

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'IRLANDE

28 février 2025

[Traduction du Greffe]

INTRODUCTION

1. Le 19 décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après, l'« Assemblée générale ») a adopté la résolution 79/232¹, 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 ». Au paragraphe 10, elle y a décidé, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies (ci-après, la « Charte »), de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») de donner un avis consultatif sur la question suivante :

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

2. Par lettre en date du 23 décembre 2024, le greffier de la Cour a notifié la requête pour avis consultatif à tous les États admis à ester devant la Cour, conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut de celle-ci (ci-après, le « Statut »).

3. Par ordonnance du 23 décembre 2024, la Cour a dit que l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, étaient jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question qui lui est soumise pour avis consultatif, et a fixé au 28 février 2025 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur la question pourraient lui être présentés conformément au paragraphe 2 de l'article 66 du Statut. L'Irlande se prévaut donc de la possibilité qui lui est donnée de soumettre le présent exposé écrit sur la question posée par l'Assemblée générale.

4. Compte tenu de l'urgence de cette procédure et du peu de temps disponible, le présent exposé écrit est circonscrit aux obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies (ci-après, l'« ONU » ou l'« Organisation »), en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

EXERCICE DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR

5. L'Irlande considère que la Cour a compétence pour donner un avis consultatif en réponse à la question posée par l'Assemblée générale et qu'il n'existe aucune raison décisive justifiant qu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un tel avis.

¹ Nations Unies, résolution 79/232 de l'Assemblée générale, 19 décembre 2024.

A. Compétence

6. En vertu de l'article 65 du Statut, la Cour « peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ... à demander cet avis ». Le paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte donne cette autorisation à l'Assemblée générale². L'Irlande est d'avis que la question posée par l'Assemblée générale au paragraphe 10 de la résolution 79/232 est une question juridique au sens de l'article 96 de la Charte.

7. La question posée concerne les obligations *juridiques* d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'ONU, 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. Elle soulève des problèmes de droit international qui sont donc, de par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit.

8. Les obligations qui incombent à Israël à cet égard doivent être déterminées à la lumière des principes et règles de droit international applicables, notamment la Charte le droit international humanitaire et les instruments pertinents régissant les privilèges et immunités des organisations internationales et des États. L'Irlande soutient donc que la demande d'avis consultatif porte sur une question juridique et qu'elle a été soumise conformément aux dispositions pertinentes de la Charte et du Statut, la Cour ayant dès lors compétence pour donner l'avis demandé.

B. Pouvoir discrétionnaire

9. La Cour a toujours précisé qu'elle avait le pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, « de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies »³.

10. Toutefois, compte tenu de sa fonction en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies conformément à l'article 92 de la Charte, la Cour a toujours estimé que sa réponse à une demande d'avis consultatif « constitu[ait sa] participation ... à l'action de l'Organisation et, en principe, ... ne devrait pas être refusée »⁴. Ainsi, « conformément à sa jurisprudence constante, seules des “raisons décisives” peuvent la conduire à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence »⁵.

² Aux termes du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, « [l']Assemblée générale ... peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ».

³ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, par. 44 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 415-416, par. 29 ; *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. 30.

⁴ Voir *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 71 ; *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. 78-79 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 65 ; *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. 30.

⁵ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 65.

11. L'Irlande considère qu'il n'existe aucune raison décisive devant conduire la Cour à refuser d'exercer sa fonction judiciaire en la présente procédure. Elle estime au contraire que les éclaircissements faisant autorité que la Cour apportera sur les importantes questions juridiques soulevées dans la demande d'avis consultatif faciliteront le rétablissement du moyen le plus efficace et rapide de fournir des services essentiels et l'aide humanitaire nécessaire à la population civile du Territoire palestinien occupé.

12. En ce qui concerne la nécessité que soit donné un avis consultatif en réponse à la question posée par l'Assemblée générale, on rappellera que, lorsque celle-ci a formulé sa demande, elle a estimé que les questions soulevées « exige[ai]ent que la Cour internationale de Justice examine, à titre prioritaire et de toute urgence, certaines questions supplémentaires et donne des indications en complément de l'avis consultatif qu'elle a rendu le 19 juillet 2024 »⁶. La Cour a toujours jugé qu'elle ne pouvait substituer sa propre appréciation de la nécessité de l'avis demandé à celle de l'organe qui le sollicite⁷, et que l'Assemblée générale était habilitée à décider elle-même de l'utilité d'un avis au regard de ses propres responsabilités et fonctions⁸.

13. Au vu de ce qui précède, l'Irlande soutient que la Cour a compétence pour donner un avis consultatif en la présente procédure et qu'elle devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de le faire.

OBLIGATIONS INCOMBANT À ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE

A. Statut d'Israël en tant que puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé

14. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (ci-après, l'« avis sur le Mur »), la Cour a expressément indiqué qu'Israël avait le statut de puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé⁹. Dans son avis consultatif de 2024 sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* (ci-après, l'« avis sur les Politiques et pratiques d'Israël »), elle a réaffirmé le statut de puissance occupante d'Israël en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est¹⁰. S'agissant de la bande de Gaza, elle a conclu que ce dernier restait tenu par des obligations découlant du droit de l'occupation, proportionnées au degré de son contrôle effectif sur cette portion du Territoire palestinien occupé. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a tenu compte du fait qu'Israël assurait « le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes ... impos[ait] de[s] restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, ... perce[vait] des taxes à l'importation et à l'exportation, et [exerçait] le contrôle militaire sur la zone tampon, et ce, en dépit du fait qu'[il] a[vait] mis fin à sa présence militaire en 2005 »¹¹.

⁶ Nations Unies, résolution 79/232 de l'Assemblée générale, doc. A/79/232 (2024), préambule, al. 23.

⁷ Voir *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 237, par. 16 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 163, par. 62 ; *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. 37.

⁸ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 237, par. 16 ; *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. 37.

⁹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 167, par. 78.

¹⁰ *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. 87.

¹¹ *Ibid.*, par. 9[4].

15. L'Irlande rappelle que la Cour a conclu, dans l'avis sur les *Politiques et pratiques d'Israël*, que ce dernier « avait conservé la faculté d'exercer, et continuait d'exercer, certaines prérogatives essentielles sur la bande de Gaza, notamment le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes, l'imposition de restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, la perception des taxes à l'importation et à l'exportation, et le contrôle militaire sur la zone tampon, et ce, en dépit du fait qu'[il] a[vait] mis fin à sa présence militaire en 2005 » et que cela était « encore plus vrai depuis le 7 octobre 2023 »¹², jour de l'odieuse attaque terroriste perpétrée par le Hamas contre Israël que l'Irlande a condamnée sans équivoque. Ainsi que la Cour l'a relevé, les « obligations d'Israël [au regard du droit de l'occupation] sont demeurées proportionnées au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza »¹³.

B. Obligations applicables

16. Israël occupe le Territoire palestinien depuis 1967 et se trouve donc depuis lors dans l'obligation de respecter le droit international humanitaire. Ainsi que la Cour l'a récemment indiqué dans son avis sur les *Politiques et pratiques d'Israël*, les pouvoirs et devoirs de cet État dans le Territoire palestinien occupé sont régis par la convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (ci-après, la « quatrième convention de Genève ») et par le droit international coutumier¹⁴. La Cour a relevé que, « [e]n application de l'article 154 de la quatrième convention de Genève, cet instrument v[enai]t compléter les règles énoncées dans les sections II et III du règlement » de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la quatrième convention de La Haye (ci-après, le « règlement de La Haye »), et que ledit règlement avait acquis un caractère coutumier et s'imposait donc à Israël¹⁵.

17. L'Irlande rappelle que, dans son avis sur les *Politiques et pratiques d'Israël*, la Cour a précisé qu'il était du « devoir fondamental » de la puissance occupante d'administrer le territoire sous son contrôle effectif dans l'intérêt de la population locale¹⁶. Elle a ajouté que, si les autorités locales du territoire occupé n'avaient pas recommencé à exercer des fonctions gouvernementales, les obligations de la puissance occupante au regard de la quatrième convention de Genève restaient en vigueur, précisant en outre « qu'il n'exist[ait] pas de limite temporelle à l'application des obligations incombant à une puissance occupante en vertu du règlement de La Haye »¹⁷.

18. L'Irlande considère que les dispositions ci-après énoncées de la quatrième convention de Genève sont particulièrement pertinentes pour l'examen des obligations incombant à Israël en tant que puissance occupante dans la présente procédure :

- le paragraphe 1 de l'article 50, qui prévoit que « [l]a Puissance occupante facilitera, avec le concours des autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants » ;
- le paragraphe 1 de l'article 55, qui dispose que, « dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en

¹² *Ibid.*, par. 93.

¹³ *Ibid.*, par. 94.

¹⁴ *Ibid.*, par. 96.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, par. 107.

¹⁷ *Ibid.*

produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes » ;

- le paragraphe 1 de l'article 56, qui prévoit que, « [d]ans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer et de maintenir avec le concours des autorités nationales et locales, les établissements et les services médicaux et hospitaliers, ainsi que la santé et l'hygiène publiques dans le territoire occupé, notamment en adoptant et en appliquant des mesures prophylactiques et préventives nécessaires pour combattre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies. Le personnel médical de toutes catégories sera autorisé à accomplir sa mission » ;
- le paragraphe 1 de l'article 59, 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 » ;
- l'article 60, selon lequel « [l]es envois de secours ne dégageront en rien la Puissance occupante des responsabilités que lui imposent les articles 55, 56 et 59. Elle ne pourra détourner d'aucune manière les envois de secours de l'affectation qui leur a été assignée, sauf dans les cas de nécessité urgente, dans l'intérêt de la population du territoire occupé et avec l'assentiment de la Puissance protectrice. »

19. Selon l'Irlande, les dispositions précitées imposent expressément à la puissance occupante l'obligation de fournir ou d'assurer la fourniture des services humanitaires et articles essentiels à la population du territoire occupé. L'Irlande est d'avis que le droit international humanitaire coutumier oblige la puissance occupante, lorsque celle-ci n'a pas la volonté ou la capacité de fournir ces services et articles essentiels, à en autoriser et à en faciliter la fourniture par les organismes de secours humanitaires pertinents qui sont en mesure d'agir.

20. À cet égard, l'Irlande rappelle le rôle indispensable que jouent les organismes et les programmes de l'ONU en fournissant depuis plusieurs décennies l'aide humanitaire essentielle à la population civile du Territoire palestinien occupé, et souligne en particulier la mission vitale de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui a été créé le 8 décembre 1949 par la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale en vue d'exécuter le programme de secours direct et les programmes de travaux en faveur des réfugiés de Palestine, fonctions dont il s'acquitte sans relâche depuis le 1^{er} mai 1950. Le « rôle crucial » de l'UNRWA, qui « fournit une aide humanitaire vitale aux réfugiés de Palestine dans le cadre de programmes essentiels menés dans les domaines de l'éducation, de la santé, des secours et des services sociaux, ainsi qu'une aide d'urgence dans le Territoire palestinien occupé, en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne », a été reconnu par le Conseil de sécurité, qui a décrit cet organisme comme étant « l'épine dorsale de toutes les interventions humanitaires menées à Gaza et [a] affirmé qu'aucune organisation n'avait les moyens de le remplacer ou d'exercer à sa place son mandat, qui consist[e] à apporter une aide humanitaire vitale dont les réfugiés et les civils palestiniens [o]nt urgemment besoin »¹⁸.

21. Ce rôle crucial a également été reconnu par l'Assemblée générale dans sa résolution ES-10/25, où il est souligné, à propos de l'UNRWA, « qu'aucune organisation n'a les moyens de le remplacer ou d'exercer à sa place son mandat, qui consiste à apporter une aide

¹⁸ SC/15874, déclaration à la presse sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), 30 octobre 2024.

humanitaire vitale dont les réfugiés et les civils palestiniens ont besoin de toute urgence »¹⁹. L'Irlande rappelle que, en temps normal, les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé consistent notamment à gérer 400 écoles, plus de 65 établissements de soins de santé primaire et un hôpital, et que cet organisme fournit ainsi des services en matière d'éducation à 350 000 enfants et réalise 5 millions de consultations médicales par an. L'UNRWA fournit aussi une assistance humanitaire dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé²⁰.

22. Compte tenu du rôle essentiel que joue l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, l'Irlande est fortement préoccupée par les deux lois que la Knesset d'Israël a promulguées le 28 octobre 2024, à savoir la loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024) et la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (dont les traductions anglaises, fournies par le Gouvernement israélien, figurent dans les lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général), ainsi que par la notification du 3 novembre 2024 par laquelle Israël a retiré l'invitation faite à l'UNRWA de continuer de fournir une assistance aux réfugiés de Palestine, telle qu'énoncée dans l'« échange de lettres constituant un accord provisoire ... concernant une assistance aux réfugiés de Palestine » daté du 14 juin 1967²¹.

23. Compte tenu des obligations juridiques énoncées ci-dessus, de la situation humanitaire actuelle dans le Territoire palestinien occupé dans son ensemble et du fait que, de l'avis général, seul l'UNRWA est capable de fournir l'assistance humanitaire cruciale et indispensable dont les Palestiniens ont besoin, l'Irlande craint que la législation adoptée par Israël constitue une entrave importante aux activités dudit organisme dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, en contravention manifeste des obligations qui incombent à cet État.

OBLIGATIONS INCOMBANT À ISRAËL EN TANT QU'ÉTAT MEMBRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

A. Obligation de prêter assistance à l'Organisation des Nations Unies

24. Israël, en tant que Membre de l'ONU, doit remplir de bonne foi les obligations qu'il a assumées aux termes de la Charte des Nations Unies et conformément à celle-ci²², et doit donner à l'ONU pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément à la Charte²³.

25. L'Irlande rappelle que la Cour a déjà souligné « l'importance du devoir de donner à l'Organisation "pleine assistance", accepté par ses Membres dans l'article 2, paragraphe 5, de la Charte. Il faut se souvenir que le fonctionnement efficace de l'Organisation, l'accomplissement de ses devoirs, l'indépendance et l'efficacité de l'œuvre de ses agents exigent le strict respect de ces engagements »²⁴.

¹⁹ Nations Unies, résolution ES-10/25 de l'Assemblée générale.

²⁰ Lettres du Secrétaire général datées du 9 décembre 2024, doc. A/79/684-S/2024/892.

²¹ Voir lettres datées du 27 janvier 2025 adressées au président de l'Assemblée générale et au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général.

²² Charte des Nations Unies, art. 2, par. 2.

²³ *Ibid.*, art. 2, par. 5.

²⁴ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 183.*

26. Dès lors, l'Irlande considère qu'il incombe à Israël, en tant que Membre de l'ONU, d'assister l'UNRWA et de faciliter les activités de cet organe subsidiaire créé en vertu de l'article 22 de la Charte des Nations Unies²⁵, dans le cadre de l'exécution du mandat que lui a donné l'Assemblée générale dans la résolution 302 (IV) du []8 décembre 1949²⁶ et que des résolutions ultérieures sont venues renouveler. Dans la dernière de ces résolutions, qui porte renouvellement du mandat de l'UNRWA jusqu'au 30 juin 2026, sont soulignées « la nécessité de poursuivre l'œuvre de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, ainsi que l'importance de ses opérations, lesquelles doivent être menées sans entrave, et de ses services, y compris l'aide d'urgence, au regard du bien-être, de la protection et du développement humain des réfugiés de Palestine et de la stabilité de la région, en attendant le règlement équitable de la question des réfugiés de Palestine »²⁷.

B. Privilèges et immunités des Nations Unies

27. L'Irlande estime qu'Israël est tenu d'accorder à l'UNRWA les privilèges et immunités nécessaires à l'exécution de ses fonctions et à l'accomplissement du mandat que lui a confié l'Assemblée générale.

28. L'article 105 de la Charte dispose que « l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts » (paragraphe 1), et que 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 » (paragraphe 2). Le paragraphe 3 de ce même article prévoit en outre que « [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 ».

29. En vertu du paragraphe 3 de l'article 105 de la Charte, l'Assemblée générale a adopté la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après, la « convention générale »)²⁸. Celle-ci énonce les privilèges et immunités qui sont nécessaires pour atteindre les buts de l'Organisation des Nations Unies, et prévoit une immunité de juridiction ainsi que l'inviolabilité des biens et avoirs de l'Organisation, « quels que soient leur siège et leur détenteur »²⁹. La Cour a eu l'occasion de préciser que la convention générale « cré[ait] des droits et des devoirs entre chacun des signataires et l'Organisation »³⁰.

30. Israël a adhéré (sans réserve) à la convention générale le 21 septembre 1949 et doit donc s'acquitter de bonne foi des obligations qu'il a ainsi contractées. Il ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier son manquement aux obligations qui lui incombent au regard de la convention générale³¹. Aux termes de la section 34 de cet instrument, « [i]l est entendu que lorsqu'un

²⁵ Voir Note verbale datée du 18 novembre 2024, adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU (dossier, section II (F), pièce N303).

²⁶ Nations Unies, résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, doc. A/RES/302(IV).

²⁷ Nations Unies, résolution 79/88 (2004) de l'Assemblée générale, doc. A/RES/79/88.

²⁸ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 1, p. 15.

²⁹ *Ibid.*, art. II, sections 2 et 3.

³⁰ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1949, p. 179.

³¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, *RTNU*, vol. 1155, p. 331, art. 26-27.

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

31. Ainsi que cela a été précisé ci-dessus, l'UNRWA a été créé en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, conformément à l'article 22 de la Charte. L'Irlande estime qu'il fait donc partie intégrante des Nations Unies³² et jouit en conséquence des privilèges et immunités qui leur sont accordés, ainsi qu'à leurs fonctionnaires, en vertu de l'article 105 de la Charte et de la convention générale. En particulier les biens et avoirs de l'UNRWA jouissent de l'immunité de juridiction, ses locaux sont inviolables et exempts de perquisition, de réquisition, de confiscation, d'expropriation ou de toute autre forme de contrainte, et ses fonctionnaires jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle³³.

32. Dans l'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, daté du 14 juin 1967 (ci-après, l'« accord provisoire »)³⁴, il est expressément reconnu que la convention générale, à laquelle Israël est partie, doit régir les relations entre le Gouvernement de ce dernier et l'UNRWA en ce qui concerne la mission de cet organisme en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et que les facilités énumérées dans l'accord provisoire sont essentielles au bon fonctionnement dudit organisme. Selon l'Irlande, la convention générale reste applicable aux relations entre l'UNRWA et Israël, que celui-ci ait ou non mis fin à l'accord provisoire³⁵.

33. Dans la résolution qu'elle a adoptée à sa dixième session extraordinaire d'urgence tenue le 11 décembre 2024, l'Assemblée générale a souligné que le respect des privilèges et immunités de l'UNRWA et de ses fonctionnaires était nécessaire pour que ce dernier puisse exécuter son mandat dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Après avoir notamment rappelé l'article 105 de la Charte et la convention générale, elle y a demandé à Israël de « respecter les privilèges et immunités de l'Office » (paragraphe 2), a déploré « les atteintes à l'inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies, l'incapacité d'accorder l'immunité aux biens et avoirs de l'Organisation et de protéger son personnel, ses locaux et ses biens, et toute perturbation des opérations de l'Office découlant de telles atteintes » (paragraphe 10), et a exigé qu'Israël

« respecte le mandat de l'Office ainsi que ses privilèges et immunités et agisse sans délai pour lui permettre de poursuivre ses opérations sans contraintes ni restrictions dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, notamment en autorisant et en facilitant la fourniture d'une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave, quelle qu'en soit la forme, dans toute la bande de Gaza, conformément au mandat de l'Office, et d'atténuer la catastrophe humanitaire » (paragraphe 12)³⁶.

³² Summary of Internal Studies of Constitutional Questions relating to Agencies within the Framework of the United Nations, doc. A/C.1/758.

³³ Convention générale, art. II, sections 2 et 3, et art. V, section 18.

³⁴ 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, *RTNU*, vol. 620, p. 183. Il convient aussi de rappeler dans ce contexte que les gouvernements intéressés ont été invités, dans la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, à « accorder à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient les privilèges, immunités, exonérations et facilités qu'ils ont accordés à l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, ainsi que tous autres privilèges, immunités, exonérations et facilités nécessaires pour que l'Office puisse s'acquitter de ses fonctions » (par. 17).

³⁵ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), art. 1.

³⁶ Nations Unies, résolution ES-10/25 de l'Assemblée générale, doc. A/RES/ES-10/25.

34. Dans sa demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale relève que la facilitation des activités de l'UNRWA et le respect des privilèges de celui-ci sont « étroitement liés »³⁷, et demande à Israël

« de se conformer à 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'Organisation des Nations Unies, la protection de ses institutions et la sûreté de ses installations dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, à tout moment, et de ne pas entraver ou empêcher les activités menées par des États tiers dans le Territoire palestinien occupé »³⁸.

35. L'Irlande considère que certaines dispositions de la législation adoptée par la Knesset d'Israël le 28 octobre 2024 peuvent, si elles sont mises en œuvre, contrevenir aux obligations qui incombent à cet État conformément à l'article 105 de la Charte.

36. Premièrement, l'interdiction d'avoir des contacts avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom, imposée aux autorités de l'État israélien, est incompatible avec l'obligation qu'a Israël d'accorder des privilèges, immunités et facilités à l'UNRWA et à ses fonctionnaires³⁹. Concrètement, la pleine jouissance des privilèges et immunités prévus par la convention générale est subordonnée à l'existence de contacts entre l'UNRWA et les autorités nationales pertinentes.

37. Le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU, dans une note verbale en date du 8 janvier 2025 qu'il a adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël, recense une série de privilèges, d'immunités et de facilités qui nécessitent des contacts entre l'UNRWA et le Gouvernement d'Israël, notamment « l'octroi de visas, l'exonération de taxes, l'exemption des restrictions à l'importation et à l'exportation ainsi que l'entrée et la sortie par les postes de contrôle contrôlés par Israël, l'immunité de juridiction, l'inviolabilité de[s] archives et de[s] locaux, et les facilités de communication »⁴⁰.

38. Deuxièmement, l'Irlande constate que la législation adoptée vise aussi à assurer la poursuite des procédures pénales engagées contre des employés de l'UNRWA⁴¹. Elle considère que la poursuite de ces procédures, dans la mesure où celles-ci concernent des actes accomplis par des fonctionnaires et des experts de l'UNRWA en mission officielle, est incompatible avec les obligations faites à Israël par la convention générale.

39. L'Irlande rappelle à cet égard que les fonctionnaires de l'UNRWA et les experts en mission pour cet organisme continuent de jouir de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle⁴², sous réserve du droit et du devoir qu'a le Secrétaire général de lever cette

³⁷ Nations Unies, résolution 79/232 (2024) de l'Assemblée générale, doc. A/RES/79/232, préambule, al. 21.

³⁸ *Ibid.*, par. 8.

³⁹ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), art. 2.

⁴⁰ Voir la note verbale datée du 8 janvier 2025, adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU (dossier, section II (F), pièce N306).

⁴¹ Convention générale, art. V, sections 17 et 18. Voir aussi la loi portant cessation des activités de l'UNRWA, par. 3.

⁴² Convention générale, art. V, section 18 a), et art. IV, section 22 b).

immunité dans les cas où, à son avis, celle-ci empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'ONU⁴³.

40. Troisièmement, en ce qui concerne la portée territoriale de la législation en cause, il est à noter que cette dernière a pour objectif déclaré d'« empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël »⁴⁴. Sur ce point, l'Irlande rappelle que la Cour a conclu 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 occupation⁴⁵.

41. L'Irlande a soigneusement examiné la correspondance entre le commissaire général de l'UNRWA, le Secrétaire général, le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU et le Gouvernement israélien concernant les privilèges et immunités de l'UNRWA et de ses fonctionnaires, telle qu'elle figure à la section II (F) du dossier transmis à la Cour par le Secrétaire général conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut. Selon elle, cette correspondance met au jour divers incidents, actes et omissions, qui ne semblent pas contestés par Israël et qui, en eux-mêmes, pourraient emporter violation des obligations faites à ce dernier par l'article 105 de la Charte et les dispositions pertinentes de la convention générale⁴⁶.

42. L'Irlande rappelle à cet égard que l'inviolabilité des locaux des Nations Unies n'est soumise à aucune restriction ou réserve dans la convention générale. Elle relève en outre qu'il a été réaffirmé, dans le rapport de la commission du Siègre de l'ONU chargée d'enquête sur certains incidents qui se sont produits dans la bande de Gaza entre le 27 décembre 2008 et le 19 janvier 2009, qu'aucun « État Membre ne p[ouvai]t écarter cette inviolabilité ..., au motif que, dans les situations particulières dues aux hostilités, cette inviolabilité d[evai]t être interprétée au regard des exigences militaires ou celles-ci d[evai]ent avoir le pas sur elle »⁴⁷.

43. L'Irlande observe que, par lettre datée du 24 janvier 2025, le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies a informé le Secrétaire général de ce que, compte tenu de la législation adoptée par la Knesset et de la prétendue résiliation de l'accord provisoire, « l'UNRWA [était] tenu de cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il op[érait] dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025 »⁴⁸.

⁴³ *Ibid.*, art. V, section 20, et art. VI, section 23.

⁴⁴ Loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël, art. 1.

⁴⁵ *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. 254.

⁴⁶ Notamment, par exemple, le refus des autorités israéliennes compétentes de rembourser la taxe sur la valeur ajoutée due à l'UNRWA (lettre datée du 4 octobre 2024, adressée au premier ministre d'Israël par le Secrétaire général, dossier, section II (F), pièce N300), et le refus des autorités israéliennes compétentes d'accorder à l'UNRWA l'exonération des taxes à l'importation d'ordinateurs, y compris portables, destinés à être utilisés dans les bureaux, les cliniques et les écoles de l'UNRWA (note verbale datée du 18 novembre 2024, adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU, dossier, section II (F), pièce N303).

⁴⁷ Résumé du rapport de la Commission du Siègre de l'ONU chargée d'enquêter sur certains incidents qui se sont produits dans la bande de Gaza entre le 27 décembre 2008 et le 19 janvier 2009, établi par le Secrétaire général, lettre datée du 4 mai 2009, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, doc. A/63/855-S/2009/250, 15 mai 2009. Voir aussi Higgins *et al.*, *Oppenheim's International Law: United Nations* (Oxford University Press ; 2017) par. 16.33, note 116.

⁴⁸ Lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies (dossier, section II (F), pièce N307).

44. Selon l'Irlande, le fait d'exiger de l'UNRWA qu'il évacue ses locaux à Jérusalem est contraire à l'inviolabilité dont jouissent les locaux, biens et avoirs de cet organisme, ainsi qu'à l'immunité de réquisition, de confiscation, d'expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative accordée auxdits locaux⁴⁹.

45. L'Irlande considère que, selon l'accord provisoire, aucune résiliation ou modification des modalités de coopération avec l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, ne peut être effectuée unilatéralement par Israël, toute modification des arrangements actuels étant subordonnée à des consultations et négociations préalables menées de bonne foi avec cet organisme, un préavis raisonnable devant en outre être donné avant d'y procéder⁵⁰.

C. Autodétermination

46. L'Irlande estime qu'Israël est tenu, en tant que Membre de l'ONU, de ne pas adopter de mesures qui empêchent le peuple palestinien de réaliser son droit à l'autodétermination. En découle nécessairement, selon elle, l'obligation de ne pas entraver la fourniture de l'aide humanitaire et de l'aide au développement destinées à soutenir le peuple palestinien dans la réalisation de ce droit.

47. Il ressort clairement de la résolution par laquelle la Cour a été priée de donner un avis consultatif que l'Assemblée générale considère qu'il existe un lien étroit entre, d'une part, la fourniture de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, et, d'autre part, le droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

48. Ainsi, dans sa résolution, l'Assemblée générale demande à Israël « de respecter les obligations qui lui imposent de ne pas empêcher le peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination, notamment en annulant toutes les mesures qui entravent la fourniture de services de base, d'une aide humanitaire et d'une aide au développement au peuple palestinien », et renvoie, dans sa question, à l'obligation qu'a Israël « d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave ... 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 »⁵¹.

49. La Cour a déjà confirmé l'existence du droit du peuple palestinien à l'autodétermination⁵², défini la portée de ce droit et examiné les effets des politiques et pratiques d'Israël sur son exercice⁵³.

50. L'Irlande rappelle à cet égard que l'un des buts des Nations Unies est de développer entre les nations des relations amicales fondées sur « le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » (paragraphe 2 de l'article 1 de la Charte). La Cour a confirmé que le droit de tous les peuples à l'autodétermination était « l'un des principes essentiels du droit international contemporain »⁵⁴, et reconnu que l'obligation de respecter ce droit s'imposait

⁴⁹ Convention générale, art. II, section 3.

⁵⁰ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1980, p. 73.

⁵¹ Nations Unies, résolution 79/232 (2024) de l'Assemblée générale, doc. A/RES/79/232, par. 7 et 10.

⁵² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 183, par. 118.

⁵³ *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. 230-243.

⁵⁴ *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29.

erga omnes (de sorte que tous les États ont un intérêt juridique à ce que ce droit soit protégé)⁵⁵ et que celui-ci avait un champ d'application étendu⁵⁶.

51. Dans son avis sur les *Politiques et pratiques d'Israël*, la Cour a conclu comme suit :

« La Cour considère qu'Israël, en tant que puissance occupante, a l'obligation de ne pas entraver l'exercice, par le peuple palestinien, de son droit à l'autodétermination, y compris son droit à un État indépendant et souverain, sur l'intégralité du Territoire palestinien occupé.

.....

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

.....

La Cour considère en conséquence que les politiques et pratiques d'Israël font obstacle au droit du peuple palestinien de déterminer librement son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel. »⁵⁷

52. L'Irlande estime que le raisonnement de la Cour s'applique, *mutatis mutandis*, aux mesures adoptées par Israël qui empêchent l'ONU (y compris ses organes subsidiaires, fonds, programmes, et institutions spécialisées) de fournir une aide humanitaire et une aide au développement au peuple palestinien, ou entravent la fourniture d'une telle aide, étant donné le rôle crucial que celle-ci joue pour la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

CONCLUSION

53. Ainsi que le Secrétaire général l'a indiqué dans les lettres identiques qu'il a adressées le 28 octobre 2024 à la présidente du Conseil de sécurité et au président de l'Assemblée générale, « l'[UNRWA] est le principal véhicule par lequel une aide cruciale est apportée aux réfugiés de Palestine dans le Territoire palestinien occupé. À l'heure actuelle, il est irréaliste d'imaginer qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis, qu'il s'agisse d'un organisme des Nations Unies, d'une organisation internationale ou de toute autre instance. La cessation de ses activités, ou toute restriction apportée à celles-ci, priverait les réfugiés de Palestine de l'aide vitale dont ils ont besoin ».

54. Dans ces conditions, l'Irlande considère que les obligations juridiques d'Israël — à la fois en tant que puissance occupante au regard du droit international humanitaire et en tant que Membre de l'ONU et partie à la Charte et à la convention générale — imposent à cet État de coopérer avec

⁵⁵ *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.*

⁵⁶ *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.*

⁵⁷ *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. 237-242.*

les organismes et programmes pertinents des Nations Unies et de faciliter la fourniture par ceux-ci de l'aide et des services humanitaires essentiels à la population civile palestinienne dans le Territoire occupé, en particulier ceux de l'UNRWA, un organe subsidiaire de l'Organisation.

L'ambassadrice d'Irlande au Royaume des Pays-Bas,
(Signé) Ann DERWIN.
