(IV) portant création de l'UNRWA¹¹. En outre, dans la lettre en date du 28 octobre 2024 qu'il a adressée à l'Assemblée générale, le Secrétaire général souligne qu'

« on peut aisément comprendre qu'il 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, à laquelle Israël est partie ».

Il faut donc examiner séparément les obligations d'Israël à cet égard.

32. Les privilèges et immunités sont un élément essentiel pour garantir qu'une organisation internationale puisse exercer ses fonctions de manière indépendante et efficace. Un système de privilèges et d'immunités constitue l'une des bases juridiques permettant d'assurer l'autonomie et l'indépendance de l'organisation et, par conséquent, de garantir que la personnalité juridique reconnue à une organisation internationale est réelle et effective. Comme l'a dit la Cour, la reconnaissance des privilèges et immunités est l'un des éléments qui définissent la nature des relations entre l'ONU et ses États Membres¹².

33. L'octroi de privilèges et d'immunités aux Nations Unies est expressément prévu par l'article 105 de la Charte des Nations Unies, développé dans la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946, et à laquelle Israël a adhéré le 21 septembre 1949. Ainsi que l'a relevé la Cour, la convention de 1946 « crée des droits et des devoirs entre chacun des signataires et l'Organisation »¹³. Bien que la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947, puisse aussi être considérée comme un développement de l'article 105, Israël n'y est pas partie.

34. La convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies régit ces privilèges et immunités d'une manière générale et exhaustive. Elle vise à la fois l'Organisation elle-même, ses fonctionnaires, les représentants des États Membres, les experts en missions et autres experts qui composent la mission auprès de l'ONU, et régit en outre certains pouvoirs relatifs aux communications et le système applicable aux laissez-passer des Nations Unies (articles II à VII). Aux fins de la présente demande d'avis consultatif, l'Espagne estime que les privilèges et immunités pertinents doivent être regroupés en trois catégories : i) les privilèges et immunités relatifs aux locaux, biens, avoirs et fonds de l'Organisation ; ii) les privilèges et immunités relatifs aux archives et documents de l'Organisation ; iii) les privilèges et immunités relatifs aux fonctionnaires de l'Organisation et experts en missions.

35. En ce qui concerne la première catégorie, l'ONU a le droit d'utiliser les locaux, biens, avoirs et fonds nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Ces privilèges et immunités s'appliquent en particulier aux locaux et installations de l'UNRWA et d'autres organismes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le territoire d'Israël, ainsi qu'aux biens et fonds de l'ONU dans ces territoires.

¹¹ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1949 sur l'aide aux réfugiés de Palestine (A/RES/302(IV)), dispositif, par. 17.

¹² *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1949, p. 179.

¹³ *Ibid.*, p. 179.

36. En outre, les archives et documents appartenant à l'ONU ou détenus par elle « sont inviolables, où qu'ils se trouvent » (article II, section 4).

37. Les privilèges et immunités du personnel au service des Nations Unies (y compris les fonctionnaires de l'Organisation ainsi que toutes les autres personnes effectuant une mission pour l'Organisation, couvertes par le terme générique d'experts en missions) sont reconnus afin de préserver l'indépendance de ces personnes lorsqu'elles mènent une mission pour l'Organisation¹⁴ et doivent être respectés par tous les États parties à la convention, y compris l'État de la nationalité et celui de la résidence¹⁵.

38. Aux fins de la demande d'avis consultatif soumise par l'Assemblée générale, on peut conclure qu'Israël, en sa qualité d'État Membre de l'ONU et d'État partie à la convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, a l'obligation, en particulier, de respecter les privilèges et immunités susmentionnés en ce qui concerne la présence des organismes, fonds et programmes de l'ONU, et notamment l'UNRWA, à la fois dans le Territoire palestinien occupé et en Israël.

III.4. Obligations découlant de la résolution 302(IV) de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1949, sur l'aide aux réfugiés de Palestine et de l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA

39. La résolution 302(IV) de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1949, sur l'aide aux réfugiés de Palestine, a établi l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient qui a pour fonctions : « a) [d]'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission économique d'étude ».

40. L'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine a eu lieu le 14 juin 1967, Israël ayant indiqué être disposé à consentir en principe à :

- a) assurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'Office ;
- b) permettre aux véhicules de l'Office d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir librement ;
- c) permettre au personnel international de l'Office, qui sera muni des pièces d'identité et de tous autres laissez-passer requis, d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir ;
- d) permettre au personnel local de l'Office de se déplacer l'intérieur des régions en question conformément aux dispositions prises ou à prendre avec les autorités militaires ;
- e) assurer des facilités de communications radiophoniques, de télécommunications et de débarquement ;

¹⁴ *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1989, p. 187, par. 51. Voir aussi Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 62, par. 43.*

¹⁵ *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, par. 52.*

[f]) reconnaître que la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, en date du 13 février 1946, à laquelle Israël est partie, régira les relations entre le Gouvernement et l'Office pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier.

41. La loi portant cessation des activités de l'UNRWA, adoptée par la Knesset le 28 octobre 2024 et entrée en vigueur le 30 janvier 2025, prévoit unilatéralement l'expiration, le 7 octobre 2024, de l'accord constitué par l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA en date du 14 juin 1967. Cette résiliation unilatérale d'un accord international est contraire au droit international général applicable aux traités internationaux.

IV. OBLIGATIONS INCOMBANT À ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE

IV.1. Statut juridique de l'occupation

42. À cet égard, dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la Cour a affirmé que,

« [l']État agissant en tant que puissance occupante détient, de par cette qualité, un ensemble de pouvoirs et de responsabilités à l'égard du territoire sur lequel il exerce un contrôle effectif. Dans ce contexte, la puissance occupante est tenue d'administrer le territoire dans l'intérêt de la population locale ... La nature et la portée de ces pouvoirs et responsabilités reposent ... toujours sur le même postulat, à savoir que l'occupation est une situation temporaire répondant à une nécessité militaire, et qu'elle ne peut donner lieu à un transfert du titre de souveraineté à la puissance occupante. » (par. 105).

Elle a ensuite renvoyé à diverses dispositions du droit international qui « soulignent que l'occupation est conçue comme une situation provisoire, durant laquelle l'exercice, par la puissance occupante, de l'autorité sur un territoire étranger est toléré dans l'intérêt de la population locale » (par. 106).

43. Les pouvoirs et obligations d'Israël à l'égard du Territoire palestinien occupé sont régis, en premier lieu, par le droit international humanitaire, notamment la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (quatrième convention de La Haye de 1907) et son annexe (règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre), et par la convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, ratifiée par Israël le 6 juillet 1951.

44. Bien qu'Israël ne soit pas partie à la quatrième convention de La Haye de 1907, la Cour a estimé que « les dispositions du règlement de La Haye de 1907 ont acquis un caractère coutumier, comme d'ailleurs tous les participants à la procédure devant la Cour le reconnaissent » (avis consultatif du 9 juillet 2004, par. 89).

45. Israël est partie à la convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième convention de Genève) dont l'applicabilité au Territoire palestinien occupé a été reconnue dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité (notamment la résolution 2334 (2016) du 23 décembre 2016), ainsi que par la Cour (avis consultatifs du 9 juillet 2004 et du 19 juillet 2024).

46. En outre, Israël, en sa qualité de puissance occupante, est lié par le droit international des droits de l'homme et, en particulier, par le Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques,

sociaux et culturels et la convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant. Ces trois instruments ont été ratifiés par Israël le 3 octobre 1991.

47. Le droit international des droits de l'homme ne cesse pas d'être applicable aux actes d'un État partie agissant dans l'exercice de sa juridiction en dehors de son propre territoire, ni en cas de conflit armé ou d'occupation. L'applicabilité du droit international des droits de l'homme au Territoire palestinien occupé a été établie par la Cour dans ses avis consultatifs du 9 juillet 2004 (par. 104-113) et du 19 juillet 2024 (par. 97-101).

48. Qui plus est, l'illicéité de l'occupation ne libère pas la puissance occupante des obligations et responsabilités que lui impose le droit international, et plus particulièrement le droit de l'occupation, envers la population palestinienne et d'autres États (avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 264) :

« La Cour souligne que la conclusion selon laquelle la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite ne libère pas cet État des obligations et responsabilités que le droit international, et plus particulièrement le droit de l'occupation, lui impose envers la population palestinienne et d'autres États en ce qui concerne l'exercice de ses pouvoirs relativement au territoire en question jusqu'à ce qu'il soit mis fin à sa présence sur celui-ci. C'est le contrôle effectif d'un territoire, quel que soit son statut juridique en droit international, qui constitue le fondement de la responsabilité de l'État à raison de ses actes ayant une incidence sur la population dudit territoire ou sur d'autres États (voir *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, p. 54, par. 118). »

IV.2. Obligations découlant du droit international humanitaire

49. Les obligations ci-après incombant à Israël découlent des articles 50, 55, 56, 59 et 60 de la quatrième convention de Genève.

IV.2A) Obligation d'assurer et de faciliter la satisfaction des besoins fondamentaux de la population locale

50. Israël a l'obligation d'assurer et de faciliter la satisfaction des besoins fondamentaux de la population locale, et notamment :

- « [de faciliter] le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants » (article 50) ;
- « d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; [il] devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes » (article 55) ;
- « 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 » (article 56) ;

— « [d']accepter[] les actions de secours faites en faveur de cette population et [de] les faciliter[] dans toute la mesure de ses moyens » (article 59).

51. La Cour a confirmé ces obligations dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires qu'elle a rendue le 26 janvier 2024 en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* :

« En outre, la Cour est d'avis qu'Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza » (par. 80).

IV.2.B) Obligation d'accepter ou d'autoriser la fourniture d'aide humanitaire destinée à la population civile

52. S'il ne s'acquitte pas des obligations susmentionnées, Israël a l'obligation d'accepter l'aide humanitaire destinée à la population civile. Cette obligation découle de l'interprétation de l'article 59 de la quatrième convention de Genève, qui dispose que, « [l]orsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens ».

53. La Cour a rappelé cette obligation dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires qu'elle a rendue le 26 janvier 2024 en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza* (par. 80 et point 4 du dispositif (par. 86)), dans laquelle elle a dit qu'« Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence ».

54. Le fait que des organismes humanitaires fournissent des services et une aide aux réfugiés de Palestine ne libère pas Israël de son obligation de garantir que les services et l'aide nécessaires sont apportés. C'est ce que prévoit l'article 60 de la quatrième convention de Genève, qui dispose que « [l]es envois de secours ne dégageront en rien la Puissance occupante des responsabilités que lui imposent les articles 55, 56 et 59 ».

IV.2.C) Obligation de coopérer avec l'ONU, les organisations internationales, les États et les autorités locales

55. L'obligation de coopérer pour permettre la fourniture d'une aide humanitaire est bien établie en droit international général, comme le reflètent l'article 59 de la quatrième convention de Genève et l'article 7 du Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, adopté en seconde lecture par la Commission du droit international en 2016 et selon lequel

« les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance ».

56. La Cour a réaffirmé cette obligation, s'agissant du cas particulier d'Israël, dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires qu'elle a rendue le 28 mars 2024 en l'affaire

relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza*, indiquant qu'Israël devait

« [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 et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire » (point 2 a) du dispositif, par. 51).

57. L'exécution de l'obligation de faciliter la fourniture de l'aide humanitaire peut être soumise à des limitations pour des raisons de sécurité. À cet égard, il est vrai que, en tant que puissance occupante, Israël pourrait, pour de telles raisons, limiter l'accès à certaines organisations ou certains États qui offrent leur coopération. Cela étant, ce droit d'objection doit être interprété à la lumière des principes de proportionnalité et d'humanité.

IV.3. Obligations découlant du droit international des droits de l'homme

58. Ainsi que la Cour l'a fait observer, « la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé [ou d'une occupation.] [C]ertains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international »¹⁶. À cet égard, les obligations d'assurer et de faciliter la satisfaction des besoins fondamentaux de la population palestinienne sont renforcées par les normes du droit international des droits de l'homme applicables à Israël.

59. Dans ses avis consultatifs de 2004 et de 2024¹⁷, la Cour a réaffirmé qu'Israël avait l'obligation de garantir, notamment, le droit à la santé et à l'éducation et un niveau de vie suffisant, ainsi que le prévoient le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la convention relative aux droits de l'enfant. Conformément à cette obligation, à la lumière de l'article 2 dudit Pacte et de l'article 4 de ladite convention, si Israël n'a pas (ou ne veut pas mettre à disposition) les ressources nécessaires pour garantir ces droits, non seulement il ne peut s'opposer à la présence et aux activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, mais il doit faciliter cette présence et ces activités de sorte que ces droits puissent être garantis. Il en va de même pour ce qui est de la garantie de la totalité des droits consacrés dans l'ensemble des traités relatifs aux droits de l'homme auxquels Israël est partie.

60. À ces obligations s'ajoutent celles qui découlent de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires qu'elle a rendue le 28 mars 2024 en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza*, la Cour a affirmé ce qui suit :

¹⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 178, par. 106, et *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, C.I.J. Recueil 2024*, par. 99.

¹⁷ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 191-192, par. 134, et *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 206.

« Conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide, et au vu de la dégradation des conditions de vie auxquelles sont soumis les Palestiniens de Gaza, en particulier de la propagation de la famine et de l'inanition, Israël doit : a) prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'ONU, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire ; et b) veiller, avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette pas d'actes constituant une violation de l'un quelconque des droits des Palestiniens de Gaza en tant que groupe protégé en vertu de la convention sur le génocide, y compris en empêchant, d'une quelconque façon, la livraison d'aide humanitaire requise de toute urgence. » (par. 45)

IV.4. Obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination

61. La Cour a régulièrement affirmé que le peuple palestinien a le droit de disposer de lui-même. Pour reprendre les termes qu'elle a employés, le droit des peuples à l'autodétermination est « [l]'un des principes essentiels du droit international contemporain » (*Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29). De fait, la Cour a dit que l'obligation de respecter ce droit est due *erga omnes* et que tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ce droit soit protégé (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 199, par. 155 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 139, par. 180).

62. Le fait qu'il soit énoncé à l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques témoigne aussi de la place centrale que le droit à l'autodétermination occupe en droit international. La Cour a qualifié ce droit de « droit humain fondamental » (*Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 131, par. 144). En outre, elle considère que, « en cas d'occupation étrangère comme celle dont il est question en la présente espèce, le droit à l'autodétermination constitue une norme impérative de droit international »¹⁸.

63. Le droit des peuples à l'autodétermination a un champ d'application étendu¹⁹ et, pour reprendre les termes employés par la Cour, « un 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 »²⁰. À cet égard, la Cour a dit expressément que

« [la] dépendance de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est, et plus particulièrement de la bande de Gaza, à l'égard d'Israël pour la fourniture des biens et services essentiels fait

¹⁸ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 232 et 233.

¹⁹ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 131, par. 144.

²⁰ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 241.

obstacle à la jouissance de droits de l'homme fondamentaux, en particulier le droit à l'autodétermination »²¹.

64. La Cour a ajouté ce qui suit :

« Outre le préjudice causé aux personnes, prises individuellement, les violations des droits des Palestiniens — notamment le droit à la liberté et à la sécurité de la personne et la liberté de circulation — ont des répercussions sur le peuple palestinien dans son ensemble, en ce qu'elles rendent impossible son développement économique, social et culturel. »²²

V. CONCLUSIONS

Sur les obligations incombant à Israël en tant qu'État Membre de l'Organisation des Nations Unies

65. Le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies dispose que « [l]es Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte ».

66. Dans sa résolution 79/81 en date du 3 décembre 2024 (A/RES/79/81), l'Assemblée générale a réaffirmé que « l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine ». C'est au regard de cette responsabilité que l'UNRWA a été créée en 1949 et dotée d'un mandat clairement humanitaire et lié au développement, qui a été systématiquement renouvelé jusqu'à ce jour et qui ne peut être ni modifié ni annulé unilatéralement par un État Membre.

67. L'UNRWA est empêchée de s'acquitter de son mandat par les lois adoptées par la Knesset le 28 octobre 2024 et entrées en vigueur le 30 janvier 2025, et en particulier par les dispositions suivantes énoncées par ces instruments : i) la décision de mettre fin unilatéralement à l'invitation faite à l'UNRWA sur le fondement de « l'échange de lettres passé entre lui et Israël le 14 juin 1967 » ; ii) la stipulation selon laquelle « [a]ucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec l'un quelconque de ses représentants » ; iii) la décision prévoyant que « [l]'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies) ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël », dont celui-ci considère que Jérusalem-Est fait partie. Ces lois (et celles sur lesquelles elles se fondent) doivent être considérées comme incompatibles avec l'obligation incombant à Israël de prêter assistance à l'UNRWA dans l'exercice de ses fonctions et l'exécution de son mandat en Palestine.

68. De plus, Israël, en tant qu'État Membre de l'ONU et État partie à la convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, est tenu de respecter ceux-ci en ce qui concerne la présence des organismes, fonds et programmes de l'ONU, en particulier l'UNRWA, tant dans le Territoire palestinien occupé que sur son territoire.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, par. 242.

69. En vertu de cette obligation, Israël doit s'abstenir de prendre toute mesure exécutive, administrative, judiciaire ou législative ayant pour effet de restreindre, d'empêcher ou de gêner la jouissance effective des privilèges et immunités accordés à l'ONU et à son personnel. Certains actes attribuables à Israël sont susceptibles d'entrer en conflit avec lesdits privilèges et immunités, à savoir : i) la soumission du personnel de l'UNRWA détaché ou engagé dans les bureaux de Jérusalem-Est à un régime d'autorisation et de permis de résidence ; ii) la fermeture forcée des locaux de l'UNRWA à Jérusalem-Est ; iii) l'affirmation, à l'article 3 de la loi portant cessation des activités de l'UNRWA, que

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

Sur les obligations d'Israël en tant que puissance occupante

70. Israël occupe les Territoires palestiniens depuis 1967. Ainsi que l'a dit la Cour, « [l]'État agissant en tant que puissance occupante détient, de par cette qualité, un ensemble de pouvoirs et de responsabilités à l'égard du territoire sur lequel il exerce un contrôle effectif ». L'illicéité de l'occupation ne libère pas Israël des obligations et responsabilités qui lui incombent en vertu du droit international envers la population palestinienne et envers d'autres États.

71. Les pouvoirs et obligations d'Israël à l'égard du Territoire palestinien occupé sont régis par le droit international humanitaire.

72. Conformément aux articles 50, 55, 56, 59 et 60 de la quatrième convention de Genève, Israël a, premièrement, l'obligation d'assurer et de faciliter la satisfaction des besoins fondamentaux de la population civile locale, ce qu'a confirmé la Cour dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires qu'elle a rendue le 26 janvier 2024 en l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza*.

73. Deuxièmement, dans l'éventualité où il ne s'acquitterait pas des obligations susmentionnées, Israël a l'obligation d'accepter l'aide humanitaire destinée à la population civile (article 59 de la quatrième convention de Genève de 1949), ce qui a aussi été rappelé dans l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024.

74. Troisièmement, Israël est tenu de coopérer en ce qui concerne la fourniture d'une aide humanitaire. Cette obligation, prévue à l'article 59 de la quatrième convention de Genève, est bien établie en droit international général et la Cour, dans le cas particulier d'Israël, l'a réaffirmée dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024. Le respect de l'obligation susmentionnée de faciliter l'aide humanitaire peut bien entendu faire l'objet de restrictions pour des raisons de sécurité ; cependant, le droit d'y faire objection doit être interprété à la lumière des principes de proportionnalité et d'humanité. En outre, comme l'a relevé la Cour, de telles raisons n'existent pas en la présente espèce.

75. Quatrièmement, les lois adoptées par la Knesset en 2024 constituent un refus arbitraire d'autoriser des organisations humanitaires, et en particulier l'UNRWA, à fournir une aide humanitaire. Un tel refus de consentement de la part d'Israël contrevient au droit international humanitaire applicable à toutes les puissances occupantes.

76. Cinquièmement, Israël, en tant que puissance occupante, a des obligations découlant du droit international des droits de l'homme et, en particulier, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la convention relative aux droits de l'enfant, qu'il a tous ratifiés. L'applicabilité de ces instruments au Territoire palestinien occupé a été établie par la Cour dans ses avis consultatifs de 2004 et 2024, qui affirment également le droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

77. Compte tenu de ce qui précède, il est permis de conclure que le fait de faire obstacle à la présence et aux 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 constitue une violation tant des normes de droit international des droits de l'homme applicables à Israël que du droit à l'autodétermination.

Ambassade d'Espagne au Royaume des Pays-Bas,
Lange Voorhout, 50, 2514 EG, La Haye

Respectueusement,

L'ambassadrice d'Espagne auprès des Pays-Bas,
(Signé) Consuelo FEMENÍA GUARDIOLA.
