

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

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

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE DES MALDIVES

28 février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1
1. CONTEXTE FACTUEL PERTINENT	3
<i>a)</i> Accès à l'eau dans le Territoire palestinien occupé	3
<i>b)</i> Rôle indispensable joué par l'UNRWA pour ce qui est de faciliter l'accès à l'eau dans le Territoire palestinien occupé	6
<i>c)</i> Ingérence d'Israël dans les opérations de l'UNRWA	9
2. OBLIGATIONS PERTINENTES D'ISRAËL AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL	15
<i>a)</i> Obligations d'Israël en tant que puissance occupante	15
<i>b)</i> Obligations d'Israël en tant que Membre de l'Organisation des Nations Unies	29
CONCLUSION	39

INTRODUCTION

1. Les Maldives restent gravement préoccupées par le fait que la question de Palestine n'est toujours pas réglée¹ et réaffirment leur attachement et leur soutien inconditionnel à la lutte menée par le peuple palestinien pour faire respecter ses droits inaliénables, y compris son droit à l'autodétermination². Tout en se félicitant de l'accord de cessez-le-feu conclu le 16 janvier 2025³, elles déplorent la situation humanitaire désastreuse dans laquelle se trouve le Territoire palestinien occupé⁴, du fait notamment des importantes restrictions à l'accès à l'eau dont souffre la population civile palestinienne, comme il sera dit plus loin. Elles ont exhorté la communauté internationale à garantir, entre autres, l'accès du peuple palestinien à l'aide humanitaire⁵. À cet égard, elles s'inquiètent vivement des conséquences dévastatrices pour la population civile palestinienne de tout obstacle ou entrave au travail essentiel mené par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après, l'« UNRWA » ou l'« Office »)⁶, et ont récemment condamné le démantèlement par Israël de cette organisation indispensable⁷.

2. Il convient de rappeler que, dans les observations écrites et orales qu'elles ont présentées dans le cadre de la procédure ayant abouti à l'avis consultatif de la Cour sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* (ci-après, l'« avis consultatif au sujet du Territoire palestinien occupé »), les Maldives ont appelé particulièrement l'attention sur la violation par Israël de ses obligations concernant les ressources en eau du Territoire palestinien occupé⁸, et elles réaffirment cette préoccupation dans le présent exposé. En effet, l'approvisionnement en eau est l'un des problèmes

¹ Les Maldives ont présenté plus en détail leur position sur la question de Palestine dans leur exposé écrit daté du 25 juillet 2023 (par. 9-13) soumis dans la procédure consultative précédente qui a conduit la Cour à donner un avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*.

² Ministry of Foreign Affairs, Republic of Maldives, "The Issue of Palestine", accessible à l'adresse suivante : <https://www.foreign.gov.mv/index.php/en/multilateral/priorities-and-issues/the-issue-of-palestine>. Voir aussi, par exemple, President's Office, Republic of Maldives, "The President sends a message on the International Day of Solidarity with the Palestinian People" (29 November 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/32325> ; President's Office, Republic of Maldives, "The President meets with Palestinian President, urges global support for Ceasefire" (23 September 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/31690> ; President's Office, Republic of Maldives, "President Dr Muizzu reaffirms unwavering support for Palestinian cause" (23 September 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/31692> ; President's Office, Republic of Maldives, "The President envisions a Maldives where digital innovation empowers young people, and drives economic opportunity and social equity" (22 September 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/31658>. Pour les déclarations précédentes pertinentes, voir l'exposé écrit des Maldives de 2023, par. 10.

³ President's Office, Republic of Maldives, "The President welcomes the ceasefire deal reached on Gaza" (16 January 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/32804>.

⁴ Cette situation humanitaire désastreuse est expressément évoquée dans la résolution 79/232 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers », 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232, par. 1.

⁵ Voir, par exemple, President's Office, Republic of Maldives, "The President welcomes the ceasefire deal reached on Gaza" (16 January 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/32804>.

⁶ Voir le paragraphe 12 du présent exposé rappelant les très nombreuses déclarations (y compris du Secrétaire général des Nations Unies) reconnaissant le rôle indispensable de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.

⁷ Voir, par exemple, President's Office, Republic of Maldives, "President Dr Muizzu urges meaningful change and decisive action in support of Palestine at Joint Arab-Islamic Summit" (11 November 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/32116>. En ce qui concerne les mesures prises par Israël pour entraver les opérations de l'UNRWA, voir le point c) de la section 1 du présent exposé.

⁸ Exposé écrit des Maldives de 2023, par. 2 et 38-41 ; CR 2024/14, Maldives (Sander), p. 26-34, par. 1-33 (Hart), p. 34-39, par. 1-19.

critiques auxquels l'Assemblée générale fait référence dans la demande qu'elle a adressée à la Cour dans la présente procédure lorsqu'elle mentionne « 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 ».

3. En outre, notant que, dans la demande de l'Assemblée générale, il est fait état de la présence et des activités de « l'Organisation des Nations Unies, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers », les Maldives accordent une place centrale dans le présent exposé écrit à la question de la présence et des activités de l'UNRWA. Comme nous le verrons plus loin, l'UNRWA joue un rôle unique et indispensable dans l'acheminement de l'aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, notamment dans l'accès des Palestiniens à l'eau. Sa capacité de mener à bien sa tâche essentielle est gravement menacée par la campagne concertée d'Israël visant à saper et à entraver son action. La situation de l'UNRWA revêt donc une importance pratique particulière dans le cadre de la présente procédure, bien que bon nombre des arguments avancés ci-dessous s'appliquent (en tout ou en partie) aux autres organismes des Nations Unies, aux autres organisations internationales et aux États tiers impliqués dans la fourniture d'une aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé.

4. Le présent exposé écrit s'articule comme suit :

- a) Dans la section 1 est présenté un résumé des faits essentiels relatifs à l'accès de la population civile palestinienne à l'eau ainsi qu'à la présence et aux activités de l'UNRWA.
- b) Le point a) de la section 2 est consacré aux obligations d'Israël en tant que puissance occupante en ce qui concerne la présence et les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, notamment dans l'optique de la fourniture sans entrave d'eau à la population civile palestinienne. Une place particulière est faite dans cette section au droit international humanitaire (plus précisément les dispositions pertinentes de la convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 [ci-après, la « quatrième convention de Genève »]⁹ et le protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I du 8 juin 1977 [ci-après, le « protocole additionnel I »]¹⁰) et aux obligations découlant de certains traités relatifs aux droits de l'homme (en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹¹ et la convention relative aux droits de l'enfant¹²).
- c) Le point b) de la section 2 passe en revue les obligations d'Israël en tant que Membre de l'Organisation des Nations Unies (ci-après, l'« ONU » ou les « Nations Unies ») en ce qui concerne la présence et les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, dans l'optique notamment de la fourniture sans entrave d'eau à la population civile palestinienne. Sont examinées en particulier certaines dispositions de la Charte des

⁹ Nations Unies, convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signée le 12 août 1949, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 75, p. 287, entrée en vigueur le 21 octobre 1950 (ci-après, la « quatrième convention de Genève »).

¹⁰ Nations Unies, protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I), signé le 8 juin 1977, *RTNU*, vol. 1125, p. 3, entré en vigueur le 7 décembre 1978 (ci-après, le « protocole additionnel I »).

¹¹ Nations Unies, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé le 16 décembre 1966, *RTNU*, vol. 993, p. 3, entré en vigueur le 3 janvier 1976.

¹² Nations Unies, convention relative aux droits de l'enfant, signée le 20 novembre 1989, *RTNU*, vol. 1577, p. 3, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

Nations Unies¹³, du Statut de la Cour internationale de Justice¹⁴ et de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après, « la convention générale »)¹⁵.

5. Pour éviter toute ambiguïté, il convient de souligner que la compétence de la Cour pour répondre à la demande de l'Assemblée générale ne peut être mise en doute¹⁶, pas plus que le fait qu'il soit approprié pour elle de donner l'avis sollicité.

1. CONTEXTE FACTUEL PERTINENT

a) Accès à l'eau dans le Territoire palestinien occupé

6. Il ressort d'éléments de preuve constants et incontestables que les Palestiniens du Territoire palestinien occupé font face à une terrible pénurie d'eau potable, alors même que le Conseil de sécurité de l'ONU a souligné l'importance qu'il y avait à assurer la protection des ressources en eau des territoires occupés¹⁷.

7. Peu après le début de son occupation en 1967, Israël a placé toutes les ressources en eau du Territoire palestinien occupé sous son contrôle militaire¹⁸. En 1982, il a transféré la propriété du réseau d'alimentation en eau de la Cisjordanie à la compagnie nationale israélienne des eaux, Mekorot, qui a depuis détourné la plupart des ressources en eau vers les colonies israéliennes¹⁹. Dans son avis consultatif au sujet du *Territoire palestinien occupé*, la Cour, se fondant sur des rapports faisant autorité fournis par des hauts responsables des Nations Unies, a reconnu qu'« en conséquence du contrôle et de la gestion qu'exer[çait] Israël sur les ressources hydriques de Cisjordanie, l'eau à laquelle les Palestiniens [avaient] accès [était] bien en deçà des niveaux minimums recommandés par l'Organisation mondiale de la Santé »²⁰. Selon un rapport publié juste un jour avant que la Cour

¹³ Charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

¹⁴ Statut de la Cour internationale de Justice, signé le 26 juin 1945, entré en vigueur le 24 octobre 1945.

¹⁵ Nations Unies, convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, signée le 13 février 1946, *RTNU*, vol. 1, p. 15, entrée en vigueur le 14 décembre 1946.

¹⁶ La demande a été soumise conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies et en application de l'article 65 du Statut de la Cour internationale de Justice.

¹⁷ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 465 (1980) du 1^{er} mars 1980, doc. S/RES/465 (1980), par. 8, citée dans *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. 132.

¹⁸ Rapport de la haute-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la répartition des ressources en eau dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, 15 octobre 2021, doc. A/HRC/48/43, par. 18 ; Nations Unies, répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne sur les conditions de vie du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe du Golan syrien occupé, 30 juin 2023, doc. A/78/127-E/2023/95, par. 62-63.

¹⁹ Rapport de la haute-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la répartition des ressources en eau dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, 15 octobre 2021, doc. A/HRC/48/43, par. 18.

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. 127-129, citant le rapport de la haute-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la répartition des ressources en eau dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, 15 octobre 2021, doc. A/HRC/48/43, par. 18, 26, 30 et 43 ; Nations Unies, rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, 7 février 2013, doc. A/HRC/22/63, par. 83-85 ; Nations Unies, répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne sur les conditions de vie du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe du Golan syrien occupé, 30 juin 2023, doc. A/78/127-E/2023/95, par. 62-63 ; Nations Unies, observations finales concernant le quatrième rapport périodique d'Israël, 12 novembre 2019, doc. E/C.12/ISR/CO/4, par. 46. Voir les autres éléments de preuve présentés au paragraphe 41 de l'exposé écrit des Maldives pour l'avis consultatif au sujet du *Territoire palestinien occupé*.

ne donne son avis consultatif au sujet du *Territoire palestinien occupé*, plus de 100 000 personnes vivant en Cisjordanie n'avaient pas l'eau courante²¹. D'après une évaluation récente réalisée par la Banque mondiale, l'Union européenne et l'ONU, il est estimé que « le nombre de ceux qui ont aujourd'hui accès à l'eau potable en Cisjordanie a été réduit à seulement 0,7 million de personnes »²².

8. À Gaza, avant le 7 octobre 2023, les Palestiniens étaient confrontés à des difficultés importantes et bien documentées en matière d'accès à une eau propre et salubre²³. Aujourd'hui, du fait du conflit qui se déroule depuis cette date, l'accès à l'eau y est catastrophiquement faible. En décembre 2024, l'approvisionnement en eau de Gaza représentait, selon les estimations, de 10 % à 15 % des niveaux d'avant le 7 octobre²⁴. En outre :

- a) Les munitions et les produits chimiques déployés dans le cadre du conflit depuis le 7 octobre 2023 ont gravement pollué les ressources en eau de Gaza²⁵.
- b) En février 2024, 81 % des ménages ne disposaient pas d'eau propre et salubre, le ménage moyen ayant accès à moins d'un litre par personne et par jour (niveau bien en deçà de la norme minimale absolue de 15 litres par personne et par jour et particulièrement préoccupant pour les bébés nourris au lait maternisé)²⁶.
- c) En raison des opérations militaires israéliennes, en juillet 2024, environ 40 % des réseaux d'eau à Gaza avaient été détruits et les pompes principales étaient inutilisables suite aux dommages causés par les bombardements ou à un manque de carburant²⁷.
- d) Le manque d'accès à l'eau potable dans les abris publics a contribué à l'apparition de maladies infectieuses²⁸. En particulier, l'insuffisance de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement a considérablement augmenté la prévalence d'infections bactériennes telles que la diarrhée, la jaunisse et l'hépatite, et a contribué à la réapparition de la poliomyélite (dont il n'y avait pas eu

²¹ Nations Unies, note du Secrétaire général transmettant un rapport établi par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale sur les répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne sur les conditions de vie du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe dans le Golan syrien occupé, 18 juillet 2024, doc. A/79/187-E/2024/68, par. 90.

²² World Bank, European Union and United Nations, "Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment" (February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/133c3304e29086819c1119fe8e85366b-0280012025/original/Gaza-RDNA-final-med.pdf>, p. 69, par. 189.

²³ À la date de l'avis consultatif au sujet du *Territoire palestinien occupé*, la consommation moyenne d'eau par habitant à Gaza était d'environ 84,6 litres par jour, soit moins que les 100 litres par habitant et par jour recommandés par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), et 96 % de l'eau de l'aquifère côtier, qui fournissait auparavant 81 % de l'eau consommée à Gaza, avaient été rendus impropres à la consommation ou à l'irrigation en raison des agissements d'Israël : Nations Unies, note du Secrétaire général transmettant un rapport établi par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale sur les répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne sur les conditions de vie du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe dans le Golan syrien occupé, 18 juillet 2024, doc. A/79/187-E/2024/68, par. 50 et 85.

²⁴ Human Rights Watch, "Extermination and Acts of Genocide: Israel Deliberately Depriving Palestinians in Gaza of Water" (19 December 2024), accessible à l'adresse suivante : https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/12/gaza1224web.pdf, p. 9.

²⁵ Nations Unies, note du Secrétaire général transmettant un rapport établi par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale sur les répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne sur les conditions de vie du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe dans le Golan syrien occupé, 18 juillet 2024, doc. A/79/187-E/2024/68, par. 53.

²⁶ *Ibid.*, par. 82.

²⁷ *Ibid.*, par. 87.

²⁸ *Ibid.*, par. 89.

de cas à Gaza depuis 25 ans) et d'autres maladies auxquelles les enfants sont particulièrement exposés²⁹.

- e) Le 31 décembre 2024, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a déclaré que l'accès aux services de base en matière d'accès à l'eau, d'assainissement et d'hygiène (WASH) avait continué à se détériorer rapidement dans le nord de Gaza. En octobre 2024, on estimait qu'au moins 75 % des infrastructures WASH dans les zones situées au nord du wadi Gaza, avec une population estimée de 450 000 Palestiniens, étaient endommagées. En outre, la surveillance de la qualité de l'eau a révélé des « taux alarmants » de contamination microbiologique, près de 73 % des échantillons d'eau potable et plus de 97 % des échantillons d'eau domestique n'étant pas conformes aux normes nationales ou internationales minimales en matière de chloration³⁰.
- f) En février 2025, la Banque mondiale, l'Union européenne et l'ONU ont estimé que les dommages causés par le conflit aux infrastructures WASH à Gaza s'élevaient à 1,53 milliard de dollars, plus de 89 % des installations du secteur WASH ayant été soit détruites soit endommagées³¹.
- g) À plusieurs reprises au cours du conflit, les responsables israéliens ont exprimé leur intention de priver d'eau tous les Palestiniens de Gaza, y compris les civils³². Les autorités ont également empêché l'entrée à Gaza de la quasi-totalité de l'aide fournie pour l'accès à l'eau — y compris les systèmes de filtration, les réservoirs et les matériaux nécessaires à la réparation des infrastructures³³.

9. La Cour a évoqué la situation désastreuse dans laquelle se trouve Gaza en matière d'accès à l'eau dans chacune des trois ordonnances en indication de mesures conservatoires qu'elle a rendues 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)* (ci-après, « *Afrique du Sud c. Israël* »).

- a) Dans la première de ces ordonnances, datée du 26 janvier 2024 (ci-après, « la première ordonnance »), la Cour a constaté qu'« [a]ujourd'hui, de nombreux Palestiniens de la bande de Gaza n'[avaient] pas accès aux denrées alimentaires de première nécessité, à l'eau potable, à l'électricité, aux médicaments essentiels ou au chauffage »³⁴.
- b) Dans sa deuxième ordonnance, datée du 28 mars 2024 (ci-après, « la deuxième ordonnance »), la Cour a observé que, depuis sa première ordonnance, « les conditions désastreuses dans lesquelles [vivaient] les Palestiniens de la bande de Gaza [s'étaient] ... encore détériorées, en particulier au vu de la privation prolongée et généralisée de nourriture et d'autres produits de première nécessité

²⁹ Human Rights Watch, "Extermination and Acts of Genocide: Israel Deliberately Depriving Palestinians in Gaza of Water" (19 December 2024), p. 8-19, accessible à l'adresse suivante : https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/12/gaza1224web.pdf.

³⁰ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Humanitarian Situation Update #251: Gaza Strip", 31 December 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-251-gaza-strip>.

³¹ World Bank, European Union and United Nations, "Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment", (February 2025), p. 37, par. 105, accessible à l'adresse suivante : <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/133c3304e29086819c1119fe8e85366b-0280012025/original/Gaza-RDNA-final-med.pdf>. Voir aussi p. 25, par. 74-75.

³² Human Rights Watch, "Extermination and Acts of Genocide: Israel Deliberately Depriving Palestinians in Gaza of Water" (19 December 2024), p. 6-7, accessible à l'adresse suivante : https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/12/gaza1224web.pdf.

³³ *Ibid.*, p. 13.

³⁴ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, par. 70.

à laquelle ceux-ci [étaient] soumis »³⁵. Elle a cité un rapport de l'Organisation mondiale de la Santé daté du 22 février 2024 selon lequel « le risque de nouvelle propagation de maladies à tendance épidémique [était] élevé du fait de ... l'insuffisance des systèmes d'approvisionnement en eau [et] d'assainissement », entre autres facteurs³⁶.

- c) Dans sa troisième ordonnance, datée du 24 mai 2024 (ci-après, « la troisième ordonnance »), la Cour a noté que « la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza ... [s'était] dégradée » et « [pouvait] ... être qualifiée de désastreuse »³⁷. Elle a cité une déclaration du commissaire général de l'UNRWA datée du 18 mai 2024 selon laquelle « les zones vers lesquelles [fuyait] la population [étaient] dépourvues d'approvisionnement en eau salubre et de services d'assainissement »³⁸.

b) Rôle indispensable joué par l'UNRWA pour ce qui est de faciliter l'accès à l'eau dans le Territoire palestinien occupé

10. L'UNRWA joue un rôle essentiel pour ce qui est d'assurer l'accès à l'eau dans le Territoire palestinien occupé³⁹. Il a expliqué comme suit ce rôle en ce qui concerne les services WASH :

« Depuis octobre 2023, l'UNRWA mène en urgence des activités WASH dans la bande de Gaza. Ces activités comprennent principalement l'exploitation et l'entretien de puits d'eau et de systèmes de dessalement et l'approvisionnement en eau au moyen de camions-citernes et d'eau en bouteille...

L'UNRWA continue d'être l'un des principaux acteurs dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène dans la bande de Gaza. Entre août et mi-novembre [2024], il a fourni environ 44 % des services WASH dans la bande de Gaza, y compris l'accès à l'eau (56 %), l'accès à l'assainissement et à la gestion des déchets solides (42 %) et l'atténuation et la prévention des inondations (66 %). »⁴⁰

³⁵ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024, par. 18.

³⁶ *Ibid.*, par. 32.

³⁷ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024, par. 28.

³⁸ *Ibid.*, par. 46.

³⁹ Voir, par exemple, Human Rights Watch, "Extermination and Acts of Genocide: Israel Deliberately Depriving Palestinians in Gaza of Water" (19 December 2024), p. 14, accessible à l'adresse suivante : https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2024/12/gaza1224web.pdf ; House of Commons of the United Kingdom, International Development Committee, "Israel and the Occupied Palestinian Territory", Second Report of Session 2024-25, HC 373, par. 36, accessible à l'adresse suivante : <https://committees.parliament.uk/publications/46289/documents/238401/default/>.

⁴⁰ UNRWA, "UNRWA Situation Report #155 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (16 January 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-155-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>. Voir des déclarations similaires dans "UNRWA Situation Report #157 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (31 January 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-157-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem> ; "UNRWA Situation Report #159 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (13 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-159-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem> ; "UNRWA Situation Report #160 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (21 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-160-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

11. En outre : i) depuis octobre 2023, à Gaza, l'UNRWA a « entretenu et réhabilité huit puits, permettant à plus de 600 000 personnes déplacées d'avoir accès à l'eau »⁴¹ ; ii) entre le 10 et le 16 février 2025, ses équipes ont distribué plus de 35 000 mètres cubes d'eau aux personnes déplacées dans les abris d'urgence et autres installations de l'Office ⁴² ; et iii) depuis le début du cessez-le-feu et jusqu'au 4 février 2025, l'UNRWA a permis à près de 475 000 personnes d'avoir accès à de l'eau salubre⁴³.

12. Il est largement admis qu'il n'existe aucune autre entité ayant les moyens de jouer le rôle que joue l'UNRWA dans la fourniture de l'aide humanitaire (y compris en ce qui concerne les services WASH) dans le Territoire palestinien occupé, en particulier à Gaza. Ces derniers mois, le Secrétaire général de l'ONU a qualifié l'UNRWA d'« indispensable »⁴⁴, de « pivot des opérations de secours humanitaire des Nations Unies »⁴⁵, d'« irremplaçable »⁴⁶ et d'« essentiel »⁴⁷. De plus,

- a) Le secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU a déclaré que l'UNRWA était « le cœur battant » des opérations humanitaires à Gaza et que « [n]otre réponse humanitaire pour le Territoire palestinien occupé passe impérativement par un Office adéquatement financé et opérationnel »⁴⁸.
- b) L'UNRWA met régulièrement à la disposition des États donateurs les capacités essentielles nécessaires pour acheminer leur aide vers les bénéficiaires sur le terrain dans le Territoire

⁴¹ UNRWA, “UNRWA Situation Report #153 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem” (4 January 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-153-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>. La même source indique que le nombre total de personnes déplacées à Gaza est d'environ 1,9 million.

⁴² UNRWA, “UNRWA Situation Report #160 on the Humanitarian Crisis -in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem” (21 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-160-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ UNRWA, “Statement of the Secretary-General on Israeli Legislation on UNRWA” (29 October 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-secretary-general-israeli-legislation-unrwa>.

⁴⁵ Nations Unies, lettre datée du 4 octobre 2024 adressée au premier ministre d'Israël, M. Benjamin Nétanyahou, par le Secrétaire général de l'ONU, figurant dans le dossier de documents relatifs à la demande d'avis consultatif de la Cour présentée par l'Assemblée générale (ci-après, le « dossier »), pièce N300, p. 2 (« En cette période de crise à Gaza, [l'Office] joue un rôle pivot dans les opérations d'aide humanitaire de l'ONU, apportant une aide vitale, un abri ou d'autres formes d'assistance à la grande majorité de la population gazaouie, soit près de 2,3 millions de personnes toutes touchées par le conflit »). Voir également Nations Unies, Assemblée générale, résolution 77/123 du 12 décembre 2022, intitulée « Aide aux réfugiés de Palestine », doc. A/RES/77/123, préambule (« *Saluant* le rôle indispensable de l'Office qui, depuis sa création il y a plus de 70 ans, améliore le sort des réfugiés de Palestine, prêtant à cet effet une assistance éducative, sanitaire et sociale ainsi que des services de secours et poursuivant son action en matière d'aménagement des camps, de microfinancement, de protection et d'aide d'urgence »).

⁴⁶ Nations Unies, lettre datée du 27 février 2025 adressée à M. Danny Ben Yosef Danon, représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, par le Secrétaire général, p. 1, dossier, pièce N308.

⁴⁷ UN Secretary-General's remarks to the opening of the 2025 session of the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People (5 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2025-02-05/secretary-generals-remarks-the-opening-of-the-2025-session-of-the-committee-the-exercise-of-the-inalienable-rights-of-the-palestinian-people-delivered>.

⁴⁸ “Humanitarian Response in Gaza ‘Completely Dependent’ on Palestine Refugee Agency, Relief Chief Tells Security Council, Urging Countries to Restore Funding”, United Nations Security Council Meetings Coverage (9540th meeting), doc. SC/15575, (31 January 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/en/2024/sc15575.doc.htm>. Voir aussi la déclaration du commissaire général de l'UNRWA, Philippe Lazzarini, à la conférence de Munich sur la sécurité de 2025, 15 février 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/press-conference-remarks-unrwa-commissioner-general-philippe-lazzarini> (si l'UNRWA devait « implorer », [c]ela « créerait un vide et pourrait générer encore plus de désespoir et d'extrémisme à l'avenir »).

palestinien occupé⁴⁹. Plusieurs États⁵⁰ (dont les Maldives⁵¹), l'Union européenne⁵² et des organisations non gouvernementales de premier plan⁵³ ont tous souligné le rôle unique et essentiel que joue l'UNRWA dans l'acheminement de l'aide humanitaire dans le Territoire.

⁴⁹ Par exemple, « [c]haque année depuis 2014, au moins la moitié de l'aide [fournie par le Royaume-Uni au Territoire palestinien occupé par l'intermédiaire d'organisations multilatérales] est allée soit à l'UNRWA directement soit à d'autres organisations par son intermédiaire » : House of Commons Library, Research Briefing, "West Bank and Gaza Strip: UK aid and UNRWA: FAQs" (31 October 2024), p. 24, accessible à l'adresse suivante : <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9900/CBP-9900.pdf>. En 2024, les Maldives ont annoncé le versement d'une contribution importante pour la Palestine par le biais de l'UNRWA : voir "Maldives pledges over 1.29 million US Dollars to Palestine" (12 July 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://foreign.gov.mv/index.php/en/media-center/news/maldives-pledges-over-1-29-million-us-dollars-to-palestine>.

⁵⁰ Voir, par exemple, déclaration des ministres des affaires étrangères du groupe E3 relative à l'application de la législation visant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (31 janvier 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/actualites-et-evenements/2025/article/declaration-des-ministres-des-affaires-etrangees-du-groupe-e3-relative-a-l> (« Aucune autre organisation ou institution des Nations Unies n'a actuellement les capacités ou l'infrastructure nécessaires pour prendre en charge les missions de l'UNRWA avec un degré d'expérience comparable. ») ; Nations Unies, déclaration du Danemark à la 9852^e séance du Conseil de sécurité, consacrée à l'UNRWA, 28 janvier 2025, doc. S/PV.9852, p. 20, accessible à l'adresse suivante : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n25/021/23/pdf/n2502123.pdf> —

« Depuis l'attaque terroriste brutale menée par le Hamas contre Israël et le conflit qui s'en est suivi à Gaza, l'UNRWA est la bouée de sauvetage des civils de Gaza. Dans des circonstances extrêmement difficiles, l'Office a maintenu les Palestiniens en vie en fournissant de la nourriture à une population au bord de la famine, des abris à 400 000 personnes déplacées à plusieurs reprises, des soins de santé primaires à 1,6 million de personnes et de l'eau à 600 000 personnes. L'UNRWA joue un rôle critique dans l'ensemble de la réponse humanitaire à Gaza. D'autres organisations humanitaires et organismes des Nations Unies s'appuient sur lui en termes d'infrastructures, de personnel, de services communs et d'acheminement de l'aide dans les zones les plus reculées. »

⁵¹ Voir Ministry of Foreign Affairs, Republic of Maldives, "Maldives pledges over 1.29 million US Dollars to Palestine" (12 July 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://foreign.gov.mv/index.php/en/media-center/news/maldives-pledges-over-1-29-million-us-dollars-to-palestine> (annonçant une multiplication par dix de la contribution annuelle des Maldives à l'UNRWA et soulignant le rôle important que joue l'UNRWA dans la fourniture de services cruciaux aux Palestiniens). Voir aussi, par exemple, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Maldives, "Statement by the Government of Maldives condemning Israel's decision to confiscate UNRWA Headquarters" (15 October 2024), <https://foreign.gov.mv/index.php/en/media-center/statements/statement-by-the-government-of-maldives-condemning-israels-decision-to-confiscate-unrwa-headquarters> (condamnant la décision d'Israël de confisquer le siège de l'UNRWA et faisant référence aux secours vitaux assurés par l'Office) ; Ministry of Foreign Affairs, Republic of Maldives, "Remarks by Her Excellency Sheryna Abdul Samad, Minister of State of Foreign Affairs at the High-level Ministerial Event entitled 'Human Rights Situation in the Occupied Palestinian Territory'" (26 February 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://foreign.gov.mv/index.php/en/media-center/speeches/remarks-by-her-excellency-sheryna-abdul-samad-minister-of-state-of-foreign-affairs-at-the-high-level-ministerial-event-entitled-human-rights-situation-in-the-occupied-palestinian-territory-2024> — déclaration-09 (se référant à « l'assistance vitale à plus de deux millions de Palestiniens » fournie par l'UNRWA et déclarant que le financement de l'UNRWA était crucial pour « assurer la fourniture durable de l'aide humanitaire à la Palestine »).

⁵² UNRWA, "European Union Contributes EUR 82 million to UNRWA in 2023 and Reaffirms Commitment to Support Palestine Refugees" (28 February 2023), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/news-releases/european-union-contributes-eur-82-million-unrwa-2023> (citant la déclaration d'un représentant de l'Union européenne qui a estimé « que la contribution de l'UNRWA à la vie des réfugiés palestiniens restait indispensable et que son rôle dans le maintien de la stabilité dans cette région extrêmement complexe et difficile était incontesté ») ; Delegation of the European Union to the United Nations in New York, "EU Statement — UN General Assembly 4th Committee: UNRWA" (13 November 2024), accessible à l'adresse suivante : https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-un-general-assembly-4th-committee-unrwa_en?s=63 (« Nous soulignons à nouveau le rôle clef joué par l'UNRWA dans l'aide humanitaire aux réfugiés de Palestine dans la région et le soutien vital qu'elle apporte à une population confrontée à des besoins critiques et immenses. »).

⁵³ Voir, par exemple, "Urgent global appeal: Defend UNRWA from Israeli ban and prevent catastrophic consequences for Palestinians" (27 October 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://www.oxfam.org/en/press-releases/urgent-global-appeal-defend-unrwa-israeli-ban-and-prevent-catastrophic-consequences> (déclaration de 52 organisations non gouvernementales affirmant qu'« il n'y a pas d'alternative viable à l'UNRWA. Le rôle essentiel et irremplaçable de l'UNRWA dans le soutien aux réfugiés palestiniens ne saurait être surestimé. »).

- c) En octobre 2024, les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies ont publié une déclaration affirmant que « l'UNRWA demeure l'épine dorsale de toutes les interventions humanitaires menées à Gaza et ... qu'aucune organisation n'avait les moyens de le remplacer ou d'exercer à sa place son mandat, à savoir apporter aux réfugiés et aux civils palestiniens l'aide humanitaire vitale dont ils avaient urgemment besoin »⁵⁴.

c) Ingérence d'Israël dans les opérations de l'UNRWA

13. Depuis l'escalade des hostilités dans le Territoire palestinien occupé qui a fait suite aux événements du 7 octobre 2023, les autorités israéliennes ont considérablement entravé la capacité de l'UNRWA de remplir son rôle humanitaire essentiel.

i) Attaques israéliennes contre le personnel, les installations et le matériel de l'UNRWA

14. Des membres du personnel de l'UNRWA ont été tués ou blessés et ses équipements et installations ont été détruits ou gravement endommagés par des attaques israéliennes. Au 30 janvier 2025, 786 incidents touchant les locaux de l'UNRWA et les personnes qui s'y trouvaient ont été signalés pour la période écoulée depuis le 7 octobre 2023⁵⁵.

- a) Le 31 décembre 2024, le Secrétaire général de l'ONU a informé le président de l'Assemblée générale que 258 membres du personnel de l'UNRWA avaient été tués depuis octobre 2023 — « certains lorsque leurs maisons avaient été bombardées, d'autres au travail dans les installations de l'UNRWA »⁵⁶. Parmi les membres du personnel de l'Office qui ont perdu la vie figurent des enseignants, des médecins, du personnel d'appui, des ingénieurs et des spécialistes de la logistique⁵⁷.
- b) Au cours de la même période, 190 installations de l'UNRWA ont été endommagées⁵⁸.
- c) Par ailleurs, les Palestiniens qui s'abritaient dans les installations de l'UNRWA ou qui les utilisaient d'une autre manière ont été tués et blessés en grand nombre. L'UNRWA a estimé qu'au total, au moins 744 personnes hébergées dans ses installations avaient été tuées et au moins 2 346 blessées au cours de la même période⁵⁹.

15. Parmi les incidents récents, on peut citer les suivants :

⁵⁴ Nations Unies, Conseil de sécurité, communiqué de presse du 30 octobre 2024, 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), doc. SC/15874, accessible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/fr/2024/sc15874.doc.htm>.

⁵⁵ UNRWA, "UNRWA Situation Report #160 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (21 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-160-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>. Les chiffres indiqués dans ce paragraphe sont sujets à vérification par l'UNRWA.

⁵⁶ Nations Unies, lettre datée du 31 décembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, dossier, pièce N221, p. 3.

⁵⁷ Nations Unies, rapport du Secrétaire général sur la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire et la protection du personnel des Nations Unies, 12 juillet 2024, doc. A/79/149, par. 40.

⁵⁸ Nations Unies, lettre datée du 31 décembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale des Nations Unies par le Secrétaire général, dossier, pièce N221, p. 3.

⁵⁹ UNRWA, "UNRWA Situation Report #158 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (7 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-158-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>. Les chiffres indiqués dans ce paragraphe sont sujets à vérification par l'UNRWA.

- a) En novembre 2024, les forces israéliennes ont été photographiées dans l'enceinte et sur le toit du centre de santé de l'UNRWA à Rafah, les images montrant les dommages causés à cette installation de l'ONU⁶⁰.
- b) Le 7 novembre 2024, les forces israéliennes ont mené une frappe aérienne contre une école de l'UNRWA dans la ville de Gaza, causant d'importants dommages, tuant au moins 12 personnes déplacées et en blessant beaucoup d'autres⁶¹. Le même jour, une autre école de l'UNRWA a été directement frappée par un drone israélien, cette attaque tuant quatre personnes déplacées et en blessant dix autres⁶².
- c) En novembre 2024, le centre de santé de Jabalia a été gravement endommagé dans le cadre de l'opération militaire des forces israéliennes dans cette ville⁶³.
- d) Le 17 décembre 2024, les forces israéliennes ont ouvert le feu sur une maison d'hôtes accueillant des fonctionnaires de l'UNRWA recrutés sur le plan international dans la zone d'al-Mawasi à Rafah et l'ont complètement détruite⁶⁴.
- e) Le 19 décembre 2024, les forces israéliennes auraient directement frappé une école de l'UNRWA dans le quartier de Shaja'ya dans la ville de Gaza, tuant 15 personnes déplacées et en blessant 30 autres⁶⁵.
- f) Le 22 décembre 2024, un quadricoptère israélien a largué une bombe dans la cour d'une école de l'UNRWA à Nuseirat. Dix personnes déplacées ont été blessées⁶⁶. Le même jour, des quadricoptères israéliens auraient ouvert le feu sur des personnes déplacées dans la même école. Deux personnes déplacées, dont un enfant, ont été tuées et 12 ont été blessées⁶⁷.
- g) Le 27 décembre 2024, après avoir évacué de force l'hôpital Kamal Adwan, les forces israéliennes auraient pénétré dans une école et un entrepôt de l'UNRWA à Jabalia et détenu des patients, des soignants et des personnes déplacées à l'intérieur de ces deux bâtiments⁶⁸.
- h) Le 18 février 2025, les forces israéliennes et des agents de la municipalité de Jérusalem ont pénétré de force dans le centre de formation de l'UNRWA à Kalandia et ordonné son évacuation immédiate⁶⁹. Le même jour, des agents de police israéliens, accompagnés d'agents du ministère

⁶⁰ UNRWA, "UNRWA Situation Report #147 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (12 November 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-147-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ UNRWA, "UNRWA Situation Report #153 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (4 January 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-153-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ UNRWA, "UNRWA Situation Report #160 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (21 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-160-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>. Voir également Statement of the UNRWA Commissioner-General (18 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/children-and-young-people-east-jerusalem-denied-their-right-education>.

israélien de l'éducation, se sont rendus dans trois écoles de l'UNRWA et ont ordonné leur fermeture⁷⁰.

16. Les attaques par Israël dont l'UNRWA a été victime ont particulièrement nui à ses services de distribution d'eau. Par exemple, en juin 2024, les forces israéliennes ont effectué une frappe aérienne près d'un centre de distribution d'aide qui était le siège principal de l'UNRWA à Gaza. Des articles de presse indépendants ont indiqué que des civils recueillant de l'eau avaient été contraints d'abandonner l'eau et de la laisser se répandre sur le sol⁷¹.

ii) Allégations non fondées d'Israël contre l'UNRWA

17. En janvier 2024, Israël a allégué que 12 membres du personnel de l'UNRWA pourraient avoir joué un rôle dans les attaques terroristes du 7 octobre 2023 contre Israël. À la suite de quoi, le commissaire général de l'UNRWA a mis rapidement fin aux contrats de travail des membres du personnel concernés⁷².

18. Le 5 février 2024, un groupe chargé de mener un examen indépendant, dirigé par une ancienne ministre des affaires étrangères de la France, a été nommé par le Secrétaire général de l'ONU pour établir si l'UNRWA « fais[ait] tout ce qui [était] en son pouvoir pour garantir la neutralité et répondre aux allégations de violations graves lorsqu'elles sont formulées »⁷³. Dans le rapport du groupe, publié en avril 2024, il est dit ce qui suit : « Israël a affirmé publiquement qu'un nombre important d'employés de l'UNRWA appartenaient à des organisations terroristes. Toutefois, Israël n'a pas encore fourni de preuves à l'appui de cette affirmation. »⁷⁴

19. À la demande du Secrétaire général de l'ONU, le bureau des services de contrôle interne (BSCI), principal organe d'enquête de l'Organisation, a également lancé une enquête sur les allégations portées par Israël contre des membres du personnel de l'UNRWA, qui auraient, selon lui, été impliqués dans l'attaque du 7 octobre 2023 (dont le nombre était passé à 19). Le 5 août 2024, le bureau du porte-parole du Secrétaire général a publié une déclaration sur l'achèvement de l'enquête du BSCI, qui avait notamment conclu ce qui suit :

« Dans un cas précis, le BSCI n'a réuni aucune preuve pouvant étayer lesdites allégations [selon lesquelles ces individus auraient été impliqués dans les attaques

⁷⁰ UNRWA, "UNRWA Situation Report #160 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (21 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-160-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁷¹ "At least eight killed in Israeli air strike on UNRWA aid centre in Gaza", *Al Jazeera* (23 June 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://www.aljazeera.com/news/2024/6/23/at-least-four-killed-in-israeli-airstrike-on-unrwa-headquarters-in-gaza>.

⁷² UNRWA, "Serious Allegations against UNRWA Staff in the Gaza Strip" (26 January 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/serious-allegation-s-against-unrwa-staff-gaza-strip>.

⁷³ Nations Unies, point de presse quotidien du bureau du porte-parole du Secrétaire général de l'ONU : 5 février 2024, déclaration du Secrétaire général, 5 février 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/fr/2024/dbf240205.doc.htm>.

⁷⁴ Nations Unies, rapport final présenté au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité, 20 avril 2024, dossier de documents relatifs à la demande d'avis consultatif de la Cour présentée par l'Assemblée générale, Partie II (F), p. 23 du rapport, accessible à l'adresse suivante : <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20250130-req-08-00-fr.pdf>.

armées lancées le 7 octobre 2023 dans le sud d'Israël], tandis que dans neuf autres, les preuves obtenues se sont avérées insuffisantes.

S'agissant des neuf autres cas, les preuves obtenues par le BSCI indiquaient que ces membres du personnel de l'UNRWA pourraient avoir été impliqués dans les attaques armées lancées le 7 octobre 2023. Le contrat de ces employés sera résilié dans l'intérêt de l'Office. »⁷⁵

20. Bien que les allégations d'Israël à l'encontre de ces membres du personnel n'aient pas été prouvées⁷⁶ et qu'aucune faute n'ait été relevée pour ce qui concerne l'UNRWA lui-même, le simple fait que ces allégations aient été portées a sérieusement ébranlé les opérations de l'Office. Dans les jours et les semaines qui ont suivi, 16 États Membres de l'ONU ont suspendu ou interrompu leur financement de l'UNRWA et d'autres ont subordonné leur financement à de nouvelles conditions⁷⁷.

iii) Réforme législative israélienne visant à empêcher l'UNRWA d'intervenir dans le Territoire palestinien occupé

21. Le 28 octobre 2024, la Knesset israélienne a approuvé deux projets de loi intitulés, respectivement, loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024) et loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024) (ci-après désignés collectivement comme la « législation israélienne sur l'UNRWA »)⁷⁸. Conformément à cette législation :

- a) l'UNRWA « ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël »⁷⁹ ;
- b) aucune autorité de l'État d'Israël, « 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 »⁸⁰ ; et
- c) l'« invitation » de l'UNRWA à opérer sur le territoire d'Israël, sur le fondement de l'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant l'assistance aux réfugiés de Palestine du 14 juin 1967 (ci-après, « l'échange de lettres »)⁸¹, « expire le 7 octobre 2024 »⁸².

⁷⁵ Nations Unies, point de presse quotidien du bureau du porte-parole du Secrétaire général de l'ONU : 5 août 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/fr/2024/dbf240805.doc.htm>.

⁷⁶ Comme il a été dit plus haut, même en ce qui concerne les neuf membres du personnel dont le contrat a été résilié, l'enquête a seulement déterminé qu'ils « pourraient » avoir été « impliqués ».

⁷⁷ Nations Unies, rapport final présenté au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité, 20 avril 2024, p 3, accessible à l'adresse suivante : <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20250130-req-08-00-fr.pdf>.

⁷⁸ Une traduction non officielle de ces deux lois figure dans la lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558.

⁷⁹ Nations Unies, loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024), art. 2 (traduction non officielle dans la lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558).

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Nations Unies, échange de lettres, *RTNU*, vol. 620, p. 183, dossier, pièce N283.

⁸² Nations Unies, loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), art. 1, par. a) (traduction non officielle dans la lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558).

22. La loi portant cessation des activités de l'UNRWA prévoit également que ses dispositions

« 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 »⁸³.

L'ouverture de procédures pénales contre des membres du personnel de l'UNRWA semble ainsi être envisagée, y compris éventuellement en relation avec les activités menées pour et au nom de l'Office.

23. L'adoption de la législation israélienne sur l'UNRWA a été uniformément condamnée par le Secrétaire général⁸⁴, le Conseil de sécurité⁸⁵ et l'Assemblée générale des Nations Unies⁸⁶. Comme cela a été clairement dit au moment de leur adoption, ces lois (si elles étaient pleinement appliquées) empêcheraient effectivement l'UNRWA d'exercer ses activités dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé⁸⁷.

24. Malgré ces réactions confirmant l'illicéité des actions d'Israël et les conséquences humanitaires désastreuses qu'elles entraîneraient, le 3 novembre 2024, le directeur général du

⁸³ *Ibid.*, sect. 3.

⁸⁴ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558, p. 4 :

« Je compte adresser au premier ministre israélien une lettre pour lui faire part de ma vive préoccupation concernant l'adoption des deux lois et pour demander à son gouvernement de continuer d'autoriser et de faciliter les activités de l'Office, dont l'Assemblée générale a défini le mandat, et d'honorer les obligations qui incombent à Israël au regard du droit international. »

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, doc. A/79/684-S/2024/892 ; lettres identiques datées du 8 janvier 2025 adressées au président de l'Assemblée générale et au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, doc A/79/716-S/2025/18.

⁸⁵ Nations Unies, déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), doc. SC/15874 (30 octobre 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/fr/2024/sc15874.doc.htm> —

« 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. »

⁸⁶ Nations Unies, résolution ES-10/25 de l'Assemblée générale sur l'appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 11 décembre 2024, doc. A/RES/ES-10/25, par. 2 :

« Déplore les lois adoptées par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024 et demande au Gouvernement israélien de satisfaire à ses obligations internationales, de respecter les privilèges et immunités de l'Office et d'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 toute la bande de Gaza, y compris la prestation des services de base dont la population civile a tant besoin. »

⁸⁷ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558, p. 1 ; letter from UNRWA Commissioner General Philippe Lazzarini to the President of the United Nations General Assembly, Mr Philémon Yang (29 October 2024), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/un-unrwa/letter-unrwa-commissioner-general-philippe-lazzarini-president-united-nations>.

ministère israélien des affaires étrangères a écrit au président de l'Assemblée générale, l'informant de la dénonciation par Israël de l'échange de lettres constituant un accord⁸⁸.

25. Les deux lois israéliennes sur l'UNRWA devaient, selon leurs termes, prendre effet après trois mois, à savoir le 28 janvier 2025. L'UNRWA a fait savoir qu'elles avaient commencé à être mises en œuvre, notamment sous la forme d'une « politique d'interdiction des contacts » entre l'UNRWA et les autorités israéliennes et d'une décision des autorités israéliennes de ne pas renouveler les visas de certains membres du personnel de l'Office qui ont donc été contraints de quitter Jérusalem-Est le 29 janvier 2025⁸⁹. Comme indiqué ci-dessous, Israël a pris d'autres mesures pour mettre en œuvre cette législation.

iv) Refus d'Israël d'accorder des exonérations fiscales à l'UNRWA

26. Ces derniers mois, Israël n'a pas accordé à l'UNRWA les exonérations fiscales auxquelles il a droit selon le droit international, y compris en ce qui concerne les importations du matériel indispensable à son action⁹⁰.

v) Ordre donné par Israël à l'UNRWA de mettre fin à ses activités et expulsion de celui-ci de ses locaux

27. Le 24 janvier 2025, veille de l'entrée en vigueur prévue de la législation israélienne sur l'UNRWA, le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU a écrit ce qui suit au Secrétaire général pour l'informer que l'UNRWA devait cesser toutes ses activités au titre de l'échange de lettres :

« Conformément au droit israélien applicable, y compris ladite législation, et à la suite de la dénonciation de l'accord provisoire susmentionné, l'UNRWA est tenu de cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025. »⁹¹

28. La référence globale à Jérusalem indique qu'Israël considère que la législation israélienne sur l'UNRWA s'applique à l'ensemble de Jérusalem (et potentiellement à d'autres parties du Territoire palestinien occupé), malgré les conclusions de la Cour dans l'avis consultatif au sujet du

⁸⁸ Nations Unies, lettre datée du 3 novembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le directeur général du ministère israélien des affaires étrangères, dossier, pièce N302.

⁸⁹ UNRWA, "UNRWA Situation Report #158 on the Humanitarian Crisis in the Gaza Strip and the West Bank, including East Jerusalem" (7 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-158-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

⁹⁰ Par exemple, le 6 novembre 2024, le bureau des douanes de Jérusalem a décidé de ne pas accorder à l'UNRWA l'exonération des taxes sur ses importations d'ordinateurs, y compris portables, bien qu'il s'agisse d'articles destinés à l'usage officiel de l'Office : Nations Unies, note verbale datée du 18 novembre 2024 adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le bureau des affaires juridiques des Nations Unies, dossier, pièce N303, p. 2. Le 20 novembre 2024, les autorités israéliennes ont rejeté une demande de l'UNRWA visant à obtenir l'approbation des autorités compétentes d'Israël pour l'importation hors taxe d'une cargaison contenant des produits pharmaceutiques destinés à être distribués dans ses cliniques en Cisjordanie : Nations Unies, note verbale datée du 4 décembre 2024 adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le bureau des affaires juridiques des Nations Unies, dossier, pièce N305, p. 2.

⁹¹ Nations Unies, lettre datée du 24 janvier 2025 adressée par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Danny Danon, au Secrétaire général, dossier, pièce N307, p. 2. L'ordre d'évacuation de tous les locaux par l'UNRWA, qui s'applique sans réserve à l'ensemble de Jérusalem, appelle l'attention, « sans préjudice », sur « deux propriétés en particulier, dans lesquelles l'UNRWA opère actuellement à Jérusalem — la propriété située dans le quartier de Maalot Dafna, où l'UNRWA a installé son siège à Jérusalem, et la propriété située dans le quartier de Kfar Aqueb ».

Territoire palestinien occupé selon lesquelles Israël n'a pas le droit d'exercer sa souveraineté sur quelque partie du Territoire que ce soit et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains en arguant de son occupation⁹².

29. Le 17 février 2025, le commissaire général de l'UNRWA a confirmé que l'Office avait été « contraint d'évacuer son complexe de Sheikh Jarrah » à Jérusalem-Est et que « [l]e personnel international [avait] été effectivement expulsé de la Cisjordanie occupée »⁹³.

30. Certains autres locaux de l'UNRWA ont fait l'objet d'autres violations de la part des autorités israéliennes. Par exemple, en Cisjordanie, l'UNRWA a signalé le 13 février 2025 que « les forces de sécurité israéliennes [avaient] utilisé le centre de santé du camp d'Arroub de l'UNRWA (près de Bethléem) comme site de détention temporaire lors d'une opération de recherche et d'arrestation menée le 12 février », ayant « pénétré de force dans le centre de santé et l'ayant utilisé pour la détention et l'interrogatoire de dizaines de résidents palestiniens rassemblés dans le camp »⁹⁴. L'UNRWA a noté que la mise en œuvre de la législation israélienne avait compliqué la résolution de cet incident et déclaré ce qui suit :

« Depuis le 30 janvier et la mise en œuvre des lois de la Knesset, y compris une politique d'interdiction des contacts entre l'UNRWA et les autorités israéliennes, l'Office n'est plus en mesure de communiquer avec les fonctionnaires israéliens, de rendre compte directement de tels incidents au fur et à mesure qu'ils se produisent et de les désamorcer. »⁹⁵

2. OBLIGATIONS PERTINENTES D'ISRAËL AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL

a) Obligations d'Israël en tant que puissance occupante

31. Comme l'a dit la Cour dans l'avis consultatif au sujet du *Territoire palestinien occupé*, « les pouvoirs et devoirs d'Israël dans le [Territoire palestinien occupé] sont régis par ... la quatrième convention de Genève »⁹⁶. Étant donné que, dans les situations d'occupation, il y a conflit armé international, Israël est également lié par le protocole additionnel I.

32. Les principales obligations d'Israël qui seront commentées ci-après sont les suivantes :

a) les obligations relatives à l'approvisionnement en fournitures humanitaires (articles 55 et 59 de la quatrième convention de Genève) ;

⁹² *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, 256 et 262.

⁹³ UNRWA, "Statement by Philippe Lazzarini, Commissioner-General of UNRWA, at the Fourth Meeting of the Global Alliance for the Implementation of the Two-State Solution" (17 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/statement-philippe-lazzarini-commissioner-general-unrwa-fourth-meeting>.

⁹⁴ UNRWA, "The West Bank: Israeli Security Forces use UNRWA Health Centre as temporary detention site in southern West Bank in violation of international law" (13 February 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/west-bank-israeli-security-forces-use-unrwa-health-centre-temporary-detention-site-southern-West-Bank>.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *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. 96.

- b) l'obligation de permettre aux sociétés de secours de poursuivre leurs activités humanitaires (article 63 de la quatrième convention de Genève) ;
- c) les obligations envers le personnel participant à des actions de secours en territoire occupé (article 71 du protocole additionnel I) ; et
- d) les obligations découlant des traités relatifs aux droits de l'homme.

i) Obligations d'Israël relatives à l'approvisionnement en fournitures humanitaires du Territoire palestinien occupé

33. En tant que puissance occupante, Israël a plusieurs obligations visant à garantir à la population civile du territoire occupé un accès suffisant aux fournitures humanitaires.

34. L'article 55 de la quatrième convention de Genève est ainsi libellé :

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

35. Il ne fait aucun doute que le terme « vivres » couvre l'approvisionnement en eau⁹⁷. L'article 55 confère une « obligation continue » d'assurer l'approvisionnement « nécessaire » (c'est-à-dire adéquat)⁹⁸. L'adéquation de l'approvisionnement en eau est évaluée en termes de quantité et de qualité⁹⁹.

36. Cette obligation doit être interprétée dans un sens large.

- a) L'expression « dans toute la mesure de ses moyens » vise clairement à imposer une exigence rigoureuse. Cette formulation peut être mise en regard de celle d'autres obligations de la quatrième convention de Genève qui exigent d'un État partie qu'il « tienne compte » ou qu'il « prenne dûment en considération » certains facteurs¹⁰⁰. La large portée de ces termes a été soulignée lors des négociations de ce qui est devenu l'article 69 du protocole additionnel I, qui

⁹⁷ *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. 124 (« la puissance occupante a l'obligation continue de veiller à ce que la population locale dispose d'un accès adéquat à la nourriture, y compris l'approvisionnement en eau (article 55 de la quatrième convention de Genève) »). Voir également Comité international de la Croix-Rouge (CICR), commentaire de la quatrième convention de Genève (1958), accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949>, et à son article 55, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-55/commentary/1958?activeTab=> (« L'approvisionnement de la population s'entend non seulement des vivres, mais encore des produits médicaux et de tout article nécessaire à la vie. »).

⁹⁸ *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. 124 (l'article 55 prévoit que « la puissance occupante a l'obligation continue de veiller à ce que la population locale dispose d'un accès adéquat à la nourriture, y compris l'approvisionnement en eau ». Dans le même ordre d'idées, voir, dans le commentaire, la quatrième convention de Genève (<https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-55/commentary/1958?activeTab=>), l'observation selon laquelle l'article 55 impose des « obligations précises à cette Puissance pour maintenir la situation matérielle de la population du territoire occupé à un niveau raisonnable »).

⁹⁹ *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. 133 (mentionnant l'obligation « d'assurer un approvisionnement en eau qui soit approprié sur le plan de la quantité autant que de la qualité »).

¹⁰⁰ Voir, par exemple, quatrième convention de Genève, art. 9 et 95.

prévoit une obligation complémentaire pour les puissances occupantes concernant d'autres fournitures humanitaires¹⁰¹ : il a été précisé à cette occasion que l'expression établissait une « obligation formelle et absolue » d'employer tous les moyens disponibles pour fournir les approvisionnements visés¹⁰². Il est clair qu'il serait contraire à cette obligation que la puissance occupante entrave l'entrée de l'eau et d'autres fournitures humanitaires dans le territoire occupé et leur acheminement à l'intérieur de celui-ci.

- b) Le terme « moyens » est suffisamment large pour inclure l'assistance de tiers, tels que des organisations humanitaires, si cela permet d'atteindre efficacement l'objectif de l'article 55¹⁰³, ce qui est corroboré par le contexte : l'article 59 de la quatrième convention de Genève (examiné ci-dessous) fait expressément référence aux actions de secours « qui pourront être entreprises soit par des États, soit par un organisme humanitaire impartial ». Une coopération de ce type a été clairement envisagée comme l'un des moyens disponibles pour assurer l'approvisionnement adéquat de la population civile d'un territoire occupé. Si la puissance occupante conserve un pouvoir d'appréciation quant aux « moyens » utilisés, ce pouvoir est subordonné au respect de l'obligation générale d'assurer, « dans toute la mesure de ses moyens », un approvisionnement adéquat, y compris en eau.

37. L'article 59 prévoit ce qui suit :

« Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens. »¹⁰⁴ (Ci-après, le « premier alinéa de l'article 59 ».)

« Ces actions, qui pourront être entreprises soit par des États, soit par un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, consisteront notamment en des envois de vivres, produits médicaux et vêtements. » (Ci-après, le « deuxième alinéa de l'article 59 ».)

« Tous les États contractants devront autoriser le libre passage de ces envois et en assurer la protection. » (Ci-après, le « troisième alinéa de l'article 59 ».)

« Une Puissance accordant le libre passage d'envois destinés à un territoire occupé par une Partie adverse au conflit aura toutefois le droit de vérifier les envois, de réglementer leur passage selon des horaires et itinéraires prescrits, et d'obtenir de la

¹⁰¹ Le premier alinéa de l'article 69 du protocole additionnel I est libellé comme suit :

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

L'article 68 du protocole additionnel I explique que « [l]es dispositions de la présente section s'appliquent à la population civile au sens du présent Protocole et complètent les articles 23, 55, 59, 60, 61 et 62 et les autres dispositions pertinentes de la IV^e Convention ».

¹⁰² CICR, commentaire de l'article 69 du protocole additionnel I (1987), accessible à l'adresse suivante : Traités de DIH — Protocole additionnel (I) aux conventions de Genève, 1977 — Commentaire de 1987 | Article 69 — Besoins essentiels dans les territoires occupés | Article 69, note de bas 3 (citant Actes XII, p. 349, CDDH/II/SR.87, par. 20).

¹⁰³ Voir CICR, commentaire de l'article 55 de la quatrième convention de Genève, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-55/commentary/1958?activeTab=> (« il est sans importance qu'elles proviennent de son propre territoire national ou de tout pays, allié, neutre ou même ennemi »).

¹⁰⁴ Les alinéas de l'article 59 ne sont pas numérotés dans le texte original. Les numéros sont attribués ici pour faciliter leur consultation.

Puissance protectrice une assurance suffisante que ces envois sont destinés à secourir la population dans le besoin, et ne sont pas utilisés au profit de la Puissance occupante. » (Ci-après, le « quatrième alinéa de l'article 59 ».)

38. La nature des approvisionnements visés à l'article 59 n'est pas limitée et, en tout état de cause, l'eau est comprise dans les « vivres » qui figurent parmi les fournitures mentionnées à titre illustratif au deuxième alinéa de l'article 59¹⁰⁵. Quatre aspects essentiels de l'article 59 sont abordés ci-dessous.

39. Premièrement, la puissance occupante doit accepter (« acceptera ») les actions de secours faites en faveur de la population locale (premier alinéa de l'article 59) :

- a) Cette obligation est sans condition ni réserve ; la puissance occupante n'a « aucune latitude pour refuser son consentement »¹⁰⁶ aux actions de secours. On notera la différence de traitement avec un territoire « autre qu'un territoire occupé », où les actions de secours sont sujettes à « agrément » ou « consentement »¹⁰⁷.
- b) L'action de secours peut être entreprise soit par des États soit par un organisme humanitaire impartial (deuxième alinéa de l'article 59). L'exigence selon laquelle un organisme humanitaire doit être « impartial » signifie que cet organisme ne doit pas agir pour le compte d'une partie au conflit et qu'il doit apporter des secours à la population locale sans aucune distinction

¹⁰⁵ Voir paragraphe 35 du présent exposé, citant *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. 124. Cette position a été développée dans l'exposé écrit des Maldives de 2023, note 83. Voir également CICR, commentaire de l'article 59 de la quatrième convention de Genève, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-59/commentary/1958?activeTab=—>

« L'énumération qui vise les vivres, produits médicaux et vêtements, n'est pas limitative ; il faut, cependant, que les denrées envoyées aient le caractère de secours. Si la Convention mentionne expressément les articles en question, c'est que ceux-ci sont d'importance vitale. La Puissance occupante serait fondée, en effet, à refuser tout envoi qui ne serait pas de première nécessité pour la subsistance des populations. »

¹⁰⁶ Dapo Akande and Emanuela-Chiara Gillard (eds.), *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict* (commissioned by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2016, ci-après, OCHA (Akande and Gillard), accessible à l'adresse suivante : <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/Oxford%20Guidance%20Conclusions%20pdf.pdf>, par. 32. Voir la base de données du CICR sur les règles du droit international humanitaire coutumier (accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl>), notamment la règle 55 (accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule55>) (« S'il est établi qu'une population civile est menacée de famine et qu'une organisation humanitaire qui fournit des secours sur une base impartiale et non discriminatoire est en mesure de remédier à la situation, une partie est tenue de donner son consentement. »). Voir également la XXVI^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995), résolution 2, accessible à l'adresse suivante : <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0035336100008479a.pdf>, voir le point b) de la section E (où est mentionnée « l'obligation d'accepter, dans les conditions prescrites par le droit international humanitaire, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial pour la population civile quand celle-ci vient à manquer des biens essentiels à sa survie »).

¹⁰⁷ Voir l'article 70 du protocole additionnel I, qui prévoit que, dans un territoire « autre qu'un territoire occupé », les actions de secours sont « sous réserve de l'agrément des parties intéressées par ces actions de secours ». Voir également le protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (protocole II), signé le 8 juin 1977, entré en vigueur le 7 décembre 1978, *RTNU*, vol. 1125, p. 609, dont l'article 18 prévoit que les actions de secours sont « entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée ».

défavorable¹⁰⁸. Cette formule est « assez large pour couvrir toute institution ou tout organisme capable d'agir et digne de confiance »¹⁰⁹.

- c) Bien qu'une puissance occupante puisse choisir le ou les acteurs autorisés à mener une opération de secours, elle doit prendre en compte la manière la plus efficace de s'assurer que la population civile reçoive les approvisionnements¹¹⁰.

40. Deuxièmement, la puissance occupante doit faciliter (« facilitera ») les actions de secours « dans toute la mesure de ses moyens » (premier alinéa de l'article 59).

- a) Il s'agit d'une obligation positive nécessitant un engagement proactif (à la différence, par exemple, de l'obligation prévue au premier alinéa de l'article 38 de la quatrième convention de Genève, pour laquelle il n'est fait mention que de « recevoir » les secours « qui leur seraient adressés »)¹¹¹.
- b) Cette obligation implique qu'il n'y ait pas de retard injustifié dans l'action de secours. Elle est expressément renforcée par l'article 61 de la quatrième convention de Genève, qui dit qu'en ce qui concerne « la distribution des envois de secours », visée notamment à l'article 59, la puissance occupante « devra faciliter [leur] rapide distribution »¹¹².

41. Troisièmement, la puissance occupante doit (« devra ») autoriser le « libre passage » des envois concernés (troisième alinéa de l'article 59) :

- a) Cette obligation est formulée à l'égard de « [t]ous les États contractants » et inclut donc la puissance occupante (conformément à l'objet et au but de l'article 59). Elle s'applique donc aux fournitures qui entrent dans le territoire d'une puissance occupante ou le territoire qu'elle occupe et le traversent.
- b) Selon le sens ordinaire de l'adjectif « libre », le passage ne doit pas être entravé. Il ne doit donc pas y avoir de blocus et les procédures administratives et autres formalités doivent être réduites et éliminées autant que possible¹¹³. En particulier, l'article 61 de la quatrième convention de Genève précise qu'« il ne sera perçu aucun droit, impôt ou taxe en territoire occupé sur ces envois

¹⁰⁸ Voir, par exemple, XX^e conférence internationale de la Croix-Rouge, résolution IX, « Proclamation des principes fondamentaux de la Croix-Rouge », accessible à l'adresse suivante : https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2024-07/IC%2020%20%281965%29%20French.pdf (décrivant l'« impartialité » comme signifiant que la Croix-Rouge « ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale ou d'appartenance politique. Elle s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes. »).

¹⁰⁹ Voir CICR, commentaire de l'article 59 de la quatrième convention de Genève, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-59/commentary/1958?activeTab=>.

¹¹⁰ OCHA (Akande and Gillard), par. 33 (« une puissance occupante a toutefois le droit ... de décider quels acteurs peuvent mener les opérations de secours humanitaire, à condition que les besoins de la population civile soient satisfaits d'une manière conforme aux principes établis »).

¹¹¹ L'article 38 concerne les « personnes non rapatriées » et prévoit notamment qu'« elles pourront recevoir les secours individuels ou collectifs qui leur seraient adressés ». Voir aussi l'article 108 (concernant les envois de secours aux internés qu'ils « seront autorisés à recevoir »).

¹¹² L'article 60 traite du détournement des envois de secours de l'affectation qui leur a été assignée, ce qui n'est pas d'une importance capitale pour la présente procédure.

¹¹³ En accord avec cette position, voir OCHA (Akande and Gillard), par. 56 (« Les procédures et formalités administratives et autres arrangements techniques doivent être appliqués de bonne foi et leur nature, leur étendue et leur impact ne doivent pas empêcher l'acheminement rapide de l'aide humanitaire d'une manière conforme aux principes établis. »).

de secours, à moins que cette perception ne soit nécessaire dans l'intérêt de l'économie du territoire ».

- c) Le droit créé par le quatrième alinéa de l'article 59, notamment de vérifier et de réglementer le passage des envois humanitaires, n'est pas exercé par une puissance occupante. Il appartient à « une Puissance accordant le libre passage d'envois destinés à un *territoire occupé par une Partie adverse au conflit* » (les italiques sont de nous). Dans son sens ordinaire, cette formulation ne semble pas envisager le cas d'une puissance occupante accordant le libre passage à des envois destinés au territoire qu'elle occupe elle-même.

42. Quatrièmement, la puissance occupante doit (« devra ») garantir la protection des envois concernés (troisième alinéa de l'article 59). En conséquence, elle doit non seulement s'abstenir d'attaquer ou de confisquer les envois de secours, mais aussi agir positivement pour les protéger, y compris lorsqu'ils sont exposés à un danger du fait d'opérations militaires¹¹⁴.

43. Application des articles 55 et 59 au présent contexte :

- a) La qualité et la quantité de l'eau disponible pour la population civile palestinienne dans le Territoire palestinien occupé sont cruellement insuffisantes. Cette pénurie se fait sentir à la fois en Cisjordanie et, de manière encore plus aiguë, à Gaza¹¹⁵.
- b) Israël, en tant que puissance occupante, a donc le devoir d'« assurer [un] approvisionnement » suffisant en eau (article 55) et d'accepter les actions de secours pour la fourniture d'eau en faveur de la population locale (article 59).
- c) L'UNRWA constitue l'un des « moyens » d'assurer un approvisionnement adéquat en eau du Territoire palestinien occupé au sens de l'article 55. Le rôle qu'il peut jouer pour fournir une assistance à Israël ressort clairement de son mandat, tel que confirmé dans de multiples résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies (voir le paragraphe 65 ci-après).
- d) En outre, l'UNRWA est un organisme humanitaire impartial¹¹⁶ qui est en mesure d'assurer des actions de secours.
- e) Dans la pratique, l'Office a été largement reconnu comme la seule organisation en mesure de répondre aux besoins humanitaires des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé¹¹⁷.
- f) Israël ne doit pas imposer de restrictions déraisonnables entravant l'approvisionnement effectif en eau de la population civile palestinienne. En outre, aux termes de l'article 59, Israël est tenu de faciliter les actions de secours proposées par l'UNRWA (seul organisme réellement à même de mener de telles actions) « dans toute la mesure de ses moyens ». Il doit ainsi s'engager de manière proactive à faciliter la fourniture de secours par l'UNRWA (y compris en ce qui concerne le transport, les installations de stockage et les formalités administratives et procédurales) et, naturellement, à ne pas empêcher ou entraver le libre passage de ces secours (que ce soit en

¹¹⁴ Voir CICR, commentaire de l'article 59 de la quatrième convention de Genève, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-59/commentary/1958?activeTab=1949GCs-APs-and-commentaries>: « L'obligation d'autoriser le libre passage des envois de secours est complétée par celle d'en assurer la protection. Il ne suffit donc pas de lever simplement le blocus et de ne point attaquer ou confisquer les marchandises, il faut encore que tous les États intéressés respectent ces envois et les protègent lorsqu'ils sont exposés aux risques des opérations militaires. »

¹¹⁵ Voir le point a) de la section 1 du présent exposé.

¹¹⁶ Voir paragraphes 12 et 18-19 du présent exposé.

¹¹⁷ Voir le point b) de la section 1 du présent exposé.

attaquant les locaux de l'Office et d'autres lieux où les civils sont approvisionnés en eau¹¹⁸, en légiférant pour empêcher l'UNRWA d'intervenir dans le Territoire palestinien occupé¹¹⁹, en exigeant qu'il quitte ses locaux¹²⁰, ou par tout autre moyen¹²¹). En application de l'article 59, Israël doit agir positivement pour protéger les envois humanitaires lorsqu'ils sont exposés à un danger du fait d'opérations militaires. L'UNRWA a expressément attiré l'attention d'Israël sur les violations de ces obligations. Par exemple, lorsque les forces israéliennes ont tiré en direction d'un convoi d'aide humanitaire interinstitutions des Nations Unies dirigé par l'UNRWA, le 28 décembre 2023, le commissaire général de l'Office a souligné dans sa lettre que « l'État d'Israël, en tant que Puissance occupante de la bande de Gaza, [devait] faire en sorte que la population soit en mesure de se procurer et de bénéficier des produits de base nécessaires à sa survie », « notamment en matière de carburant, de nourriture, de médicaments, d'eau et de produits d'hygiène »¹²².

ii) Article 63 de la quatrième convention de Genève

44. L'article 63 prévoit ce qui suit :

« Sous réserve des mesures temporaires qui seraient imposées à titre exceptionnel par d'impérieuses considérations de sécurité de la Puissance occupante :

- a) les Sociétés nationales de la Croix-Rouge (du Croissant-Rouge, du Lion et Soleil Rouges) reconnues pourront poursuivre les activités conformes aux principes de la Croix-Rouge tels qu'ils sont définis par les Conférences internationales de la Croix-Rouge. Les autres sociétés de secours devront pouvoir poursuivre leurs activités humanitaires dans des conditions similaires ;
- b) la Puissance occupante ne pourra exiger, dans le personnel et la structure de ces sociétés, aucun changement qui pourrait porter préjudice aux activités ci-dessus mentionnées.

Les mêmes principes s'appliqueront à l'activité et au personnel d'organismes spéciaux d'un caractère non militaire, déjà existants ou qui seraient créés afin d'assurer les conditions d'existence de la population civile par le maintien des services essentiels d'utilité publique, la distribution de secours et l'organisation du sauvetage. »

45. Les trois points clés sont les suivants.

46. Premièrement, l'article 63 s'applique non seulement aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge reconnues, mais aussi : i) aux « autres sociétés de secours » engagées dans des « activités humanitaires » ; et ii) à « l'activité et au personnel des organismes spéciaux de caractère non militaire » ayant pour but « d'assurer les conditions d'existence de la population civile par le

¹¹⁸ Voir les points c) i) de la section 1 du présent exposé.

¹¹⁹ Voir les points c) iii) de la section 1 du présent exposé.

¹²⁰ Voir les points c) v) de la section 1 du présent exposé.

¹²¹ Voir également le point c) de la section 1 du présent exposé pour les nombreuses ingérences d'Israël dans les opérations de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.

¹²² Nations Unies, lettre datée du 31 décembre 2023 adressée au général de division Ghassan Alian, chef, coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires, ministère de la défense d'Israël, par le commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, Philippe Lazzarini, dossier, pièce n° 295, p. 3.

maintien des services essentiels d'utilité publique, la distribution de secours et l'organisation du sauvetage »¹²³.

47. Deuxièmement, l'article 63 impose aux puissances occupantes deux obligations :

- a) Une « société de secours » autre qu'une société nationale de la Croix-Rouge doit être autorisée à poursuivre ses activités humanitaires dans des « conditions similaires » à celles prévues pour les sociétés nationales de la Croix-Rouge, en particulier les « principes de la Croix-Rouge, tels qu'ils sont définis par les Conférences internationales de la Croix-Rouge ». Les principes fondamentaux que doivent respecter les autres « sociétés de secours » sont les suivants : i) l'humanité (c'est-à-dire prévenir et alléger les souffrances humaines) ; ii) l'impartialité (c'est-à-dire agir sans discrimination et être guidé uniquement par les besoins des individus) ; iii) la neutralité (c'est-à-dire s'abstenir de prendre part aux hostilités et aux controverses d'ordre politique, racial, religieux ou idéologique) ; iv) l'indépendance (c'est-à-dire rester autonome par rapport à tout gouvernement) ; et v) le volontariat (c'est-à-dire ne pas être motivée par l'appât du gain)¹²⁴. Dans la mesure où une « société de secours » respecte ces principes, elle doit « pouvoir poursuivre [ses] activités » dans le territoire occupé et la puissance occupante ne peut agir de manière à perturber ou à entraver de toute autre manière ses activités humanitaires¹²⁵, par exemple en la privant des biens et des moyens matériels nécessaires à l'accomplissement de sa tâche¹²⁶.
- b) En outre, la puissance occupante ne peut apporter « aucun changement » « dans le personnel ou la structure de ces sociétés » qui « pourrait porter préjudice » à leurs activités humanitaires.

48. Troisièmement, l'obligation est assortie de conditions strictes. Les activités d'une société de secours peuvent être limitées par des « mesures temporaires ... imposées à titre exceptionnel » (c'est-à-dire limitées dans le temps et dans leur portée) et répondant à « d'impérieuses raisons de sécurité de la Puissance occupante » (c'est-à-dire introduisant deux autres limitations : que la raison invoquée soit une raison de sécurité et aussi qu'il y ait urgence). La puissance occupante ne peut pas

¹²³ Cf. l'article 30 qui ne mentionne que le Comité international de la Croix-Rouge, la Société nationale de la Croix-Rouge (du Croissant-Rouge et du Lion et Soleil Rouges) et « tout organisme qui pourrait leur venir en aide ». Une proposition des Pays-Bas visant à limiter l'article 63 aux « sociétés de secours dûment reconnues et autorisées par leurs gouvernements » n'a pas été retenue : actes de la conférence diplomatique de Genève de 1949, t. III, accessible à l'adresse suivante : https://library.icrc.org/library/docs/CD/CD_1949_ACTES_FRE_30.pdf, p. 140.

¹²⁴ Proclamation des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, citée plus haut. Voir également le manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 14^e édition, 2011, accessible à l'adresse suivante : <https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/fr/assets/files/publications/icrc-001-0962.pdf>, p. 2.

¹²⁵ Comme l'a expliqué la délégation belge lors des négociations sur l'article 63 :

« L'intérêt de la population civile exige qu'il n'y ait aucune interruption dans le fonctionnement des services spéciaux dont la création a été imposée par les contingences de conflits revêtant de plus en plus les caractères de guerre totale et cela en vue d'assurer un minimum de protection aux personnes censées ne pas participer à la conduite d'opérations militaires actives. »

Voir actes de la conférence diplomatique de Genève de 1949, t. III, accessible à l'adresse suivante : https://library.icrc.org/library/docs/CD/CD_1949_ACTES_FRE_30.pdf, p. 139.

¹²⁶ Voir CICR, commentaire de l'article 63 de la quatrième convention de Genève, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/gciv-1949/article-63/commentary/1958?activeTab=> —

« [L]a Convention concerne avant tout les personnes ; cependant, la présente disposition postule que l'occupant ne pourra paralyser les Sociétés nationales en les privant des biens et moyens matériels nécessaires à l'accomplissement de leur tâche. On peut en conclure que les biens de ces Sociétés ne seront sujets à réquisition qu'en cas de nécessité absolue et seulement à titre temporaire ; de toute manière, ces réquisitions ne sauraient faire échec au principe essentiel de la continuité de leur action humanitaire. »

invoquer des raisons de sécurité pour justifier la suspension générale de toutes les activités humanitaires dans un territoire occupé¹²⁷.

49. L'application de ces aspects au contexte actuel :

- a) L'article 63 s'applique à l'UNRWA, qui est une « société de secours » et qui doit, en conséquence, être autorisé à poursuivre ses activités, y compris en ce qui concerne la fourniture de services WASH.
- b) Israël ne peut pas perturber ou entraver de quelque manière que ce soit les activités humanitaires de l'UNRWA. Plusieurs actions qu'il a entreprises violent cette obligation, notamment les attaques contre l'UNRWA, la législation visant à empêcher son fonctionnement dans le Territoire palestinien occupé, l'exigence d'évacuation de ses locaux, le refus de l'exonération des taxes et autres charges à laquelle il a droit¹²⁸.
- c) Israël ne peut pas apporter de changement dans le personnel ou la structure de l'UNRWA.
- d) Bien qu'en principe Israël ait le droit de déroger à cette obligation en imposant à titre exceptionnel des « mesures temporaires » motivées par « d'impérieuses considérations de sécurité », il s'agit d'un droit limité, qui ne permet ni d'attaquer des sites utilisés pour l'acheminement de l'aide humanitaire, ni d'adopter une législation ayant pour objectif ou pour effet le démantèlement permanent de l'UNRWA et/ou la suppression de ses activités.

iii) Article 71 du protocole additionnel I

50. L'article 71 du protocole additionnel I concerne le personnel faisant partie de l'aide fournie dans une action de secours dans un territoire occupé, notamment pour le transport et la distribution des envois de secours. Trois aspects clés de l'article 71 sont particulièrement pertinents en l'espèce.

51. Premièrement, cette obligation vise pour l'essentiel à ce que « [c]e personnel [soit] respecté et protégé » (paragraphe 2 de l'article 71). Il s'agit d'une obligation ayant une vaste portée, en vertu de laquelle il convient de ne pas diriger d'attaques ou de ne pas commettre d'autres formes de violence à l'encontre du personnel en question¹²⁹.

52. Deuxièmement, aux termes du paragraphe 3 de l'article 71, la puissance occupante « assistera, dans toute la mesure du possible, le personnel mentionné au paragraphe 1 dans l'accomplissement de sa mission de secours ». La notion d'assistance « dans toute la mesure du possible » s'apparente à l'obligation faite à un État de faciliter « dans toute la mesure de ses moyens » dont il est question au paragraphe 40 ci-dessus¹³⁰ et au libellé de l'article 55 mentionné au

¹²⁷ *Ibid.*

« Cette dernière ne pourra invoquer la réserve à la légère. Il faut que sa sécurité soit menacée par un danger réel. La nature des mesures auxquelles elle pourra recourir dépendra de la situation, et celles-ci ne seront maintenues que pour la durée des circonstances qui les auront motivées. Soulignons qu'en aucune circonstance un occupant ne saurait invoquer des motifs de sécurité pour suspendre d'une manière générale toute activité humanitaire en territoire occupé. »

¹²⁸ Voir le point c) de la section 1 du présent exposé.

¹²⁹ OCHA (Akande and Gillard), par. 78.

¹³⁰ L'exemple donné par le CICR dans son commentaire de l'article 71 du protocole additionnel I (accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/api-1977/article-71/commentary/1987?activeTab=>), qui porte sur l'assistance à fournir au titre de l'article 71, est la simplification des formalités administratives.

paragraphe 36 ci-dessus et comprend la nécessité de garantir la liberté de circulation du personnel¹³¹. Le paragraphe 3 de l'article 71 contient une exception limitée et temporaire à cette obligation, à savoir que « [l]es activités de ce personnel de secours ne peuvent être *limitées* et ses déplacements *temporairement* restreints *qu'en cas de nécessité militaire impérieuse* » (les italiques sont de nous). Il peut être mis fin à la mission d'une personne (« tout membre du personnel ») dans les cas où cette personne a outrepassé les limites de la mission de secours (paragraphe 4 de l'article 71).

53. Troisièmement, le paragraphe 1 de l'article 71 dispose que la participation de ce personnel « sera soumise à l'agrément de la Partie sur le territoire de laquelle il exercera son activité ». Les Maldives conviennent que, dans le cas d'un territoire occupé, c'est la puissance occupante qui doit ici donner son agrément¹³², mais celui-ci ne peut être refusé arbitrairement et est soumis à l'obligation primordiale de la puissance occupante d'assurer l'approvisionnement de la population civile (art. 55) et de faciliter les opérations de secours (art. 59)¹³³.

54. Application de l'article 71 au contexte actuel :

- a) Israël a l'obligation de protéger et de respecter et, dans toute la mesure du possible, d'aider le personnel impliqué dans les actions de secours dans le Territoire palestinien occupé, y compris le personnel de l'UNRWA. Il doit s'abstenir de les attaquer et leur permettre de se déplacer librement dans l'ensemble du territoire.
- b) Étant donné le besoin urgent et grave d'aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé (y compris en ce qui concerne l'accès à l'eau) et la capacité unique de l'UNRWA de fournir une telle aide, il serait arbitraire de la part d'Israël de refuser son agrément à l'UNRWA dans son ensemble.
- c) Dans la mesure où Israël s'oppose à la participation de *certain*s membres du personnel de l'UNRWA, il peut être répondu à ses préoccupations de manière ciblée, comme cela a été fait par le Secrétaire général de l'ONU, qui a ouvert deux enquêtes indépendantes sur des membres du personnel de l'Office à la suite des allégations israéliennes concernant leur implication dans les

¹³¹ Voir, en accord avec cette position, la base de données du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, règle 56, accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule56> (« Les parties au conflit doivent assurer au personnel de secours autorisé la liberté de déplacement essentielle à l'exercice de ses fonctions. ») (Citant à l'appui le paragraphe 3 de l'article 71 du protocole additionnel I.)

¹³² Voir CICR, commentaire de l'article 71 du protocole additionnel I (accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule56>) (« La participation du personnel de secours, enfin, "sera soumise à l'agrément de la Partie sur le territoire de laquelle il exercera son activité". Il faut entendre, par là, la partie qui exerce le contrôle sur ce territoire soit notamment, dans le cas de territoires occupés, la Puissance occupante et non la Partie dont le territoire est occupé. »).

¹³³ Voir OCHA (Akande and Gillard), par. 49 :

« Le consentement est refusé arbitrairement i) s'il est refusé dans des circonstances qui entraînent la violation par un État des obligations qui lui incombent en droit international à l'égard de la population civile concernée ; ou ii) si le refus de consentement viole les principes de nécessité et de proportionnalité ; ou iii) si le consentement est refusé d'une manière qui est déraisonnable, injuste, imprévisible ou autrement inappropriée. »

Parmi les exemples fournis au paragraphe 51 figure « le refus de consentir à des opérations d'aide humanitaire, en violation des droits de l'homme fondamentaux applicables dans les situations de conflit armé », lequel suppose, à son tour, « le refus de consentement dans des circonstances où cela risque d'empêcher ... la satisfaction de l'ensemble minimum de droits économiques, culturels et sociaux pertinents, tels que les droits à un niveau de vie adéquat et aux services médicaux et de santé essentiels ».

attaques du 7 octobre 2023. Ces enquêtes n'ont mis en évidence aucun fait mettant en cause l'UNRWA dans son ensemble ou justifiant une cessation de ses activités dans leur intégralité¹³⁴.

iv) Obligations découlant des traités applicables en matière de droits de l'homme

55. La protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas de s'appliquer en cas de conflit armé international, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires¹³⁵. Une puissance occupante a des obligations en matière de droits de l'homme dans l'ensemble du territoire occupé¹³⁶. La Cour a expressément confirmé que, parmi les obligations en matière de droits de l'homme incombant à Israël dans le Territoire palestinien occupé figurent¹³⁷ celles énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la convention relative aux droits de l'enfant¹³⁸. Ces deux traités présentent un intérêt pour la présente demande d'avis consultatif à trois égards¹³⁹.

56. Premièrement, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la convention relative aux droits de l'enfant consacrent tous deux le droit d'accès à l'eau :

- a) En application de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Israël est tenu de « prendr[e] des mesures appropriées pour assurer la réalisation » du « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille »¹⁴⁰. En application de l'article 12, il est tenu de prendre des mesures pour « assurer le plein exercice » du « droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre »¹⁴¹. L'accès à un approvisionnement suffisant en eau propre et salubre est

¹³⁴ Voir les points a) ii) de la section 1 du présent exposé.

¹³⁵ *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.

¹³⁶ *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. 99, citant *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 ; *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 2005*, p. 231, par. 178.

¹³⁷ En ce qui concerne l'applicabilité de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, les Maldives indiquent que, le 1^{er} octobre 2024, elles ont soumis une déclaration d'intervention en vertu de l'article 63 du Statut de la Cour 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)*.

¹³⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 177-181, par. 102-113. Voir également *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. 100.

¹³⁹ On notera que, lors de la rédaction de la convention relative aux droits de l'enfant, il a été tenu compte du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : OHCHR, *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child* (OHCHR 2007), accessible à l'adresse suivante : <https://digitallibrary.un.org/record/602462?ln=en&v=pdf>, vol. II, p. 598.

¹⁴⁰ Le paragraphe 1 de l'article 11 est libellé comme suit :

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

Le paragraphe 2 de l'article 11 traite des mesures à prendre en ce qui concerne le droit d'être à l'abri de la faim.

¹⁴¹ L'article 12 prévoit ce qui suit :

« 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre.

manifestement essentiel pour assurer un « niveau de vie suffisant » et maintenir « la santé physique et mentale »¹⁴². Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a donc déjà demandé de manière très insistante à Israël « de prendre des mesures immédiates pour assurer de façon équitable l'accès à l'eau et la distribution de l'eau à toutes les populations vivant dans les territoires occupés »¹⁴³.

- b) Le paragraphe 1 de l'article 24 de la convention relative aux droits de l'enfant exige des États parties qu'ils « reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible »¹⁴⁴. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 24 de cette convention, « [l]es États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées », y compris des mesures « pour lutter contre la maladie et la malnutrition, ... grâce ... à la fourniture ... d'eau potable » (alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 24). Les Maldives ont souligné l'incidence tragique du manque d'accès à l'eau potable sur les enfants dans l'exposé qu'elles ont présenté dans la procédure relative à l'avis consultatif au sujet du *Territoire palestinien occupé*¹⁴⁵.

57. Deuxièmement, les États parties sont tenus (en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la convention relative aux droits de l'enfant) d'assurer la pleine réalisation des droits énoncés dans ces traités, y compris le droit à l'eau, ce qui conditionne

2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer :

- a) la diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant ;
- b) l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ;
- c) la prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ;
- d) la création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie. »

¹⁴² Nations Unies, voir, par exemple, Assemblée générale, résolution 70/169 du 17 décembre 2015 sur les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, doc. A/RES/70/169, par. 1 (« [l]es droits fondamentaux à l'eau potable et à l'assainissement en tant qu'éléments du droit à un niveau de vie suffisant sont indispensables pour la pleine jouissance du droit à la vie et de tous les droits de l'homme ») ; Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, intitulée « Le droit à l'eau (articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », 20 janvier 2003, doc. E/C.12/2002/11, par. 3 :

« Le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte énonce un certain nombre de droits qui découlent du droit à un niveau de vie suffisant — "y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants" — et qui sont indispensables à sa réalisation. L'emploi de l'expression "y compris" indique que ce catalogue de droits n'entendait pas être exhaustif. Le droit à l'eau fait clairement partie des garanties fondamentales pour assurer un niveau de vie suffisant, d'autant que l'eau est l'un des éléments les plus essentiels à la survie. ... Le droit à l'eau est aussi inextricablement lié au droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12, par. 1) et aux droits à une nourriture et à un logement suffisants (art. 11, par. 1). » (Citations internes omises.)

Voir également par. 11 (« Les éléments constitutifs du droit à l'eau doivent être adéquats au regard de la dignité humaine, de la vie et de la santé, conformément aux articles 11, paragraphe 1, et 12 du Pacte »), le paragraphe 12 expliquant que le caractère adéquat de l'eau pouvait être évalué en fonction de la disponibilité, de la qualité et de l'accessibilité. Ces dispositions vont dans le sens de l'analyse présentée par les Maldives dans leur exposé écrit de 2023, par. 40.

¹⁴³ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales : Israël, 26 juin 2003, doc. E/C.12/1/Add.90, par. 41. Voir également d'autres observations finales du Comité concernant Israël : 16 décembre 2011, doc. E/C.12/ISR/CO/3, par. 29 ; 1^{er} novembre 2023, doc. E/C.12/PSE/CO/1, par. 50.

¹⁴⁴ Le paragraphe 1 de l'article 24 se lit intégralement comme suit : « Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services. »

¹⁴⁵ Exposé écrit des Maldives de 2023, par. 41, al. f) ; CR 2024/14, Maldives (Sander), p. 33, par. 23, al. d).

le pouvoir discrétionnaire dont ils disposent pour déterminer les mesures à prendre pour réaliser ce droit.

- a) Aux termes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'utilisation du terme « réalisation » dans l'article 11 est cohérente avec l'obligation du paragraphe 1 de l'article 2 selon laquelle un État partie doit prendre des mesures « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés ». Les mesures prises « doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte »¹⁴⁶. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a souligné que « [L]es États parties ont l'obligation constante et permanente d'avancer aussi rapidement et aussi efficacement que possible vers le plein exercice du droit à l'eau »¹⁴⁷, en mettant l'accent sur la disponibilité, la qualité et l'accessibilité des ressources hydriques¹⁴⁸.
- b) Comme indiqué ci-dessus, le paragraphe 2 de l'article 24 de la convention relative aux droits de l'enfant exige la « réalisation intégrale » du droit prévu à l'article 24. Une mesure est « appropriée » si elle est nécessaire et efficace pour la mise en œuvre du droit¹⁴⁹. La question de savoir si l'approvisionnement en eau potable est suffisant pour que le droit soit « réalis[é] intégralement » doit être évaluée en fonction de la disponibilité, de la qualité et de l'accessibilité des ressources hydriques¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, intitulée « La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte) », doc. E/1991/23, 1990, par. 2.

¹⁴⁷ *Ibid.*, observation générale n° 15, intitulée « Le droit à l'eau (articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », 20 janvier 2003, doc. E/C.12/2002/11, par. 18.

¹⁴⁸ *Ibid.*, par. 12.

¹⁴⁹ John Tobin, "Article 4 A State's General Obligation of Implementation" in John Tobin (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child : A Commentary* (2019), p. 110 :

« les États jouissent d'une marge d'appréciation pour déterminer les mesures qui seront appropriées pour assurer la jouissance des droits prévus par la Convention dans leur juridiction. Ce pouvoir discrétionnaire n'est toutefois pas illimité et reste soumis aux réserves selon lesquelles les mesures prises doivent effectivement contribuer à la réalisation des droits de l'enfant (principe d'effectivité) et être mises en œuvre d'une manière qui soit compatible avec tous les articles de la Convention. Ainsi, par exemple, les mesures ne doivent pas être discriminatoires et l'opinion des enfants doit être sollicitée d'une manière compatible avec l'article 12. Il incombe également aux États de démontrer que les mesures qu'ils ont adoptées sont appropriées et ils doivent s'inspirer des travaux importants du Comité des droits de l'enfant sur cette question. »

Dans le même volume, voir également John Tobin, "Article 24 : The Right to Health", p. 907 :

« cette marge d'appréciation reste soumise à la condition primordiale que, quelles que soient les mesures adoptées par les États, elles doivent être prises d'une manière qui soit cohérente avec les obligations plus larges imposées par la convention relative aux droits de l'enfant et le système de droit international. En outre, la disposition selon laquelle les mesures doivent être "appropriées" exige qu'elles soient également efficaces et, dans la mesure du possible, fondées sur des preuves. »

Voir également Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 19 (2016), intitulée « Élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant (art. 4) », 20 juillet 2016, doc. CRC/C/GC/19*, par. 22 (« Les mesures sont considérées comme étant appropriées lorsqu'elles concourent, directement ou indirectement, à la promotion des droits de l'enfant dans un contexte donné. »).

¹⁵⁰ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 15, intitulée « Le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24) », doc. CRC/C/GC/15, 17 avril 2013, par. 112.

58. Troisièmement, et c'est là un point essentiel aux fins de la présente procédure consultative, un État partie est tenu de coopérer avec des tiers, y compris des acteurs internationaux, lorsque cela est nécessaire à la pleine réalisation et/ou à la mise en œuvre des droits en question¹⁵¹.

- a) L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels souligne « l'importance essentielle d'une coopération internationale » pour la réalisation du droit auquel cette disposition se réfère. De nombreuses autres dispositions font référence à l'assistance, à la coopération et à l'action internationales¹⁵². Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a observé au sujet de l'expression « au maximum de ses ressources disponibles » utilisée au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte que « pour les auteurs du Pacte, [cette] expression ... visait à la fois les ressources propres d'un État et celles de la communauté internationale, disponibles par le biais de l'assistance et de la coopération internationales »¹⁵³. Il a également noté expressément le rôle joué par les entités des Nations Unies dans la pleine réalisation du droit à l'eau¹⁵⁴.
- b) De même la convention relative aux droits de l'enfant contient de multiples références à la coopération internationale comme moyen de garantir les droits inclus dans le traité¹⁵⁵. Le Comité des droits de l'enfant a estimé que dans les « ressources disponibles » d'un État, il fallait inclure « les ressources apportées par la communauté internationale au titre de l'aide internationale »¹⁵⁶ et a expressément mentionné le rôle joué par « les institutions de l'ONU et les organisations apparentées » pour « aider les États à honorer les obligations qu'ils ont contractées en vertu de la

¹⁵¹ Daragh Murray, "Occupation", in Daragh Murray, Elizabeth Wilmshurst, Françoise Hampson, Charles Garraway, Noam Lubell, Dapo Akande (eds), *Practitioners' Guide to Human Rights Law in Armed Conflict* (2016), par. 10.62 :

« Le droit international des droits de l'homme exige que les États garantissent la réalisation des droits des individus dans les situations où ceux-ci ne sont pas en mesure d'exercer un droit eux-mêmes, pour des raisons indépendantes de leur volonté. Les États peuvent s'acquitter de cette obligation soit en garantissant directement le droit en question, soit en facilitant sa réalisation. Il leur appartient donc soit de fournir directement l'aide requise, soit de faciliter la fourniture de l'aide par un tiers. »

¹⁵² Voir, par exemple, le paragraphe 1 de l'article 2, selon lequel un État partie s'engage « à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés », et l'article 23 (qui fait référence aux « mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans ledit Pacte »).

¹⁵³ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, intitulée « La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte) », doc. E/1991/23, 1990, par. 13.

¹⁵⁴ Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15, intitulée « Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », 20 janvier 2003, doc. E/C.12/2002/11, par. 47 (« Lorsqu'ils élaborent et appliquent leur stratégie, les États parties devraient mettre à profit l'assistance technique et la coopération des institutions spécialisées des Nations Unies ») et par. 60. En accord avec cette position, voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observations finales : Israël, 31 août 2001, doc. E/C.12/1/Add.69, par. 13 (« Le Comité juge alarmant que les forces de sécurité israéliennes aient renvoyé les missions d'approvisionnement du Comité international de la Croix-Rouge et de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient qui tentaient d'apporter des denrées alimentaires, de l'eau et des soins médicaux aux zones touchées. »)

¹⁵⁵ Voir, par exemple, l'alinéa final du préambule (« Reconnaissant l'importance de la coopération internationale pour l'amélioration des conditions de vie des enfants dans tous les pays » ; l'article 4 (« Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, [les États Parties] prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale » ; le paragraphe 4 de l'article 24 (« Les États parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. »).

¹⁵⁶ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, rapport sur la quarante-sixième session, « Journée de débat général », 5 octobre 2007, accessible à l'adresse suivante : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g08/413/40/pdf/g0841340.pdf>, ch. VII, par. 24.

Convention »¹⁵⁷. Plus précisément, il a recommandé à Israël « de faire en sorte que ... [les familles palestiniennes et bédouines ainsi que les familles dans le Territoire palestinien occupé] ... ne soient pas privées d'accès à l'eau potable, au réseau d'assainissement et à des vivres ; et de permettre aux organismes humanitaires d'accéder sans entrave aux familles et aux enfants »¹⁵⁸. Le Comité a en outre précisé qu'Israël devait « garantir la sécurité des opérations menées par l'UNWRA dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est »¹⁵⁹.

59. En conséquence, dans la mesure où Israël n'assure pas lui-même la réalisation du droit à l'eau dans le Territoire palestinien occupé, il doit faciliter la réalisation de ce droit par une tierce partie. L'UNRWA est la tierce partie qui offre le seul moyen pratique et le plus efficace de faire en sorte que la population civile du Territoire palestinien occupé puisse jouir du droit à l'eau.

b) Obligations d'Israël en tant que Membre de l'Organisation des Nations Unies

60. En tant que Membre de l'Organisation des Nations Unies, Israël est partie à la Charte des Nations Unies et au Statut de la Cour internationale de Justice. Il est également partie à la convention générale. Chacun de ces traités impose des obligations en ce qui concerne la présence et les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé. Les Maldives soulignent que ces obligations sont essentielles à l'efficacité des organisations internationales (notamment l'Organisation des Nations Unies) et, plus généralement, au maintien de l'ordre international, en particulier en période de crise humanitaire. Une adhésion de bonne foi à ces obligations est indispensable pour ne pas risquer de créer un précédent très dangereux.

i) Obligation d'Israël de fournir une assistance à l'Organisation des Nations Unies

61. L'article 2 de la Charte des Nations Unies dispose que les Membres « doivent agir conformément [à différents] principes ». Le paragraphe 5 de l'article 2 énonce le principe suivant :

« Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et

¹⁵⁷ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observation générale n° 5, intitulée « Mesures d'application générales de la convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6) », 27 novembre 2003, doc. CRC/GC/2003/5, par. 64. Il est reconnu que l'accent est mis dans les paragraphes 63 et 64 de cette observation générale sur l'assistance technique, mais aucune base textuelle ne justifie que cette assistance soit aussi limitée (cf. alinéa b) de l'article 45 de la convention sur les droits de l'enfant).

¹⁵⁸ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observations finales : Israël, 16 septembre 2024, doc. CRC/C/ISR/CO/5-6, par. 39, al. b), par. 51, al. g). Voir également les observations finales du Comité : Israël, 4 juillet 2013, doc. CRC/C/ISR/CO/2-4, par. 54 (« Le Comité lui demande en outre instamment d'adopter immédiatement des mesures pour rétablir les services d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et de garantir l'accès sans entrave des organismes humanitaires qui fournissent ces services en attendant le rétablissement de ceux-ci ») et par. 60 :

« À la lumière des nombreuses recommandations adressées à l'État partie par le Secrétaire général de l'ONU, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et divers organes conventionnels concernant le droit des familles palestiniennes et bédouines à un niveau de vie suffisant, le Comité demande instamment à l'État partie de s'engager inconditionnellement à s'abstenir de toute action qui priverait encore les familles palestiniennes et bédouines de leurs terres et de leur accès à l'eau potable, à l'assainissement et à des vivres, ainsi que de permettre aux organismes humanitaires d'avoir accès sans entrave aux familles et aux enfants dans le besoin, sans crainte de persécution ou de récrimination. »

¹⁵⁹ Nations Unies, Comité des droits de l'enfant, observations finales : Israël, 16 septembre 2024, doc. CRC/C/ISR/CO/5-6, par. 51, al. g).

s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive. »

62. Cette disposition doit être interprétée dans le contexte de la Charte dans son ensemble, y compris la disposition figurant au paragraphe 2 de l'article 2, selon laquelle les États Membres « doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte ».

63. La Cour a déjà signalé l'étendue et l'importance de l'obligation prévue au paragraphe 5 de l'article 2, en soulignant ce qui suit dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* : « 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 » [y compris ceux acceptés dans l'article 2, paragraphe 5]¹⁶⁰.

64. L'UNRWA est un organe subsidiaire de l'ONU créé par l'Assemblée générale conformément à l'article 22 de la Charte¹⁶¹ et fait donc « partie intégrante » de l'Organisation¹⁶².

65. L'UNRWA exerce son mandat dans le Territoire palestinien occupé conformément aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'Assemblée générale a créé l'UNRWA en 1949 par le biais de sa résolution 302 (IV), décidant que cette entité « exécuter[ait], en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission économique d'étude »¹⁶³. Le mandat de l'UNRWA a été constamment reconduit au cours des décennies suivantes. Plus récemment, dans sa résolution 77/123 du 12 décembre 2022, l'Assemblée générale a prolongé son mandat jusqu'au 30 juin 2026¹⁶⁴. Dans la même résolution, elle a

« *soulign[é]* 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 »¹⁶⁵.

66. Les activités menées par l'UNRWA en application du mandat que lui a confié l'Assemblée générale, y compris ses opérations humanitaires concernant l'approvisionnement en eau, constituent une forme d'« action » engagée par l'ONU conformément au paragraphe 5 de l'article 2 de la

¹⁶⁰ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 183.

¹⁶¹ L'article 22 prévoit : « L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. »

¹⁶² Nations Unies, lettre datée du 4 octobre 2024 adressée à M. Benyamin Nétanyahou, premier ministre de l'État d'Israël, par le Secrétaire général, 4 octobre 2024, dossier, pièce N300, p. 2.

¹⁶³ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, doc. A/RES/302 (IV), par. 7, al. a).

¹⁶⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution n° 77/123 du 12 décembre 2022 sur l'aide aux réfugiés de Palestine, doc. A/RES/77/123, par. 6.

¹⁶⁵ *Ibid.*, par. 3 (il faut noter également le préambule « *Saluant* le rôle indispensable de l'Office qui, depuis sa création il y a plus de 70 ans, améliore le sort des réfugiés de Palestine, prêtant à cet effet une assistance éducative, sanitaire et sociale ainsi que des services de secours et poursuivant son action en matière d'aménagement des camps, de microfinancement, de protection et d'aide d'urgence »).

Charte¹⁶⁶. Aux termes de cette disposition, Israël a donc l'obligation de « donner pleine assistance » à cette action. L'expression « pleine assistance » est manifestement large, appelant à la fois une obligation de prendre des mesures positives et une obligation de s'abstenir de s'ingérer dans les interventions de l'ONU, selon les circonstances. En l'espèce, les Maldives estiment qu'elle impose au moins ce qui suit :

- a) Israël ne doit pas mener d'attaques contre le personnel et/ou les installations de l'UNRWA. Malgré cette obligation, l'Office a été attaqué à plusieurs reprises par les forces israéliennes, qui ont visé notamment les installations à partir desquelles il fournit des services WASH¹⁶⁷.
- b) Israël ne doit pas porter d'allégations non fondées contre l'UNRWA, et s'il porte de telles allégations, il doit coopérer à la réalisation des enquêtes indépendantes qui seront menées ultérieurement pour établir les faits pertinents et éviter que les opérations de l'Office ne soient indûment perturbées par de fausses rumeurs. Israël a manqué à ce devoir en portant des allégations contre le personnel de l'UNRWA au premier semestre de 2024, qu'il n'a jamais étayées, et en ne coopérant pas à la réalisation des deux enquêtes indépendantes lancées par le Secrétaire général de l'ONU¹⁶⁸. Ses autres tentatives visant à obtenir que cessent les financements de l'UNRWA seraient également illicites.
- c) Israël doit respecter les exonérations fiscales auxquelles l'UNRWA a droit. Ces exonérations permettent à ce dernier d'effectuer son travail en utilisant au mieux ses ressources limitées, et refuser de les accorder constitue une ingérence dans l'aptitude de l'Office à s'acquitter de ses fonctions en drainant indûment ses ressources. Elles n'ont cependant pas été accordées par Israël¹⁶⁹.
- d) Israël ne doit pas adopter et mettre en œuvre des lois conçues pour empêcher, ou pouvant avoir pour effet d'empêcher, l'UNRWA de remplir ses fonctions dans le Territoire palestinien occupé. L'adoption de la législation israélienne sur l'UNRWA¹⁷⁰ est manifestement incompatible avec cette obligation dans la mesure où :
 - i) avant tout, elle exige de l'UNRWA qu'il cesse ses opérations sur le territoire d'Israël (qui, d'après ce dernier, semble incorporer le Territoire palestinien occupé) ;
 - ii) elle exige de l'UNRWA qu'il évacue les locaux à partir desquels il exerce ses fonctions ; et
 - iii) elle interdit tout contact entre l'UNRWA et les fonctionnaires du Gouvernement israélien, alors que ces contacts sont une condition pratique essentielle à l'accomplissement par l'Office de ses fonctions. L'utilisation illicite récente par les forces israéliennes d'un centre de santé de l'UNRWA comme lieu de détention temporaire témoigne du problème que cela pose¹⁷¹.
- e) Israël ne doit pas entraver l'utilisation par l'UNRWA de ses locaux, y compris sous la forme extrême consistant à le forcer à évacuer l'un quelconque d'entre eux. La lettre d'Israël du 24 janvier 2025, exigeant que l'UNRWA mette fin à ses activités et abandonne ses locaux¹⁷², qui

¹⁶⁶ Il en va de même pour les autres entités des Nations Unies ; comme indiqué plus haut, pour faciliter le travail de la Cour, le présent exposé écrit se concentre sur les activités de l'UNRWA.

¹⁶⁷ Voir les points c) i) de la section 1 du présent exposé.

¹⁶⁸ Voir les points c) ii) de la section 1 du présent exposé.

¹⁶⁹ Voir les points c) iii) de la section 1 du présent exposé.

¹⁷⁰ Voir les points c) iv) de la section 1 du présent exposé.

¹⁷¹ Voir paragraphe 0 du présent exposé.

¹⁷² Voir les points c) v) de la section 1 du présent exposé.

a forcé l'UNRWA à évacuer son complexe de Sheikh Jarrah¹⁷³, est clairement incompatible avec cette obligation.

67. Il est clair qu'à ce jour, Israël n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en application du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte. Au lieu de prêter « pleine assistance » aux actions de l'ONU entreprises par l'intermédiaire de l'UNRWA, il a cherché à saper, à contrecarrer et même à mettre fin unilatéralement aux interventions en question. Compte tenu de la gravité de la situation, le Secrétaire général de l'ONU a jugé nécessaire d'appeler Israël à se conformer à ses obligations au titre du paragraphe 5 de l'article 2¹⁷⁴.

ii) Obligations d'Israël concernant les privilèges et immunités de l'ONU

68. L'article 105 de la Charte des Nations Unies se lit comme suit :

- « 1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.
2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.
3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet. »

69. En ce qui concerne les recommandations de l'Assemblée générale visées au paragraphe 3 de l'article 105, l'Assemblée a adopté le 13 février 1946 sa résolution 22 (I), par laquelle elle a approuvé la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, jointe en annexe (c'est-à-dire la convention générale telle que définie ci-dessus), et l'a « propos[ée] à l'adhésion de chacun des Membres des Nations Unies »¹⁷⁵. Israël a adhéré à la convention générale sans réserve le 21 septembre 1949¹⁷⁶. Il y est toujours partie aujourd'hui.

70. Comme il a été dit plus haut¹⁷⁷, l'UNRWA, qui a été créé par l'Assemblée générale, est un organe subsidiaire de l'ONU. L'Office lui-même, et les membres de son personnel, ont donc droit aux privilèges et immunités visés à l'article 105¹⁷⁸. Dans sa résolution 302 (IV), notamment, l'Assemblée générale a

¹⁷³ Voir paragraphe 29 du présent exposé.

¹⁷⁴ Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation, M. Danny Ben Yosef Danon, par le Secrétaire général, dossier, pièce N308, p. 2.

¹⁷⁵ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 22 (I) du 13 février 1946, accessible à l'adresse suivante : [https://docs.un.org/fr/A/RES/22\(I\)](https://docs.un.org/fr/A/RES/22(I)).

¹⁷⁶ Nations Unies, voir le registre des États parties, accessible à l'adresse suivante : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=_fr.

¹⁷⁷ Voir le paragraphe 0 du présent exposé.

¹⁷⁸ Nations Unies, note verbale adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le bureau des affaires juridiques des Nations Unies, 18 novembre 2024, dossier, pièce N303, p. 2.

« invit[é] les gouvernements intéressés 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 [avaient] 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 »¹⁷⁹.

71. En outre, dans l'échange de lettres¹⁸⁰, Israël a expressément reconnu que la convention générale « régir[ait] les relations entre le Gouvernement et l'Office pour tout ce qui concern[ait] les fonctions de ce dernier »¹⁸¹. Il convient ici de préciser que les obligations découlant de la convention générale (fondées sur l'article 105 de la Charte) existent indépendamment de cette reconnaissance expresse dans l'échange de lettres. Ainsi, le fait de se retirer de l'accord conclu dans l'échange de lettres, comme Israël l'a fait le 3 novembre 2024¹⁸², n'a aucun effet sur l'application de la convention générale en ce qui concerne l'UNRWA.

72. Plusieurs dispositions de la convention générale sont pertinentes pour la présente demande d'avis consultatif.

73. Tout d'abord, la section 3 de l'article II prévoit ce qui suit : « Les locaux de l'Organisation sont inviolables. Ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. »

74. Cette disposition fait référence à une immunité de l'ONU elle-même, qui relève du paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte et s'étend à toutes ses entités, y compris l'UNRWA.

75. L'expression « biens et avoirs » englobe un large éventail de biens et d'avoirs meubles et immeubles et incorporels, y compris les bâtiments, les véhicules et les ordinateurs¹⁸³.

76. L'État qui contrôle le territoire sur lequel des locaux des Nations Unies sont situés ne peut décider unilatéralement de fermer ces locaux. S'il souhaite que les locaux en question soient déplacés, il doit au minimum engager des consultations et des négociations préalables de bonne foi sur les conditions et les modalités de leur transfert et sur les divers arrangements nécessaires pour procéder au transfert avec un minimum de préjudice pour le travail de l'Organisation. L'État concerné doit donner à cette dernière un délai raisonnable¹⁸⁴. Bien entendu, il reste soumis à toutes ses autres obligations de droit international, ce qui peut rendre illicite en elle-même toute décision de sa part de mettre fin à un mandat spécifique de l'ONU.

¹⁷⁹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution n° 302 (IV) du 8 décembre 1949, doc. A/RES/302(IV), par. 17.

¹⁸⁰ Comme défini à l'alinéa c) du paragraphe 21 du présent exposé.

¹⁸¹ Nations Unies, échange de lettres, dossier, pièce N283, lettre datée du 14 juin 1967 adressée au commissaire général de l'UNRWA par le conseiller politique auprès du ministère des affaires étrangères d'Israël et ambassadeur itinérant, par. g).

¹⁸² Voir paragraphe 24 du présent exposé.

¹⁸³ Voir Lance Bartholomeusz, "Inviolability of Premises (Article II, Section 3, General Convention)" in August Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary* (2016), p. 133, citant la pratique pertinente.

¹⁸⁴ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 93-96, par. 44 et 48-49.

77. La section 3 de l'article II de la convention générale a plusieurs implications pour les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et les obligations connexes d'Israël au regard du droit international.

- a) Les biens et les avoirs de l'UNRWA ne peuvent faire l'objet d'une attaque militaire. Une telle attaque est nécessairement une « forme de contrainte » sur ces biens et avoirs, contraire à la section 3 de l'article II¹⁸⁵. Les attaques d'Israël contre les locaux et installations de l'UNRWA¹⁸⁶ vont totalement à l'encontre de ses obligations de respecter et de protéger l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA aux termes de la section 3 de l'article II.
- b) L'UNRWA ne peut être expulsé (c'est-à-dire déplacé de façon unilatérale sans préavis raisonnable) des locaux où il exerce ses activités. Il était donc internationalement illicite pour Israël d'écrire au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le 24 janvier 2025 pour exiger que l'UNRWA se retire immédiatement des locaux où il mène ses activités dans le Territoire palestinien occupé¹⁸⁷, d'autant que — comme la Cour l'a récemment indiqué — Israël n'a pas le droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation¹⁸⁸, et n'est donc pas habilité à prendre des décisions unilatérales concernant la fin de la présence de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé¹⁸⁹. Le Secrétaire général de l'ONU a souligné l'illicéité des agissements d'Israël dans une lettre adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies en date du 27 janvier 2025, dans laquelle il indiquait ce qui suit (sans préjudice de la question fondamentale selon laquelle Israël n'avait pas le droit d'exercer sa souveraineté sur le Territoire palestinien occupé) :

« une demande unilatérale de cessation des activités et d'évacuation de tous les locaux moins d'une semaine après la mise en demeure est manifestement déraisonnable et incompatible avec les obligations internationales d'Israël ... [T]oute modification ou cessation des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, nécessiterait des consultations et des négociations préalables entre l'Organisation des Nations Unies et Israël, ainsi que des orientations de l'Assemblée

¹⁸⁵ Nations Unies, voir, par exemple, Assemblée générale, résolution 69/88 du 5 décembre 2014 sur les opérations de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, doc. A/RES/69/88 (« *Déplorant également* les attaques perpétrées contre des installations des Nations Unies, notamment contre des écoles de l'Office où des civils déplacés avaient trouvé refuge, ainsi que toutes les autres atteintes à l'inviolabilité des locaux des Nations Unies commises au cours du conflit dans la bande de Gaza en juillet et août 2014 ») ; résumé du rapport de la Commission du Siège 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, annexé à la lettre datée du 4 mai 2009 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, doc. A/63/855-S/2009/250, par. 16 (« les FDI avaient lancé une frappe directe et délibérée contre les locaux des Nations Unies. Elle a estimé que cette attaque constituait une atteinte flagrante à l'inviolabilité de ces locaux et un manquement à l'obligation d'accorder l'immunité aux biens et avoirs de l'Organisation contre toute forme d'ingérence. ») Voir également la pratique ultérieure de l'Assemblée générale citée dans Lance Bartholomeusz, « Inviolability of Premises (Article II, Section 3, General Convention) » in August Reinisch (ed), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies : A Commentary* (2016), p. 131, y compris spécifiquement en ce qui concerne les installations de l'UNRWA ; Rosalyn Higgins, Philippa Webb, Dapo Akande, Sandesh Sivakumaran, James Sloan, *Oppenheim's International Law: United Nations* (2017), p. 574.

¹⁸⁶ Voir les points c) i) de la section 1 du présent exposé.

¹⁸⁷ Voir les points c) v) de la section 1 du présent exposé.

¹⁸⁸ *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, 256 et 262.

¹⁸⁹ Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Danny Ben Yosef Danon, par le Secrétaire général, dossier, pièce N308, p. 2.

générale, et ne saurait être effectuée unilatéralement ... Aucune consultation de ce type n'a eu lieu jusqu'à présent. »¹⁹⁰

Comme le Secrétaire l'a souligné dans la suite de sa lettre,

« tant que ces consultations et négociations n'auront pas eu lieu et tant que l'UNRWA fonctionnera conformément au mandat que lui a confié l'Assemblée générale dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Israël reste tenu d'accorder à l'UNRWA tous les privilèges, immunités et facilités, y compris ceux énoncés dans ... la convention générale ... et une action de la part d'Israël est nécessaire pour faciliter, et non entraver, les opérations de l'UNRWA »¹⁹¹.

- c) Il convient de souligner que la simple adoption de la législation israélienne sur l'UNRWA entraîne une ingérence dans les locaux de l'UNRWA, qui est contraire aux obligations d'Israël au titre de la section 3 de l'article II de la convention générale. Il est expressément fait référence dans cette section à la « contrainte ... législative » qui pèse sur les locaux de l'Organisation des Nations Unies, indépendamment du fait que la législation en question soit ou non mise en œuvre dans la pratique (bien que, comme indiqué ci-dessus, la législation israélienne sur l'UNRWA soit considérée comme ayant été au moins en partie mise en œuvre).

78. Deuxièmement, l'article V de la convention générale contient des dispositions relatives à l'immunité des fonctionnaires des Nations Unies¹⁹², qui entrent dans le champ d'application du paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte. La section 18 de l'article V¹⁹³ prévoit ce qui suit dans sa partie pertinente :

« Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies :

- a) jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) »¹⁹⁴.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Les sections 22-23 de l'article IV concernent les privilèges et immunités des experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies.

¹⁹³ La section 17 de l'article V prévoit que :

« Le Secrétaire général déterminera les catégories des fonctionnaires auxquels s'appliquent les dispositions du présent article ainsi que de l'article VII. Il en soumettra la liste à l'Assemblée générale et en donnera ensuite communication aux Gouvernements de tous les Membres. Les noms des fonctionnaires compris dans ces catégories seront communiqués périodiquement aux Gouvernements des Membres. »

En ce qui concerne cette disposition, voir Ronja Bandyopadhyay, Tomoko Iwata, "Officials (Article V, Sections 17-21, General Convention)" in August Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary* (2016), p. 316 :

« À ce jour, le Secrétaire général de l'ONU a distingué, et l'Assemblée générale a reconnu, deux catégories de fonctionnaires : i) ceux qui sont membres du personnel de l'ONU au sens des articles 7 et 101 de la Charte, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur le plan local et rémunérés à l'heure, et ii) ceux qui sont engagés pratiquement à plein temps, mais qui ne sont pas membres du personnel parce qu'ils ne sont pas nommés par le Secrétaire général ou parce qu'ils sont directement responsables devant l'Assemblée générale ou un autre organe ... [L]'ONU a toujours affirmé clairement sa position selon laquelle l'obligation de communication prévue à la section 17 de l'article V, à la différence de la pratique qui peut être applicable dans le contexte diplomatique, n'est pas une condition préalable à la jouissance des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires en vertu des articles V et VII. »

¹⁹⁴ Concernant les experts en mission des Nations Unies, la disposition équivalente est le point b) de la section 22 de l'article VI.

79. Les membres du personnel de l'UNRWA sont considérés comme des fonctionnaires des Nations Unies¹⁹⁵. Israël n'est donc pas autorisé à engager une procédure pénale contre eux pour des paroles prononcées ou des actes accomplis en leur qualité officielle. Pourtant, l'article 3 de la loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024) laisse expressément ouverte la possibilité pour les autorités israéliennes d'entamer des « poursuites pénales contre des membres du personnel de l'UNRWA » sans limitation quant aux actes sur lesquels ces poursuites peuvent porter¹⁹⁶. De telles poursuites pénales seraient illicites si elles concernaient les actes accomplis par un fonctionnaire de l'UNRWA en sa qualité officielle¹⁹⁷ (il appartient exclusivement au Secrétaire général de l'ONU de déterminer si les paroles ont été prononcées ou si des actes ont été accomplis par un fonctionnaire dans le cadre de ses fonctions officielles¹⁹⁸). De telles poursuites pénales ne seraient autorisées que si le Secrétaire général levait l'immunité conformément à la section 20 de l'article V de la convention générale¹⁹⁹. Notamment, si Israël devait formuler des allégations d'un comportement pénalement répréhensible de la part d'un fonctionnaire de l'UNRWA, l'ONU serait tenue, aux termes de la section 21 de l'article V de la convention générale, de coopérer à tout moment avec les autorités israéliennes compétentes « en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités énumérées dans le présent article ». Elle a prouvé sa volonté et sa capacité de coopérer face à des allégations de comportement illicite de la part de ses fonctionnaires, par exemple en ouvrant et en concluant rapidement deux enquêtes lorsque Israël a déclaré que des membres du personnel de l'UNRWA auraient participé aux attaques du 7 octobre 2023²⁰⁰.

80. Troisièmement, la section 7 de l'article II de la convention générale prévoit ce qui suit :

« L'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont :

.....

- b) exonérés de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés par l'Organisation des Nations Unies pour son usage officiel. Il est entendu, toutefois, que les articles ainsi importés en franchise ne seront pas vendus sur le territoire du pays dans lequel ils auront été introduits, à moins que ce ne soit à des conditions agréées par le Gouvernement de ce pays ».

¹⁹⁵ Voir Ronja Bandyopadhyay, Tomoko Iwata, "Officials (Article V, Sections 17-21, General Convention)" in August Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary* (2016), p. 319 (note 31), 328-329 et 358.

¹⁹⁶ Voir paragraphe 22 du présent exposé.

¹⁹⁷ Nations Unies, note verbale adressée au ministère des affaires étrangères d'Israël par le bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies, 8 janvier 2025, dossier, pièce N306, p. 5.

¹⁹⁸ *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. 87, par. 60 (« le Secrétaire général, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'organisation, a la responsabilité principale de la protection des intérêts de celle-ci ; à ce titre, il lui incombe d'apprécier si ses agents ont agi dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'il conclut par l'affirmative, de protéger ces agents, y compris les experts en mission, en faisant valoir leur immunité »).

¹⁹⁹ Cette disposition prévoit que :

« Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. À l'égard du Secrétaire général, le Conseil de Sécurité a qualité pour prononcer la levée des immunités. »

²⁰⁰ Voir les points c) ii) de la section 1 du présent exposé.

81. Chaque fois qu'il a refusé à l'UNRWA les exonérations de droits et de taxes auxquelles celui-ci a droit pour les articles importés pour son usage officiel²⁰¹, Israël a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette disposition.

82. Deux autres points, qui revêtent de l'importance pour toutes les dispositions de la convention générale mentionnées ci-dessus, méritent d'être soulignés.

83. Premièrement, des raisons de commodité militaire ne justifient en rien le fait de ne pas accorder à l'ONU (y compris à ses organes comme l'UNRWA) les privilèges et immunités auxquels ils ont droit. La Commission du droit international a considéré que la convention générale

« ne cont[enait] aucune disposition selon laquelle les privilèges et immunités qu'elle énon[çait] p[ouvaient] être réduits ou restreints en temps de troubles internes ou même en temps de conflit armé. De fait, l'Organisation [avait] maintenu sans relâche que la Convention générale s'appliqu[ait] dans de telles circonstances tout autant qu'en temps de paix et que les privilèges et immunités qu'elle énon[çait] ne p[ouvaient] pas être assortis de réserves et que des exigences de sécurité ou de commodité militaires ne p[ouvaient] pas l'emporter sur ses dispositions. »²⁰²

84. Ce même point de vue a été exprimé par des commentateurs faisant autorité²⁰³ ainsi que par la commission d'enquête établie par le Secrétaire général de l'ONU à la suite des frappes des forces israéliennes contre les locaux de l'UNRWA à Gaza en 2008-2009²⁰⁴.

85. Deuxièmement, les dispositions du droit interne ne peuvent être invoquées pour justifier le non-respect de l'obligation d'accorder les privilèges et immunités prévus par la Charte des Nations Unies et la convention générale. La section 34 de l'article final de la convention générale est ainsi libellé : « Il est entendu que, lorsqu'un instrument d'adhésion est déposé par un Membre quelconque, celui-ci doit être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la présente convention ». Cette disposition confirme la règle plus générale de droit international coutumier reflétée dans l'article 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités, selon laquelle

²⁰¹ Voir les points c) iv) de la section 1 du présent exposé.

²⁰² Note au secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies, *Annuaire juridique des Nations Unies*, 2003, p. 566-567, par. 11.

²⁰³ Voir, par exemple, Lance Bartholomeusz, "Inviolability of Premises (Article II, Section 3, General Convention)", in August Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary* (2016), p. 130-131 ; Rosalyn Higgins, Philippa Webb, Dapo Akande, Sandesh Sivakumaran, James Sloan, *Oppenheim's International Law: United Nations* (2017), p. 574, note 116.

²⁰⁴ Nations Unies, résumé du rapport de la Commission du Siècle 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, annexé à la lettre datée du 4 mai 2009 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, doc. A/63/855-S/2009/250, par. 16 (« cette inviolabilité [des locaux de l'Organisation des Nations Unies] et cette immunité ne pouvaient être bafouées par des considérations d'opportunisme (*sic*) militaire ») et par. 91 :

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

un État ne peut invoquer « son droit interne ... pour justifier la prétendue non-exécution des obligations internationales figurant dans la convention »²⁰⁵.

iii) Obligations d'Israël au titre du Statut de la Cour internationale de Justice

86. Dans le cadre des procédures contentieuses dont elle est saisie, la Cour a le pouvoir, aux termes de l'article 41 de son Statut, de rendre des ordonnances indiquant « quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire ». Elle a établi à plusieurs reprises que ces ordonnances ayant un « caractère obligatoire », elles « cré[aient] donc des obligations juridiques internationales pour toute partie à laquelle ces mesures [étaient] adressées »²⁰⁶. L'obligation de se conformer à une ordonnance en indication de mesures conservatoires est indépendante de toute obligation matérielle liée à l'affaire sous-jacente²⁰⁷.

87. En l'affaire *Afrique du Sud c. Israël*, la Cour a rendu trois ordonnances en indication de mesures conservatoires. Comme mentionné ci-dessus, elle a reconnu l'ampleur de la crise humanitaire à Gaza, notamment le manque d'accès à l'eau dont souffraient les Palestiniens.

a) Dans la première ordonnance, notant que « la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza risqu[ait] fort de se détériorer encore avant qu'elle ne rende son arrêt définitif », la Cour a indiqué qu'« Israël [devait] 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 [étaient] soumis les Palestiniens de la bande de Gaza »²⁰⁸.

b) Dans la deuxième ordonnance, datée du 28 mars 2024, la Cour a noté que la demande de l'Afrique du Sud de modifier la première ordonnance faisait suite à

« la mort abominable d'enfants et de nourrissons palestiniens par inanition, provoquée par les actes et omissions délibérés que commet[tait] Israël ... notamment les efforts concertés qu'il déplo[yait] depuis le 26 janvier 2024 pour priver l'UNRWA de financement, et les attaques qu'il m[enait] contre les Palestiniens affamés cherchant à accéder à l'infime quantité d'aide humanitaire qu'il laiss[ait] entrer, en particulier dans le nord de Gaza »²⁰⁹.

La Cour a ordonné à Israël de

« 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

²⁰⁵ Indiquant que cette règle reflète le droit international coutumier, voir, par exemple, *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 222-223, par. 124.

²⁰⁶ *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 506, par. 109-110. Voir aussi *Allégations de génocide au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, C.I.J. Recueil 2022 (I), p. 230, par. 84.

²⁰⁷ Voir, par exemple, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la zone frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), p. 714, par. 129 (concluant que la violation par le Nicaragua de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires de la Cour était « indépendante de celle ... selon laquelle ces mêmes agissements emport[aient] également violation de la souveraineté territoriale du Costa Rica »).

²⁰⁸ *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. 72, 80 et 86, point 4.

²⁰⁹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024, par. 16.

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 »²¹⁰.

- c) Dans sa troisième ordonnance, la Cour a souligné que « la situation catastrophique à Gaza confirm[ait] la nécessité que soient immédiatement et effectivement mises en œuvre les mesures indiquées » dans les ordonnances précédentes, notamment en ce qui concernait « 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 »²¹¹.

88. Dans chacune de ces ordonnances, la Cour a expressément réitéré que les ordonnances « [avaient] un caractère obligatoire » pour Israël²¹².

89. En application de ces ordonnances, Israël doit autoriser la fourniture sans entrave de services humanitaires à Gaza, y compris de services WASH. Dans la pratique, l'UNRWA joue un rôle essentiel dans la fourniture de ces services et il n'existe pas d'autre organisme à même de jouer ce rôle²¹³. Pour se conformer aux mesures conservatoires ordonnées par la Cour, Israël ne doit pas entraver ou empêcher, mais doit au contraire faciliter le travail de l'UNRWA, y compris en : i) rapportant les lois qu'il a adoptées sur l'UNRWA et qui prétendent imposer à celui-ci de mettre fin à ses opérations et d'évacuer ses locaux ; ii) renonçant à toute attaque contre le personnel et les installations de l'UNRWA, surtout ses installations utilisées pour la fourniture de services WASH et d'autres programmes humanitaires ; et iii) accordant à l'UNRWA les exonérations de droits et de taxes qui lui permettent d'accomplir son travail.

CONCLUSION

90. Compte tenu de la crise humanitaire qui sévit dans le Territoire palestinien occupé (en particulier à Gaza) et de l'attaque menée sur plusieurs fronts par Israël contre l'UNRWA, les Maldives se félicitent de la possibilité qui est offerte à la Cour de préciser les obligations d'Israël telles que mentionnées dans la demande d'avis consultatif, y compris en ce qui concerne le rôle de l'UNRWA dans l'approvisionnement en eau du Territoire palestinien occupé.

91. Comme les Maldives l'ont expliqué plus haut, les éléments de preuve disponibles établissent qu'Israël s'est livré à des violations flagrantes d'un grand nombre des obligations lui incombant à la fois en tant que puissance occupante du Territoire palestinien occupé et en tant qu'État Membre de l'ONU. Il s'ensuit qu'Israël a une obligation supplémentaire de réparer ses violations du droit international²¹⁴. Ainsi, la Cour a précédemment établi qu'un État devait réparer (y compris sous

²¹⁰ *Ibid.*, par. 45 et 51, point 2, al. a).

²¹¹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, demande tendant à la modification de l'ordonnance du 28 mars 2024, ordonnance du 24 mai 2024, par. 52. Voir également le paragraphe 57, point 1 et point 2, al. b).

²¹² *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. 83 ; ordonnance du 28 mars 2024, par. 48 ; ordonnance du 24 mai 2024, par. 54.

²¹³ Voir le point b) de la section 1 du présent exposé.

²¹⁴ Affaire relative à l'Usine de Chorzów, fond, arrêt n° 13, 1928, C.P.J.I., série A n° 17, p. 47 ; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 198, par. 152-153 ; 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. 269.

la forme d'une indemnisation) les violations de ses obligations au titre du droit international humanitaire qu'il a commises en tant que puissance occupante²¹⁵, les violations de ses obligations envers l'ONU (y compris aux termes de la Charte des Nations Unies et des « accords complémentaires », dont la convention générale)²¹⁶ et son manquement à respecter les ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues par la Cour²¹⁷. Le 16 janvier 2025, le président des Maldives, tout en se félicitant de l'accord de cessez-le-feu conclu à Gaza, a souligné la nécessité pour Israël de « verser des réparations à la Palestine » pour ses violations du droit international²¹⁸.

Le 28 février 2025.

Bureau de l'*Attorney General*
Velaanaage, 6^e étage,
Malé, République des Maldives

L'*Attorney General*,
(Signé) Ahmed USHAM.

²¹⁵ *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. 271.

²¹⁶ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 183 (lorsqu'un État viole les engagements qu'il a pris envers les Nations Unies en tant qu'Organisation, « il est nécessaire que, lorsqu'un manquement se produit, l'Organisation soit en mesure d'inviter l'État responsable à remédier à ce manquement et, notamment, d'obtenir de cet État réparation des dommages que ce manquement peut avoir causés »).

²¹⁷ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2007 (I), p. 231, par. 458 ; *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la zone frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)* et *Construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan (Nicaragua c. Costa Rica)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2015 (II), p. 714, par. 129, p. 717-718, par. 142.

²¹⁸ President's Office, Republic of Maldives, "The President welcomes the ceasefire deal reached on Gaza" (16 January 2025), accessible à l'adresse suivante : <https://presidency.gov.mv/Press/Article/32804>.