

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

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

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DU ROYAUME HACHÉMITE DE JORDANIE

28 février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
CHAPITRE PREMIER — INTRODUCTION	1
I. La demande d’avis consultatif	1
II. Rappel des faits	3
A. Actes d’Israël visant à contrecarrer la mission de l’UNRWA	4
B. La situation humanitaire dans le Territoire palestinien occupé depuis le 7 octobre 2023	13
III. L’intérêt particulier du Royaume hachémite de Jordanie	18
IV. Les questions soulevées par la demande d’avis consultatif	21
CHAPITRE 2 — COMPÉTENCE ET OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE	24
I. La Cour a compétence pour donner l’avis consultatif sollicité	24
II. Il n’existe aucune raison décisive devant conduire la Cour à ne pas exercer sa compétence	26
A. Incidence de l’existence d’un différend bilatéral	28
B. Teneur et incidence de la « divergence de vues » entre l’ONU et Israël	28
C. Portée de la présente demande d’avis consultatif	30
CHAPITRE 3 — LES OBLIGATIONS PERTINENTES D’ISRAËL AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL	31
I. Le principe d’autodétermination	32
II. Le droit de l’ONU et d’autres organisations internationales	36
A. Obligation d’Israël de coopérer pour résoudre les problèmes d’ordre humanitaire dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci	36
B. Obligation d’Israël de donner pleine assistance à l’ONU dans toute action entreprise par celle-ci dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci	41
C. Obligation d’Israël de respecter les privilèges et immunités de l’ONU dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci	44
D. Résolutions du Conseil de sécurité et de l’Assemblée générale relatives aux secours humanitaires dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci	56
E. Obligations d’Israël en ce qui concerne la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé	60

III. Le droit de l'occupation.....	61
IV. Droit international relatif aux droits de l'homme.....	65
V. Le droit relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe.....	67
VI. Les ordonnances en indication de mesures conservatoires que la Cour a rendues dans l'affaire relative à l' <i>Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza</i> , qui ont un caractère obligatoire	70
VII. Droit diplomatique et consulaire.....	71
VIII. Conclusion.....	72
CHAPITRE 4 — CONCLUSIONS.....	74

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION

1.1. Le Royaume hachémite de Jordanie (ci-après, la « Jordanie ») soumet le présent exposé écrit conformément à l'ordonnance rendue le 23 décembre 2024 par la Cour, afin de contribuer à la procédure consultative relative à la question posée à cette dernière par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 79/232.

I. LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF

1.2. Le 19 décembre 2024, l'Assemblée générale a adopté la résolution 79/232, par laquelle elle demande, à titre prioritaire et de toute urgence, un avis consultatif sur la question suivante :

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

1.3. Cette demande s'inscrit dans le contexte de la situation humanitaire catastrophique qui règne dans le Territoire palestinien occupé, et en particulier dans la bande de Gaza, depuis l'attaque du 7 octobre 2023. Les hostilités qui ont suivi et les vastes opérations militaires menées par Israël dans la bande de Gaza ont occasionné des souffrances considérables et sans précédent à la population civile qui y réside. Plus de 47 000 personnes auraient trouvé la mort, pour la plupart des femmes et des enfants, et on dénombre des centaines de milliers de blessés. Les infrastructures civiles de la bande de Gaza, y compris les hôpitaux, les établissements scolaires, ainsi que les installations de distribution d'électricité, d'approvisionnement en eau et d'assainissement ont été anéanties. Près de 92 % des logements ont été détruits¹.

1.4. Les effets dévastateurs de l'opération militaire ont été aggravés par le blocus imposé à la bande de Gaza par Israël, qui empêche l'entrée de marchandises, de services, de carburant et d'eau. Ce blocus a considérablement limité l'apport de secours humanitaires à la population civile et grandement entravé le travail de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'autres organisations humanitaires.

1.5. Les activités de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) — principal et incontournable prestataire d'assistance dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide humanitaire à Gaza — ont été compromises dans des proportions alarmantes par les actions d'Israël.

¹ OCHA, "Reported Impact Snapshot | Gaza Strip", 28 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>).

1.6. L'Assemblée générale a créé l'UNRWA en 1949 en tant qu'organe subsidiaire en application de l'article 22 de la Charte des Nations Unies (ci-après, la « Charte »)². Elle a renouvelé son mandat jusqu'à ce jour³. Le pouvoir de l'Assemblée générale de procéder de la sorte n'est pas contesté. En vertu de sa résolution 302 (IV), l'UNRWA a pour mission :

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

1.7. Dans des résolutions ultérieures, l'Assemblée générale a précisé la mission de l'UNRWA, en indiquant qu'elle recouvrait la « réintégration des réfugiés dans la vie économique du Proche-Orient, soit par leur rapatriement soit par leur réinstallation »⁴.

1.8. L'UNRWA intervient dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, ainsi que dans d'autres parties du Moyen-Orient (la Jordanie, le Liban et la Syrie en particulier). L'Office a pour mission de principe de fournir des services aux réfugiés de Palestine jusqu'à un règlement du conflit israélo-palestinien fondé sur la solution des deux États et sur le droit international. C'est alors seulement que les activités de l'UNRWA seront transférées à une administration palestinienne opérationnelle, libérée des restrictions imposées par une occupation militaire étrangère. Comme indiqué dans le rapport Colonna, « [e]n l'absence d'une solution politique entre Israël et les Palestiniens, l'UNRWA continue de jouer un rôle central pour fournir aux réfugiés de Palestine à Gaza, en Jordanie, au Liban, en Syrie et en Cisjordanie une aide humanitaire vitale et des services sociaux essentiels, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation. À ce titre, l'UNRWA est irremplaçable et indispensable au développement humain et économique des Palestiniens »⁵. Dans sa résolution 79/88 du 12 décembre 2024, l'Assemblée générale « [s]ouligne la nécessité de poursuivre l'œuvre de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, ainsi que l'importance de ses opérations, lesquelles doivent être menées sans entrave, et de ses services, y compris l'aide d'urgence, au regard du bien-être, de la protection et du développement humain des réfugiés de Palestine et de la stabilité de la région, en attendant le règlement équitable de la question des réfugiés de Palestine »⁶.

1.9. En dépit de l'importance capitale que revêt la mission de l'UNRWA, les locaux de celui-ci ont été en grande partie détruits depuis le 7 octobre 2023 et près de 272 des membres de son personnel

² Nations Unies, Assemblée générale, résolution 302 (IV), 8 décembre 1949 (adoptée par 47 voix pour, aucune voix contre et 6 abstentions. Israël a voté en faveur de la résolution).

³ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 77/123, 12 décembre 2022. L'Assemblée générale salue notamment dans le préambule de sa résolution le rôle indispensable de l'Office qui, depuis 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, de même que la volonté de l'Office d'opérer dans le respect des principes humanitaires de neutralité, d'humanité, d'indépendance et d'impartialité.

⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 513 (VI), 26 janvier 1952.

⁵ 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 (ci-après, le « rapport Colonna »), p. 4.

⁶ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/88, 4 décembre 2024, par. 3.

ont été tués. Jamais dans son histoire l'ONU n'avait assisté à une telle dévastation de l'une de ses institutions.

1.10. Or, Israël n'en est pas resté là. Le 28 octobre 2024, la Knesset a adopté deux lois qui visent à fermer les installations de l'UNRWA dans Jérusalem-Est occupée et à imposer des restrictions supplémentaires aux activités et au personnel de ce dernier dans le reste du Territoire palestinien occupé. Ces mesures législatives remettent non seulement en question certains des principes fondamentaux de la Charte, y compris les privilèges et immunités dus à l'ONU, mais risquent aussi d'aggraver considérablement la situation humanitaire catastrophique qui règne dans la bande de Gaza.

1.11. Bien que l'ONU et ses États Membres aient exhorté Israël à maintes reprises à respecter les obligations que lui impose le droit international et à abroger la législation en question, ces textes sont entrés en vigueur le 30 janvier 2025.

1.12. C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale a demandé un avis consultatif à la Cour. Au moment de l'adoption de ladite législation par la Knesset, un groupe d'États Membres (Norvège, Chili, Égypte, Guyana, Indonésie, Irlande, Jordanie, Malaisie, Namibie, Qatar, Arabie saoudite, Slovaquie, Afrique du Sud et Espagne) s'est réuni régulièrement pour évoquer la possibilité de solliciter un avis consultatif de la Cour au sujet des obligations d'Israël à cet égard. Ce groupe a mené plusieurs séries de consultations avec l'ensemble des États Membres, à la suite de quoi un projet de résolution a été mis au vote à l'Assemblée générale. Le 19 décembre 2024, cette dernière a adopté la résolution 79/232 par 137 voix pour, 10 voix contre et 22 abstentions.

1.13. La situation humanitaire catastrophique qui règne à Gaza, résultat du conflit armé en cours, ainsi que les restrictions rigoureuses imposées par Israël à la présence et aux activités des acteurs humanitaires et à la fourniture de secours et d'assistance entravent considérablement la capacité de l'ONU à faire face utilement à la situation dans le Territoire palestinien occupé. De plus, compte tenu de leur ampleur, il existe un risque réel et imminent que ces restrictions privent complètement le peuple palestinien du droit à l'autodétermination, droit réaffirmé par la Cour dans l'avis consultatif qu'elle a donné le 19 juillet 2024 (ci-après, l'« avis de 2024 »). Les éclaircissements de la Cour sont donc attendus de toute urgence.

1.14. Il faut souligner qu'Israël a l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, ainsi que celle, en tant que puissance occupante, de n'adopter que des mesures licites visant à protéger la population palestinienne et allant dans l'intérêt de cette dernière. Ce sont de ses obligations, relativement à la présence et aux activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé, qui sont au cœur de la demande d'avis consultatif présentée par l'Assemblée générale.

II. RAPPEL DES FAITS

1.15. La présente section est consacrée à un exposé des faits les plus pertinents au regard de la présente procédure consultative. Elle comporte une description des éléments suivants : A) les actes d'Israël visant à contrecarrer la mission de l'UNRWA ; et B) la situation humanitaire dans le Territoire palestinien occupé — en particulier dans la bande de Gaza — depuis le 7 octobre 2023.

A. Actes d'Israël visant à contrecarrer la mission de l'UNRWA

1.16. Après les attaques du 7 octobre 2023, Israël a lancé des frappes aériennes dans l'ensemble de la bande de Gaza. Le même jour, le premier ministre israélien Benyamin Nétanyahou, a fait la déclaration suivante : « Gaza est la ville du Mal. Nous allons réduire à l'état de ruines tous les lieux où le Hamas est déployé et où il se terre. Je m'adresse aux habitants de Gaza pour leur dire de quitter ces lieux immédiatement. Nous allons intervenir partout avec toute notre puissance »⁷.

1.17. Dans la même logique, le 9 octobre 2023, le ministre israélien de la défense de l'époque, Yoav Gallant, a annoncé un « siège complet » de Gaza, qui se traduirait par la coupure de l'électricité et le blocage de l'entrée des vivres et du carburant dans le territoire. Il a justifié ces actes en déclarant qu'Israël « combattait des animaux » et « agissait en conséquence »⁸. Le ministère israélien de l'énergie de l'époque, Israël Katz, a déclaré ce qui suit le 12 octobre 2023 : « Aucun interrupteur électrique ne sera allumé, aucune pompe à eau ne sera ouverte et aucun camion de carburant n'entrera tant que les Israéliens enlevés ne seront pas rentrés chez eux »⁹. Le 18 octobre 2023, le premier ministre Benyamin Nétanyahou a renforcé cette prise de position en confirmant qu'Israël n'autoriserait l'entrée d'aucune aide humanitaire, y compris les vivres et les médicaments, à Gaza depuis le territoire israélien¹⁰.

1.18. Parallèlement, lors des débats de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation de l'Assemblée générale le 14 décembre 2023, la délégation israélienne s'est dite préoccupée par ce qu'elle a décrit comme « l'exploitation par des organisations terroristes à Gaza de l'aide humanitaire et d'autres formes d'aide aux Palestiniens, y compris l'aide accordée à l'UNRWA ». Pour tenter d'accréditer sa thèse d'un détournement de l'aide humanitaire, Israël a affirmé que des matériaux de construction avaient été utilisés pour construire des tunnels sous les infrastructures civiles, que du carburant volé dans les complexes de l'UNRWA avait été employé à des fins militaires et que des équipements destinés à l'infrastructure de distribution d'eau étaient modifiés pour fabriquer des explosifs. Israël a également déclaré que « [I]l on sait même que le Hamas exploitait les déplacements des habitants de Gaza malades traités dans les hôpitaux israéliens, notamment en utilisant des personnes atteintes d'un cancer pour faire passer des explosifs »¹¹.

1.19. La rhétorique des dirigeants israéliens a renforcé cette caractérisation de la guerre. Le premier ministre Benyamin Nétanyahou a fait la déclaration suivante le 25 octobre 2023 : « Nous sommes le peuple de la lumière, eux sont le peuple des ténèbres ... nous allons réaliser la prophétie d'Isaïe »¹². En outre, au cours d'un débat public du Conseil de sécurité du 24 octobre 2023

⁷ *The Guardian*, "Israel's darkest day: the 24 hours of terror that shook the country", 13 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/13/israel-darkest-day-24-hours-of-terror-hamas-gaza>).

⁸ *Al Jazeera*, "Israeli defence minister orders 'complete siege' on Gaza, 9 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.aljazeera.com/program/newsfeed/2023/10/9/israeli-defence-minister-orders-complete-siege-on-gaza>) ; PBS News, "Israeli defense minister orders 'complete siege' on Gaza after Hamas surprise attack", 9 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.pbs.org/newshour/world/israeli-defense-minister-orders-complete-siege-on-gaza-after-hamas-surprise-attack>).

⁹ *The Times of Israel*, « Israël Katz : Ni eau ni électricité à Gaza tant que les otages ne seront pas rentrés », 12 octobre 2023 (accessible à l'adresse suivante : https://fr.timesofisrael.com/liveblog_entry/israel-katz-ni-eau-ni-electricite-a-gaza-tant-que-les-otages-ne-seront-pas-rentres/).

¹⁰ Prime Minister's Office, "Statement by PM Netanyahu", 18 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/event-statement181023>).

¹¹ Nations Unies, documents officiels de l'Assemblée générale, Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation, soixante-dix-huitième session, 23^e séance, doc. A/C.4/78/SR.23, 14 décembre 2023.

¹² In Context, "Netanyahu delivers address amid war with Hamas", 25 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://twitter.com/disclosetv/status/1717232829766009086?s=20>).

concernant la guerre à Gaza, le ministre israélien des affaires étrangères Eli Cohen a déclaré que, si toutes les nations ne soutenaient pas Israël pour « éradiquer ces monstres de la surface de la Terre », « l'ONU ... vivra[it] ses heures les plus sombres et n'aura[it] plus aucune raison morale d'exister »¹³.

1.20. Le 26 octobre 2023, au bout de moins d'un mois, plus de 7 000 Palestiniens avaient été tués à Gaza, dont 66 % de femmes et d'enfants. Près de 1 600 personnes, dont 900 enfants, sont toujours portées disparues sous les décombres. Gaza a subi (dès le lendemain du 11 octobre 2023) une coupure d'électricité totale pendant 17 jours, alors même que plus d'un tiers des hôpitaux et près des deux tiers des centres de soins primaires étaient fermés en raison des dégâts provoqués par les frappes israéliennes ou du manque de carburant¹⁴. À la suite de ces événements, l'Assemblée générale a adopté une résolution dans laquelle elle exigeait que la fourniture aux civils, dans l'ensemble de la bande de Gaza, de biens et services essentiels soit assurée de façon immédiate, continue, sans entrave et en quantités suffisantes, et demandait un accès immédiat, total, durable, sûr et sans entrave pour l'UNRWA et d'autres organismes humanitaires des Nations Unies¹⁵.

1.21. Dans une lettre datée du 6 décembre 2023 adressée au Conseil de sécurité, le Secrétaire général a invoqué l'article 99 de la Charte en demandant à nouveau qu'un cessez-le-feu humanitaire soit déclaré. Il s'y exprimait sans détour :

« Nous sommes face à un risque grave d'effondrement du système humanitaire. La situation se dégrade rapidement ; elle pourrait se transformer en une catastrophe aux conséquences potentiellement irréversibles pour l'ensemble des Palestiniens ainsi que pour la paix et la sécurité dans la région. Une telle issue doit être évitée à tout prix. »¹⁶

1.22. Entre le 7 octobre et le 7 décembre 2023, 17 177 Palestiniens au moins ont été tués à Gaza. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a déclaré dans ce contexte que « les attaques répétées ciblant ou compromettant les infrastructures civiles font naître de sérieuses préoccupations quant au respect par Israël du droit international humanitaire et augmentent fortement le risque de voir commettre des atrocités »¹⁷.

1.23. La position d'Israël à l'égard de l'UNRWA s'est considérablement durcie en janvier 2024, lorsque le premier ministre Benyamin Nétanyahou a déclaré, au cours d'une réunion avec une délégation d'ambassadeurs des Nations Unies, qu'il était « temps que la communauté internationale et l'ONU elle-même comprennent que la mission de l'Office devait prendre fin ». Il a affirmé que l'UNRWA était « complètement noyauté par le Hamas » et a appelé à son remplacement par d'autres organisations internationales¹⁸. En février 2024, il a soutenu que l'Office « perpétua[it] le problème des réfugiés palestiniens » et que ses écoles « endoctrinaient les enfants palestiniens dans le culte du génocide et de la terreur » ; il a également accusé certains membres du personnel de l'UNRWA

¹³ UN Meeting Coverage and Press Releases, "Amid Increasingly Dire Humanitarian Situation in Gaza, Secretary-General Tells Security Council Hamas Attacks Cannot Justify Collective Punishment of Palestinian People" (SC/15462), 24 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/en/2023/sc15462.doc.htm>).

¹⁴ OCHA, "Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #20", 26 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-20>).

¹⁵ Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/21, 27 octobre 2023.

¹⁶ OCHA, "Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #62", 7 December 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-62>).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Prime Minister's Office, "Prime Minister Benjamin Netanyahu to a Delegation of UN Ambassadors: 'It's time that the international community and the UN itself understand that UNRWA's mission has to end'", 31 January 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/event-un310124>).

d'avoir participé à l'attaque du 7 octobre 2023, avant d'appeler de nouveau au remplacement de l'Office¹⁹.

1.24. Le 16 février 2024, le ministre de la défense de l'époque, Yoav Gallant, a révélé l'identité de 12 membres du personnel de l'UNRWA dont Israël affirme qu'ils ont « participé activement » à l'attaque du 7 octobre 2023. Il a ajouté :

« Outre ces 12 employés, nous disposons d'éléments probants fournis par les services de renseignement, selon lesquels plus de 30 membres du personnel de l'UNRWA ont participé au massacre, facilité la prise d'otages, pillé et volé les biens des communautés israéliennes, et plus encore. »

Il a ajouté que l'UNRWA avait « perdu toute légitimité et ne pouvait plus opérer en tant qu'organe des Nations Unies ». Les médias ont rapporté que Gallant avait « donné pour instruction aux forces de défense israéliennes et aux responsables de la défense de transférer la responsabilité de la livraison de l'aide dans la bande de Gaza à d'autres organisations humanitaires »²⁰. Avant de révéler l'identité des 12 employés de l'UNRWA, Israël Katz, qui était alors ministre des affaires étrangères, a appelé à la démission du commissaire général de l'Office, Philippe Lazzarini²¹.

1.25. Un rapport confidentiel du ministère israélien des affaires étrangères a ensuite été publié par certains médias. Il exposait un plan visant à garantir que l'UNRWA ne resterait pas à Gaza après la guerre et se déclinant en trois étapes : 1) établissement d'un rapport sur la coopération présumée de l'UNRWA avec le Hamas ; 2) réduction des opérations de l'UNRWA à Gaza et recherche d'une autre organisation chargée de fournir des services d'éducation et de protection sociale ; et 3) transfert des attributions de l'UNRWA à une entité chargée d'administrer Gaza après la guerre²². Israël n'a pas contesté l'existence de ce rapport. Le ministre des affaires étrangères de l'époque, Israël Katz, a en outre déclaré qu'Israël ferait en sorte de mettre un terme aux activités de l'Office à Gaza après la guerre et de garantir que « l'UNRWA ne fasse pas partie du jour d'après »²³.

1.26. L'ONU a promptement réagi aux accusations portées par Israël contre l'UNRWA en diligentant un examen externe indépendant et une enquête interne. Le groupe chargé de mener l'examen indépendant de l'UNRWA, dirigé par l'ancienne ministre française des affaires étrangères Catherine Colonna, a été chargé par le Secrétaire général d'évaluer la neutralité de l'Office et de ses mécanismes destinés à prévenir tout manquement de la part de son personnel. Dans son rapport — le « rapport Colonna » — publié en avril 2024, le groupe chargé de l'examen indépendant a conclu que

¹⁹ Prime Minister's Office, "Statement by PM Netanyahu", 2 February 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/event-press-conference070224>).

²⁰ *The Times of Israel*, "Israel reveals 12 UNRWA staffers it says took part in Oct. 7, says 30 more assisted", 16 February 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.timesofisrael.com/israel-reveals-12-unrwa-staffers-it-says-took-part-in-oct-7-says-30-more-assisted/>).

²¹ *The Times of Israel*, "Foreign minister urges UNRWA chief to resign", 28 January 2024 (accessible à l'adresse suivante : https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/foreign-minister-urges-unrwa-chief-to-resign/).

²² *The Times of Israel*, « Israël aspire à évincer l'UNRWA de la bande de Gaza après la guerre — média », 30 décembre 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://fr.timesofisrael.com/israel-aspires-to-oust-unrwa-from-gaza-after-war-media/>).

²³ *The Times of Israel*, "Israel wants UNRWA out of Gaza after staffers fired for involvement in Oct. 7 onslaught", 27 January 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.timesofisrael.com/israel-to-look-to-end-unrwa-gaza-activities-after-staffers-fired-for-oct-7-involvement/>).

« l'UNRWA avait mis en place un nombre important de mécanismes et de procédures pour assurer le respect des principes humanitaires, en particulier le principe de neutralité, et qu'il avait une conception de la neutralité plus élaborée que d'autres organismes semblables des Nations Unies ou organisations non gouvernementales ».

Le rapport met également en évidence « plusieurs mesures destinées à aider l'UNRWA à remédier aux problèmes de neutralité dans huit catégories qui reprennent des domaines essentiels nécessitant une amélioration immédiate »²⁴. Il y est par ailleurs précisé que « [l']Office a immédiatement commencé à donner suite aux recommandations et s'est doté à cette fin d'un plan d'action de haut niveau qu'il met régulièrement à jour et dont il rend compte de l'avancement en toute transparence, notamment sur son site Web »²⁵.

1.27. Dans le même temps, le bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU a lancé une enquête officielle au sujet des accusations portées contre 19 membres du personnel qui se seraient livrés à « des activités politiques susceptibles de porter atteinte aux intérêts de l'Organisation ou liées à une activité terroriste »²⁶. Le porte-parole adjoint de l'ONU Farhan Haq a indiqué que, « étant donné que les informations sur lesquelles les responsables israéliens fond[ai]ent leurs allégations rest[ai]ent en possession d'Israël, le BSCI n'a[vait] pas été en mesure d'authentifier de manière indépendante la plupart des informations qui lui avaient été communiquées »²⁷. De fait, l'enquête n'a mis au jour aucun élément de preuve à l'appui des allégations formulées contre un des employés, tandis que, dans neuf autres cas, les éléments ont été jugés insuffisants. Le porte-parole adjoint a précisé que, « dans les neuf cas restants, les éléments de preuve recueillis par le BSCI montraient qu'il était possible que les employés de l'UNRWA aient été impliqués dans les attaques du 7 octobre ». Il convient de souligner que l'Office emploie plus de 30 000 personnes.

1.28. En réponse aux conclusions du BSCI, le commissaire général de l'UNRWA a annoncé qu'il serait mis fin aux contrats des neuf personnes susceptibles d'avoir été impliquées dans l'attaque du 7 octobre 2023²⁸.

1.29. Il convient de noter que l'UNRWA a toujours coopéré avec le Gouvernement israélien en lui communiquant les listes des membres de son personnel, en lui signalant toute activité militaire suspecte à proximité de ses locaux à Gaza et en demandant à plusieurs reprises les preuves de manquements à la neutralité afin de pouvoir engager des procédures disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement. Dans une lettre datée du 8 janvier 2025 adressée au président de l'Assemblée générale, le Secrétaire général lui-même a répété que l'UNRWA s'était dit prêt à faciliter les enquêtes ou les poursuites menées par Israël au sujet d'allégations de manquement. Or, Israël n'a pas sollicité la coopération de l'UNRWA dans de telles procédures, pas plus qu'il n'a eu d'échanges avec l'Office afin d'étayer ses allégations²⁹.

²⁴ Rapport Colonna, p. 5.

²⁵ Nations Unies, 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/2025/1, p. 4.

²⁶ Nations Unies, lettre datée du 8 janvier 2025 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/716-S/2025/18.

²⁷ UN News, "UN completes investigation on UNRWA staff", 5 August 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2024/08/1152841>).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Nations Unies, 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/2025/1

1.30. Le 15 février 2024, la Knesset a approuvé en première lecture un projet de loi relatif à l'interdiction des activités de l'UNRWA sur « le territoire souverain de l'État d'Israël ». En mai 2024, la Knesset a approuvé en première lecture un autre projet de loi révoquant les privilèges et immunités de l'UNRWA³⁰. La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » et la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » ont finalement été adoptées par la Knesset le 28 octobre 2024. Ces textes sont entrés en vigueur le 30 janvier 2025.

1.31. Pour défendre la législation en question, Yulia Malinovsky, membre de la Knesset, a déclaré que « l'UNRWA ne devrait même pas exister », affirmant que l'Office était une « branche du Hamas » et, « de fait, une organisation terroriste ». Un autre membre de la Knesset, Dan Illouz, a déclaré de la même manière que la législation proposée était

« une loi essentielle pour notre sécurité nationale. Après le 7 octobre, nous ne pouvons pas continuer comme si de rien n'était. Nous ne pouvons pas permettre à l'UNRWA, cette organisation qui soutient le terrorisme, d'agir contre nous. Nous sommes en train de nous battre pour notre sécurité et pour notre avenir et l'UNRWA ne peut prétendre être une organisation humanitaire alors même qu'elle nous nuit. Aujourd'hui, c'en est fini. »³¹

Un autre membre de la Knesset, Benny Gantz, a tenu les propos suivants : « L'UNRWA a choisi de faire partie intégrante du mécanisme du Hamas — l'heure est venue de nous en détacher complètement. »³²

1.32. Le 4 novembre 2024, Israël a informé l'ONU de sa décision de se retirer de l'échange de lettres constituant un accord provisoire concernant une assistance aux réfugiés de Palestine de 1967 (ci-après, l'« échange de lettres de 1967 » ou l'« accord Comay-Michelmor ») après l'adoption des textes de loi susmentionnés par la Knesset³³. Le ministère des affaires étrangères de l'époque, Israël Katz, a déclaré que « l'UNRWA — cette organisation dont les employés [avaient] participé au massacre du 7 octobre et dont un grand nombre des salariés [étaient] des membres actifs du Hamas — f[aisait] partie du problème dans la bande de Gaza ; elle ne fait pas partie de la solution », et que « [d]'innombrables éléments de preuve concernant des terroristes du Hamas qui travaillaient au sein de l'UNRWA et concernant également l'utilisation des structures de l'UNRWA à des fins terroristes [avaient] été soumis aux Nations Unies, et rien n'a[vait] été fait »³⁴.

1.33. Dans une lettre datée du 18 décembre 2024 adressée à la présidente du Conseil de sécurité, Israël a déclaré que la « réalité indéniable et inexcusable, qui v[oyait] l'UNRWA garder de nombreux terroristes aussi bien dans ses locaux que sur son registre du personnel, a[vait] irrémédiablement compromis l'impartialité de l'Office » et que, « depuis le début de la guerre à

³⁰ Knesset News, “Approved in preliminary reading: Revocation of immunities and privileges held by UNRWA and its workers”, 29 May 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://main.knesset.gov.il/en/news/pressreleases/pages/press29524z.aspx>).

³¹ *The Times of Israel*, “Knesset committee discusses trio of bills aimed at shutting down UNRWA”, 2 July 2024, (accessible à l'adresse suivante : <https://www.timesofisrael.com/knesset-committee-discusses-trio-of-bills-aimed-at-shutting-down-unrwa/>).

³² Benny Gantz (@gantzbe), X (10:55 AM) (accessible à l'adresse suivante : <https://x.com/gantzbe/status/1848739936595279880>).

³³ Lettre datée du 3 novembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le directeur général du ministère des affaires étrangères d'Israël.

³⁴ *The Times of Israel*, « Israël informe l'ONU que l'accord de 1967 qui reconnaissait l'UNRWA est caduc », 4 novembre 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://fr.timesofisrael.com/israel-informe-lonu-que-laccord-de-1967-qui-reconnaissait-lunrwa-est-caduc/>).

Gaza, Israël n'a[vait] jamais été informé par l'UNRWA, pas même une seule fois, des cas où le Hamas a[vait] infiltré ou utilisé des infrastructures de l'Office, ce qui constitu[ait] une autre violation de la neutralité de celui-ci ». Israël a par ailleurs justifié cette législation en la présentant comme « une riposte directe face aux risques importants que représente[] [l'UNRWA] pour la sécurité nationale », affirmant que, en dépit de « plus de 10 mois d'échanges de bonne foi avec l'ONU », aucune mesure concrète n'avait été prise pour répondre aux préoccupations d'Israël³⁵. Le 17 février 2025, le *Jerusalem Post* a rapporté que « [l]e premier ministre Benjamin Nétanyahou a[vait] ordonné l'application immédiate de la loi sur l'UNRWA, adoptée à une large majorité par la Knesset »³⁶.

1.34. En réponse à l'adoption de ces deux lois par la Knesset, le Secrétaire général a adressé des lettres urgentes à Israël, à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité³⁷. Il y a détaillé les graves conséquences de ladite législation, qui entraînerait de fait la fin de la coopération d'Israël avec l'UNRWA, empêcherait toutes les autorités de l'État de travailler avec l'Office et interdirait ses activités sur le territoire déclaré d'Israël, y compris Jérusalem-Est³⁸. Le Secrétaire général a souligné que ces lois contrevenaient directement au mandat confié par l'Assemblée générale à l'UNRWA, qui consiste notamment à gérer près de 400 écoles, plus de 65 centres de soins et des programmes d'aide d'urgence bénéficiant à des millions de réfugiés palestiniens dans le Territoire palestinien occupé³⁹. Il a prévenu que la mise en œuvre de ces lois priverait des millions de personnes d'une assistance humanitaire essentielle⁴⁰. Le Secrétaire général a également insisté dans ces lettres sur les obligations incombant à Israël au regard du droit international, compte tenu en particulier de l'avis de 2024 qui a conclu que l'occupation par Israël du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, était illicite et devait prendre fin le plus rapidement possible⁴¹.

1.35. Le Secrétaire général a en outre fait observer, dans une lettre datée du 28 octobre 2024, que l'

« on p[ouvait] aisément comprendre qu'il puisse exister une situation donnant lieu à une divergence de vues entre l'Organisation des Nations Unies et l'État d'Israël quant à, entre autres, l'interprétation ou l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle Israël est partie »⁴².

Dans une lettre datée du 27 janvier 2025, il a en outre souligné les éléments suivants :

« [U]ne 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 [et] toute modification ou cessation des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris

³⁵ Nations Unies, lettres identiques datées du 18 décembre 2024 adressées au président de l'Assemblée générale et à la présidente du Conseil de sécurité par le représentant permanent d'Israël, doc. A/79/710-S/2024/940.

³⁶ *The Jerusalem Post*, "Netanyahu: Enforce UNRWA law immediately, no exceptions", 17 February 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.jpost.com/breaking-news/article-842568>).

³⁷ Nations Unies, 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.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558.

⁴⁰ Nations Unies, 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.

⁴¹ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558.

⁴² *Ibid.*

Jérusalem-Est, nécessiterait des consultations et des négociations préalables entre l'Organisation des Nations Unies et Israël, ainsi que des orientations de l'Assemblée générale, et ne saurait être effectuée unilatéralement ... Aucune consultation de ce type n'a eu lieu jusqu'à présent. Le Secrétariat a envoyé un certain nombre de communications à Israël, ce qui a permis au Secrétariat et à Israël d'entamer des consultations sur les questions découlant de l'adoption des deux textes de loi par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024. Il n'a toutefois été reçu aucune réponse à ces communications. »⁴³

1.36. La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » et la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël », adoptées en pleine catastrophe humanitaire résultant de l'offensive militaire israélienne contre Gaza, ont donc constitué l'élément déclencheur de la présente demande d'avis consultatif. Or, Israël mène une campagne soutenue et délibérée contre les activités de l'Office depuis bien plus longtemps.

1.37. De fait, il y a déjà plusieurs dizaines d'années qu'Israël tente de remettre en cause la légitimité de l'UNRWA, en avançant des allégations présentant celui-ci comme une menace pour la sécurité, l'accusant par exemple d'entretenir des liens avec le terrorisme ou d'autoriser la présence de contenu antisémite dans des supports pédagogiques. Or, ces accusations restent pour l'essentiel non corroborées et s'inscrivent dans une stratégie générale visant à saper le mandat et les activités de l'Office.

1.38. En réalité, c'est bien avant le 7 octobre 2023 que le Gouvernement israélien a lancé une campagne visant au démantèlement de l'UNRWA. Les archives historiques démontrent la réalité d'une série d'attaques systématiques menées par Israël contre l'UNRWA, son personnel et ses locaux.

1.39. En 2003, après la mort d'un employé de l'UNRWA tué par les forces israéliennes à Gaza, une enquête interne de l'ONU a confirmé qu'aucun coup de feu n'avait été tiré depuis le complexe de l'ONU où il se trouvait. Les autorités israéliennes n'ont fourni aucune preuve à l'appui des allégations selon lesquelles des « guérilleros avaient noyauté » les locaux, le personnel ou les activités de l'Office. Les affirmations selon lesquelles des militants palestiniens avaient entreposé des munitions dans les écoles de l'UNRWA ou fait entrer des armes clandestinement dans les ambulances de l'Office se sont révélées dépourvues de tout fondement⁴⁴.

1.40. En 2009, une commission d'enquête constituée par le Secrétaire général a conclu que les forces israéliennes étaient responsables de sept des neuf incidents violents survenus dans les locaux de l'ONU au cours du conflit cette année-là. Un de ces incidents concernait le pilonnage d'un complexe de l'UNRWA où s'étaient réfugiés des centaines de civils — acte qualifié par la

⁴³ Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël par le Secrétaire général.

⁴⁴ *New York Times*, "U.N. Aide's Killing", 9 January 2003 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.nytimes.com/2003/01/09/opinion/1-un-aide-s-killing-761559.html?searchResultPosition=53>).

commission d'enquête de « négligence grave et [de] mise en danger délibérée de la vie et de la sûreté de ceux qui avaient trouvé refuge dans l'école »⁴⁵.

1.41. Au cours du conflit de 2014 à Gaza, les forces israéliennes ont ciblé de manière répétée les écoles et les abris de l'UNRWA, alors que l'ONU leur en avait communiqué les coordonnées afin de les protéger⁴⁶. En août 2014, l'Office estimait que près de 95 de ses installations avaient été endommagées depuis l'ouverture des hostilités⁴⁷. Le 30 juillet 2014, le bombardement israélien d'une école de l'UNRWA a provoqué la mort d'au moins 19 civils qui y avaient trouvé refuge. Alors que les Nations Unies condamnaient cette attaque, les autorités israéliennes ont répondu en accusant l'UNRWA d'aider le Hamas, sans en apporter aucune preuve tangible⁴⁸.

1.42. Le 11 juin 2017, le premier ministre Benjamin Nétanyahou a déclaré devant son conseil des ministres que « [l]e moment [était] venu de démanteler l'UNRWA ». Il a ajouté, évoquant sa rencontre quatre jours auparavant avec Nikki Haley, alors ambassadrice des États-Unis auprès de l'ONU : « Je lui ai dit qu'il était temps que les Nations Unies réexaminent la question de l'existence de l'UNRWA. »⁴⁹ Il a également déclaré que les établissements de l'Office alimentaient la haine contre Israël, et exprimé le regret « que l'UNRWA, dans une large mesure, du fait de son existence même, perpétue — et ne résolve pas — le problème des réfugiés palestiniens. Le moment est donc venu de dissoudre l'UNRWA et de l'intégrer au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. »⁵⁰

1.43. En 2018, le premier ministre Benjamin Nétanyahou a suggéré que l'UNRWA « d[evait] quitter ce monde » étant donné que l'Office favorisait le discours du droit au retour des Palestiniens, qu'il a qualifié de menace existentielle pour Israël⁵¹.

1.44. Le 6 février 2024, la banque Leumi a gelé près de 3 millions de dollars de fonds appartenant à l'UNRWA, limitant par là même l'accès de l'Office à ses ressources financières⁵². Le 8 février 2024, Israël a émis une ordonnance d'expulsion et de démolition à l'encontre du centre de formation de Kalandia de l'UNRWA et exigé une « redevance d'usage » de près de 4,6 millions de

⁴⁵ *New York Times*, “Differences Between Israel and U.N. Over Gaza Episodes Go Back Years”, 8 August 2014 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.nytimes.com/2014/08/09/world/middleeast/differences-between-israel-and-un-over-gaza-episodes-go-back-years.html?searchResultPosition=10>). Voir aussi Nations Unies, lettre datée du 4 mai 2009 adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, doc. A/63/855-S/2009/250.

⁴⁶ *New York Times*, “Blasts Kill 16 Seeking Haven at Gaza School”, 24 July 2014 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.nytimes.com/2014/07/25/world/middleeast/despite-talk-of-a-peace-fire-no-lull-in-gaza-fighting.html>).

⁴⁷ UNRWA, “Gaza Situation Report 27”, 4 August 2014 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/emergency-reports/gaza-situation-report-27>).

⁴⁸ *New York Times*, “Tensions Escalate Between Israel and a Second Party in Gaza: The United Nations” 31 July 2014 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.nytimes.com/2014/08/01/world/middleeast/tensions-escalate-between-israel-and-united-nations-in-gaza-strip.html?searchResultPosition=4>).

⁴⁹ Prime Minister's Office, “PM Netanyahu's Remarks at the Start of the Weekly Cabinet Meeting”, 11 June 2017 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/spokestart110617>).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Prime Minister's Office, “PM Netanyahu's Remarks at the Start of the Weekly Cabinet Meeting”, 7 January 2018 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/spokestart070118>).

⁵² *Middle East Monitor*, “Israel's Bank Leumi suspends UNRWA's bank account”, 5 February 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.middleeastmonitor.com/20240205-israels-bank-leumi-suspends-unrwas-bank-account/>).

dollars⁵³. Le 30 avril 2024, le ministre de l'intérieur, Moshe Arbel, a rejeté une demande de visa d'entrée en Israël du commissaire général de l'UNRWA⁵⁴, empêchant ainsi ce dernier de se rendre à Gaza⁵⁵. Israël a également intensifié sa campagne de désinformation contre l'UNRWA, en ayant notamment recours à des panneaux d'affichage et à des publicités sur Internet pour discréditer l'image de l'Office⁵⁶.

1.45. Israël a en outre imposé une série de mesures qui ont considérablement entravé les activités des organisations non gouvernementales (ONG) intervenant dans le Territoire palestinien occupé et en Israël. Ces mesures s'articulent principalement autour d'une nouvelle procédure d'enregistrement et de demande de visa, qui transfère la responsabilité de l'enregistrement des ONG et de l'habilitation du personnel étranger à un comité interministériel⁵⁷. Ledit comité, composé de ministères connus pour les restrictions qu'ils imposent aux activités humanitaires, possède un large pouvoir discrétionnaire lui permettant de rejeter ou d'annuler les enregistrements sur la base de critères ambigus et sujets à interprétation. Les motifs invoqués incluent le soutien aux boycotts, l'atteinte à la légitimité d'Israël ou l'existence de liens avec le terrorisme⁵⁸. Il est à noter que les critères édictés par les autorités israéliennes sont rétroactifs et peuvent être appliqués à des déclarations ou à des actions des associés des ONG survenues pendant la période de sept ans ayant précédé octobre 2023. En application de cette nouvelle politique, les enregistrements des ONG font l'objet d'une révision tous les trois ans, ce qui représente une source d'incertitude majeure et de difficultés administratives pour ces organisations⁵⁹. En outre, des restrictions relatives aux visas et aux permis des travailleurs étrangers et palestiniens compromettent encore davantage la capacité des ONG à fournir de l'aide humanitaire de manière efficace⁶⁰. Ces mesures s'inscrivent dans un ensemble de politiques visant à limiter l'assistance humanitaire, y compris une législation ciblant des organisations telles que l'UNRWA, qui nuisent à l'indépendance, à l'impartialité et à la neutralité des interventions humanitaires, et entravent à terme la fourniture d'une aide indispensable aux populations palestiniennes⁶¹.

1.46. Israël a par ailleurs radicalement restreint les activités et la présence d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé. Peu après la reconnaissance par l'Espagne de l'État de Palestine, il a ordonné au consulat général d'Espagne de Jérusalem-Est de ne plus offrir ses services à la population

⁵³ Letter from the Commissioner-General of UNRWA addressed to the President of the General Assembly, 22 February 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/unispal/document/letter-from-the-commissioner-general-to-ga-22feb-2024/>).

⁵⁴ *The Jerusalem Post*, "Interior Ministry refuses to give UNRWA chief entry visa — report", 30 April 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.jpost.com/breaking-news/article-799258>).

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ UNRWA, "The State of Israel continues disinformation campaign against UNRWA", 4 December 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/state-israel-continues-disinformation-campaign-against-unrwa>).

⁵⁷ Gisha — Legal Center for Freedom of Movement, "NGOs in Israel condemn an Israeli government decision designed to deny registration and work visas to international humanitarian organizations", 8 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://gisha.org/en/ngos-in-israel-condemn-an-israeli-government-decision-designed-to-deny-registration-and-work-visas-to-international-humanitarian-organizations/>). Voir aussi Prime Minister's Office, "International non-governmental organizations whose main activity is with Palestinian residents with the aim of assisting their well-being", 9 December 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/he/pages/dec2542-2024>).

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

civile palestinienne dans le Territoire palestinien occupé⁶². De même, peu après la reconnaissance de l'État de Palestine par la Norvège, Israël a décidé de ne plus permettre la représentation de la Norvège auprès de l'Autorité palestinienne, ce qui signifie que le bureau du représentant de la Norvège à Al Ram, au nord-est de Jérusalem, a été fermé en août 2024, le statut diplomatique de huit diplomates norvégiens ayant été prétendument révoqué par Israël⁶³.

B. La situation humanitaire dans le Territoire palestinien occupé depuis le 7 octobre 2023

1.47. Comme indiqué plus haut, la situation humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, et en particulier dans la bande de Gaza, a atteint des proportions catastrophiques, et est exacerbée par l'occupation militaire israélienne à Gaza depuis le 7 octobre 2023, les restrictions rigoureuses imposées à l'entrée de l'aide et une obstruction systématique de la part des autorités israéliennes. On lira ci-après une synthèse des répercussions considérables de la crise multiforme que subit Gaza envisagées sous plusieurs angles, dans la mesure où elles sont pertinentes dans la présente procédure consultative.

1.48. En janvier 2025, la guerre menée par Israël à Gaza depuis octobre 2023 avait fait plus de 47 000 victimes palestiniennes et 111 000 blessés, plus de 10 000 personnes étant portées disparues ou ensevelies sous les décombres⁶⁴. D'après les estimations de l'ONU, plus de 1,9 million d'habitants de Gaza ont été déplacés de force⁶⁵. En outre, la destruction des logements à Gaza a été massive, près de 436 000 habitations ayant été détruites ou gravement endommagées par l'armée israélienne, soit plus de 92 % des logements de Gaza, près de 1,875 million de personnes ayant donc besoin d'urgence d'un abri⁶⁶.

1.49. Selon les projections du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), 91 % de la population de Gaza, soit 1,95 million de personnes, connaît actuellement des niveaux élevés d'insécurité alimentaire aiguë, 876 000 d'entre elles se trouvant dans une situation d'urgence (phase 4 de l'IPC) et 345 000 dans une situation catastrophique (phase 5 de l'IPC)⁶⁷. Plus de 96 % des enfants (âgés de 6 à 23 mois) et des femmes ne sont pas actuellement en mesure de satisfaire leurs besoins nutritionnels, tandis que 290 000 enfants (âgés de moins de 5 ans) et 150 000 femmes

⁶² Voir Reuters, "Israel stops Spanish consulate from providing services to Palestinians", 24 May 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-stops-spanish-consulate-providing-services-palestinians-2024-05-24/>) ; Wafa News Agency, "Spain rejects Israeli restrictions on its Jerusalem consulate following recognition of Palestine", 31 May 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://english.wafa.ps/Pages/Details/144627>).

⁶³ Voir Ministry of Foreign Affairs of Norway, Press release, "Norway's Representative Office in Palestine is closed until further notice", 16 August 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norways-representative-office-in-palestine-is-closed-until-further-notice/id3050105/>). Voir aussi European Union External Action, "Israel/Palestine: Statement by the High Representative on government's actions against Norway", 8 August 2024 (accessible à l'adresse suivante : https://www.eeas.europa.eu/eeas/israelpalestine-statement-high-representative-governments-actions-against-norway_en) ; Foreign, Commonwealth & Development Office, Press release, "UK statement following Israel's decision to revoke the diplomatic status of 8 Norwegian diplomats", 9 August 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.uk/government/news/uk-statement-israels-revocation-of-norwegian-diplomats-status>).

⁶⁴ OCHA, "Reported Impact Snapshot | Gaza Strip", 28 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>).

⁶⁵ UNRWA, "UNRWA Situation Report #148 on The Humanitarian Crisis in The Gaza Strip and The West Bank, Including East Jerusalem", 20 November 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-148-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>).

⁶⁶ OCHA, "Reported Impact Snapshot | Gaza Strip", 28 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>).

⁶⁷ The Integrated Food Security Phase Classification (IPC), Gaza Strip: IPC Acute Food Insecurity and Acute Malnutrition Special Snapshot | September 2024-April 2025 (17 October 2024).

enceintes et allaitantes ont besoin d'une alimentation d'appoint et de suppléments en micronutriments. La malnutrition aiguë est par ailleurs généralisée à Gaza : selon les estimations, plus de 60 000 enfants nécessitent un traitement correspondant en 2025⁶⁸.

1.50. Selon le bulletin d'information de janvier 2025 du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, l'alimentation en eau de Gaza est totalement insuffisante, la production quotidienne étant limitée à 85 000 mètres cubes, soit moins d'un quart de l'approvisionnement régulier avant le 7 octobre 2023. Les pertes d'eau dues aux dégâts subis par les réseaux s'élèvent à près de 70 %, et 62 % de la population de Gaza reçoit un volume d'eau inférieur aux six litres par personne et par jour recommandés pour la boisson et la cuisine. Les risques sanitaires, y compris l'exposition aux rongeurs, aux parasites, aux déchets solides, aux eaux usées et aux déchets humains, continuent à affecter un million d'habitants de Gaza⁶⁹.

1.51. Le système de santé de Gaza est au bord de l'effondrement. La pénurie de fournitures médicales, de carburant et d'électricité provoquée par le siège imposé par Israël entrave grandement la prestation de soins de santé, de nombreux hôpitaux ayant du mal à fonctionner sans les fournitures et l'équipement les plus essentiels. Actuellement, seuls 50 % des hôpitaux de Gaza sont partiellement opérationnels, un seul dans le nord de Gaza. En outre, alors que plus de 12 000 patients nécessitent une évacuation médicale à l'étranger, seuls 458 d'entre eux ont été évacués depuis mai 2024⁷⁰.

1.52. Le système éducatif à Gaza a également été anéanti et près de 658 000 élèves ne peuvent actuellement suivre une scolarité normale. Plus de 88 % des établissements scolaires de Gaza doivent être complètement reconstruits ou faire l'objet d'importants travaux de remise en état, et 51 campus universitaires ont été détruits en conséquence des hostilités engagées par Israël. En outre, plus d'un million d'enfants ont besoin d'un soutien en matière de santé mentale et d'un accompagnement psychosocial. Des travailleurs humanitaires, des journalistes et des professionnels de santé ont également été ciblés, et au moins 385 travailleurs humanitaires, 1 000 professionnels de santé et 198 journalistes ont été tués par Israël depuis le 7 octobre 2023⁷¹.

1.53. Depuis le 7 octobre 2023, Israël a imposé des restrictions rigoureuses à l'entrée de l'aide humanitaire à Gaza, qui empruntait auparavant trois principaux points de passage : Beit Hanoun/Erez, Rafah et Karem Abu Salem/Kerem Shalom⁷². Avec l'escalade des hostilités, Israël a presque complètement fermé ces points de passage, autorisant uniquement l'entrée d'une aide limitée par Rafah et Karem Abu Salem/Kerem Shalom⁷³. Selon l'UNRWA, le nombre moyen de camions

⁶⁸ OCHA, "Reported Impact Snapshot | Gaza Strip", 28 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>) (Global Nutrition Cluster).

⁶⁹ *Ibid.* (Global WASH Cluster).

⁷⁰ *Ibid.* (Health Cluster).

⁷¹ *Ibid.* (Global Education Cluster).

⁷² *Al Jazeera*, "The seven border crossings of Gaza", 15 June 2022 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.aljazeera.com/features/2022/6/15/the-seven-border-crossings-of-gaza>); ACAPS, "Palestine: Humanitarian access to and within the Gaza Strip: five months into the recent hostilities", 8 March 2024, p. 2 (accessible à l'adresse suivante : https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20240308_ACAPS_Palesstine_Gaza_humanitarian_access_note.pdf).

⁷³ ACAPS, "Palestine: Humanitarian access to and within the Gaza Strip: five months into the recent hostilities", 8 March 2024, p. 2 (accessible à l'adresse suivante : https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20240308_ACAPS_Palesstine_Gaza_humanitarian_access_note.pdf), p. 2 ; OCHA, "Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update #118", 14 February 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-118>).

entrant quotidiennement à Gaza est bien inférieur au minimum requis de 500 véhicules⁷⁴, et l'on dénombrait 37 camions par jour en octobre 2024⁷⁵. Israël a limité l'accès au nord de Gaza où les besoins en aide humanitaire sont les plus criants, cette zone étant complètement assiégée par les forces israéliennes. D'après l'ONU, seuls 39 % des missions prévues dans le nord de Gaza ont pu être menées à bien en 2024, ce qui limite considérablement la capacité des organisations humanitaires à y livrer de l'aide.

1.54. L'ONU estime également que, en octobre 2024, les livraisons de vivres pour l'ensemble de la bande de Gaza avaient considérablement diminué en raison des nouvelles restrictions imposées par Israël à l'aide humanitaire. Les autorités israéliennes ont introduit une réglementation douanière obligeant les employés des organisations d'aide à fournir les données issues de leur passeport et à accepter de voir leur responsabilité engagée pour toute fausse information relative aux cargaisons transportées, ce qui affecte en particulier les convois de camions affrétés par l'ONU depuis la Jordanie pour se rendre à Gaza. Les données de l'ONU confirment que, en septembre 2024, les livraisons de vivres et d'aide avaient atteint leur niveau le plus bas depuis sept mois⁷⁶.

1.55. De plus, les postes de contrôle israéliens imposent des procédures imprévisibles et souvent dangereuses, y compris en modifiant les arrangements conclus au sujet du contrôle du personnel et en tirant des coups de semonce sur les véhicules de l'ONU. De telles actions retardent les opérations humanitaires et font courir de graves risques au personnel concerné. Israël a également imposé des restrictions rigoureuses sur l'importation d'articles humanitaires essentiels, y compris les pièces détachées destinées aux infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement, les panneaux solaires et les groupes électrogènes. Ces restrictions entravent la capacité des organisations humanitaires à fournir des services essentiels à la population de Gaza.

1.56. Il a été relevé à cet égard que

« les camions transportant l'aide humanitaire [faisaient] l'objet de longues inspections. Lors de ces dernières, si, dans un camion, un seul article ou une seule palette n'a pas été consigné correctement ou est refusé par les autorités israéliennes, le camion entier se voit interdire l'entrée à Gaza par quelque point de passage que ce soit »⁷⁷.

La procédure de délivrance de permis au personnel humanitaire est tout aussi contraignante ; elle peut souvent prendre deux à trois semaines et nécessite la coordination de multiples organismes israéliens⁷⁸.

⁷⁴ ACAPS, "Palestine: Humanitarian access to and within the Gaza Strip: five months into the recent hostilities", 8 March 2024, p. 2 (accessible à l'adresse suivante : https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20240308_ACAPS_Palesstine_Gaza_humanitarian_access_note.pdf), p. 4 ; UNRWA, "Gaza Supplies and Dispatch Tracking", 16 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : Microsoft Power BI).

⁷⁵ OCHA, "Reported impact snapshot | Gaza Strip", 5 November 2024 (accessible à l'adresse suivante : https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-5-november-2024?_gl=1*956120*_ga*MTM5NjU2NjMxNC4xNzM4MjY2MzY3*_ga_E60ZNX2F68*MTczODM2MDUwOS4yLjAuMTczODM2MDU4Mi42MC4wLjA).

⁷⁶ Reuters, "Food aid to Gaza falls as Israel sets new rule — sources", 2 October 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.reuters.com/world/middle-east/food-aid-gaza-falls-israel-sets-new-aid-rule-sources-2024-10-02/>).

⁷⁷ ACAPS, "Palestine: Humanitarian access to and within the Gaza Strip: five months into the recent hostilities", 8 March 2024, p. 2 (accessible à l'adresse suivante : https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20240308_ACAPS_Palesstine_Gaza_humanitarian_access_note.pdf), p. 2.

⁷⁸ *Ibid.*

1.57. Le blocus de 16 ans de Gaza par Israël avait déjà limité l'entrée de marchandises essentielles, dont le carburant, les vivres et les fournitures médicales, et eu des répercussions négatives sur l'économie de Gaza. Les opérations militaires israéliennes postérieures au 7 octobre 2023 ont considérablement aggravé ces restrictions, notamment avec l'interruption de l'alimentation en électricité et en carburant, qui a provoqué des coupures de courant généralisées et l'effondrement d'infrastructures civiles essentielles⁷⁹.

1.58. Comme cela a été relevé dans la section précédente, lors de la campagne menée par Israël, les installations de l'UNRWA ont été particulièrement ciblées, y compris des hôpitaux, des centres de soins et des écoles. Plus de 205 installations de l'Office ont été endommagées et 7 de ses 26 centres de soins ne sont désormais plus opérationnels⁸⁰. La destruction de ces locaux a gravement entravé la fourniture d'aide et de services humanitaires aux civils résidant à Gaza. Depuis le 7 octobre 2023, les opérations armées israéliennes ont entraîné le déplacement forcé de plus de 1,9 million d'habitants de Gaza, qui ont pour beaucoup trouvé refuge dans des écoles surpeuplées de l'UNRWA et dans d'autres bâtiments publics⁸¹. D'après l'ONU, les autorités israéliennes ont arrêté et maltraité des membres du personnel de l'Office, qu'elles ont dans certains cas soumis à la torture ou à des traitements inhumains. En janvier 2025, 20 employés de l'UNRWA étaient toujours détenus par Israël, sans que l'Office ait reçu l'autorisation de leur rendre visite⁸².

1.59. Le siège drastique de quatre mois du nord de Gaza mis en place par Israël à partir du 9 octobre 2024 a fortement limité l'accès de la population à des produits de première nécessité, y compris les vivres, l'eau et les fournitures médicales⁸³. Ce siège a plongé la ville dans les abîmes d'une catastrophe humanitaire sans précédent. L'ONU rapporte que les résidents du nord de Gaza subissent de graves privations et sont soumis à une épreuve sans précédent, certaines familles souffrant d'une insécurité alimentaire aiguë et beaucoup devant se contenter de moins d'un repas par jour pour survivre⁸⁴. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a de plus révélé que, entre le 6 octobre et le 30 décembre 2024, 148 des 164 tentatives de livraison d'aide vers les secteurs assiégés du nord de Gaza avaient été bloquées par les autorités israéliennes, alors que 16 autres se trouvaient confrontées à des obstacles considérables, en violation du droit international humanitaire⁸⁵.

1.60. La catastrophe humanitaire qui a suivi le 7 octobre 2023, qu'elle soit le résultat de la limitation par Israël de l'entrée de l'aide, de l'insécurité alimentaire, de la malnutrition, de l'effondrement du système éducatif ou du manque d'accès aux services de première nécessité a entraîné une dégradation du tissu social à Gaza, où l'on signale par exemple des cas de pillage et des

⁷⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁰ OCHA, "Reported Impact Snapshot | Gaza Strip", 28 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>).

⁸¹ UNRWA, "UNRWA Situation Report #148 On The Humanitarian Crisis In The Gaza Strip And The West Bank, Including East Jerusalem", 20 November 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-148-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>).

⁸² *Ibid.*

⁸³ *PBS News*, "Israeli defense minister orders 'complete siege' on Gaza after Hamas surprise attack", 9 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.pbs.org/newshour/world/israeli-defense-minister-orders-complete-siege-on-gaza-after-hamas-surprise-attack>).

⁸⁴ Associated Press, "Many in Gaza are eating just once a day, as hunger spreads amid aid issues", 22 November 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://apnews.com/article/israel-palestinians-hamas-war-aid-hunger-9500a5d59f31c7dd4722115fe5dba83e>).

⁸⁵ 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>).

actes de violence, les civils désespérés se disputant des ressources limitées. L'absence d'une force de police civile opérationnelle a encore aggravé cette situation, les convois d'aide humanitaire et les entrepôts étant fréquemment exposés à des risques⁸⁶.

1.61. La situation humanitaire à Gaza aura de graves conséquences à long terme. La reconstruction des infrastructures essentielles, telles que les écoles et les hôpitaux, supposera la mobilisation d'efforts et de ressources pendant de nombreuses années⁸⁷. Les conséquences de l'effondrement du système éducatif devraient se faire ressentir sur plusieurs générations, des centaines de milliers d'enfants étant privés d'un accès à l'enseignement et subissant des traumatismes psychologiques durables⁸⁸. Le système de santé est par ailleurs proche de la désintégration totale et sa capacité à prendre en charge les blessés et les malades est limitée, ce qui exacerbe une situation déjà dramatique⁸⁹.

1.62. En Cisjordanie, parallèlement à la guerre à Gaza, les forces israéliennes ont mené de nombreuses incursions terrestres, souvent accompagnées de frappes aériennes, dans plusieurs villes et camps de réfugiés palestiniens⁹⁰. Ces opérations ont entraîné la mort de 877 Palestiniens, plus de 7 000 autres étant blessés et environ 12 100 placés en détention⁹¹. L'« opération camp[s] d'été », qui ciblait Jénine, Toulkarem et Tubas, est la plus importante des campagnes militaires menées au cours de cette période. Les informations disponibles font état de frappes aériennes et terrestres généralisées, d'échanges de tirs et de détonations d'engins explosifs qui ont provoqué un très grand nombre de victimes et causé des dégâts considérables aux infrastructures, en raison notamment de l'utilisation de bulldozers dans de nombreuses provinces⁹².

1.63. Après les événements du 7 octobre 2023, on a également enregistré une recrudescence notable des actes de violence commis par les colons à l'encontre des Palestiniens, qui ont abouti à ce qui a été qualifié de « campagne systématique » visant à déplacer les communautés palestiniennes⁹³. Entre le 7 octobre 2023 et le 31 décembre 2024, on a enregistré pas moins de 1 860 attaques

⁸⁶ OCHA, “Reported Impact Snapshot | Gaza Strip”, 28 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>) ; ACAPS, “Palestine: Humanitarian access to and within the Gaza Strip: five months into the recent hostilities”, 8 March 2024, p. 2 (accessible à l'adresse suivante : https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20240308_ACAPS_Palesstine_Gaza_humanitarian_access_note.pdf).

⁸⁷ NPR, “Rebuilding Gaza will be a massive project. Here are 5 things to know”, 22 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.npr.org/2025/01/22/nx-s1-5262884/gaza-israel-reconstruction-war-palestinians#:~:text=The%20United%20Nations%20estimates%20that,it%20would%20take%20a%20decade>).

⁸⁸ OCHA, “Reported Impact Snapshot | Gaza Strip”, 28 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-28-january-2025>, consulté le 23 février 2025) (Global Education Cluster).

⁸⁹ *Ibid.* (Health Cluster).

⁹⁰ Reuters, “Israel strikes militant compound under West Bank Mosque, military says”, 22 October 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.reuters.com/world/middle-east/israeli-jets-strike-west-banks-Jenin-two-killed-palestinian-medics-2023-10-21/>).

⁹¹ *Middle East Monitor*, “Israel arrested 12,100 Palestinians in West Bank since Oct 2023”, 13 December 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.middleeastmonitor.com/20241213-israel-arrested-12100-palestinians-in-west-bank-since-oct-2023/>).

⁹² *Mondoweiss*, “Israel launches large-scale military invasion in the northern West Bank”, 28 August 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://mondoweiss.net/2024/08/israel-launches-large-scale-military-invasion-in-the-northern-west-bank/>) ; *CNN*, “All the streets were destroyed: Palestinians count the cost as Israel pulls back from Jenin”, 28 August 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.cnn.com/2024/09/06/middleeast/israeli-military-operation-Jenin-west-bank-enters-second-week-intl/index.html>).

⁹³ *Financial Times*, “How extremist settlers in the West Bank became the law”, 27 October 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://ig.ft.com/west-bank/>).

perpétrées par des colons, l'année 2024 détenant désormais un triste record dans ce domaine⁹⁴. Près de 1 400 de ces attaques, soit près de quatre incidents par jour en moyenne, se sont traduites par des agressions physiques, des incendies criminels ou la destruction de biens. Ces attaques ont souvent bénéficié du soutien apparent ou de la tolérance des soldats israéliens. On a en outre signalé des attaques organisées de colons israéliens contre des convois d'aide humanitaire qui se dirigeaient vers Gaza sous la protection de l'armée israélienne, y compris des convois empruntant la voie terrestre passant par la Jordanie⁹⁵. Au cours de la seule période comprise entre le 4 et le 10 février 2025, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a recensé 15 incidents impliquant des colons israéliens qui ont fait des victimes, provoqué des dégâts matériels ou eu cette double conséquence⁹⁶.

1.64. L'accord conclu entre Israël et le Hamas au sujet d'un cessez-le-feu temporaire et de la libération d'otages et de prisonniers, qui est entré en vigueur le 19 janvier 2025, est susceptible de contribuer à alléger quelque peu les souffrances de la population civile de Gaza. Toutefois, son caractère temporaire et le fait que les secours humanitaires soient tributaires des actes et des décisions d'Israël en tant que puissance occupante, soulignent toute l'urgence et l'importance de la demande d'avis consultatif soumise à la Cour. Que le cessez-le-feu dure ou non, la situation dans le Territoire palestinien occupé, et en particulier à Gaza, dépend du respect par Israël de ses obligations juridiques en tant que puissance occupante, y compris celle de protéger la population civile dans le Territoire palestinien occupé en cas de catastrophe humanitaire.

1.65. Le 21 janvier 2025, Israël a lancé une campagne militaire de grande envergure dans plusieurs villes de Cisjordanie, en commençant par le camp de réfugiés de Jénine, avant de poursuivre vers les camps de Toulkarem, Nur Shams et El Far'a⁹⁷. Cette opération a entraîné le déplacement de près de 40 000 réfugiés palestiniens et la mort d'une cinquantaine d'entre eux⁹⁸. D'après les estimations de l'ONU, dans le nord de la Cisjordanie, 82 % des familles résident actuellement dans des locations, des efforts étant constamment déployés pour renforcer l'aide afin de répondre à leurs besoins. On a en outre recensé 24 attaques contre des établissements de soins en janvier 2025, dont un incident au cours duquel des tirs d'armes à feu ont directement ciblé le service de chimiothérapie de l'hôpital public de Jénine le 2 février 2025⁹⁹.

III. L'INTÉRÊT PARTICULIER DU ROYAUME HACHÉMITE DE JORDANIE

1.66. La Jordanie est en première ligne dans la question de Palestine depuis le début du conflit israélo-arabe. À la suite des guerres de 1948 et 1967, elle a accueilli des centaines de milliers de

⁹⁴ OCHA, "West Bank Monthly Snapshot — Casualties, Property Damage and Displacement | December 2024", 14 January 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/west-bank-monthly-snapshot-casualties-property-damage-and-displacement-december-2024>); OCHA, "Today's top news: Occupied Palestinian Territory, Syria", 31 December 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.unocha.org/news/todays-top-news-occupied-palestinian-territory-syria-5>).

⁹⁵ *The Washington Post*, "Far-right Israeli settlers step up attacks on aid trucks bound for Gaza", 26 May 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.washingtonpost.com/world/2024/05/26/west-bank-aid-trucks-gaza-settlers/>).

⁹⁶ OCHA, "Humanitarian Situation Update #264 | West Bank", 13 February 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-264-west-bank>).

⁹⁷ UN News, "Israeli military operation displaces 40,000 in the West Bank", 10 February 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://news.un.org/en/story/2025/02/1159971>).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

réfugiés palestiniens déplacés par la force. On dénombre actuellement dans le pays plus de 2,39 millions de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA¹⁰⁰.

1.67. Après la signature des accords d'Oslo entre l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et Israël, la Jordanie a conclu un traité de paix avec Israël le 26 octobre 1994¹⁰¹. Ce traité a mis fin à l'état de guerre entre les deux États et conduit à l'établissement de relations diplomatiques. La Jordanie est depuis lors un partisan résolu de l'établissement d'une paix juste, durable et globale entre les Israéliens et les Palestiniens qui déboucherait sur le retrait d'Israël des territoires qu'il a occupés en juin 1967 et la création d'un État palestinien indépendant sur ces territoires, y compris Jérusalem-Est.

1.68. En 30 ans, les négociations de paix entre Israël et l'OLP n'ont malheureusement pas abouti à un règlement pacifique qui mettrait fin à l'occupation israélienne de 1967 et déboucherait sur la reconnaissance d'un État palestinien. Au cours des vingt dernières années, en particulier, Israël n'a pas participé de bonne foi aux efforts déployés pour parvenir à une solution de deux États par le biais de la négociation. Il a au contraire mené des politiques concertées pour créer sur le terrain une situation destinée à réduire à néant toute perspective pour le peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination et de création d'un État palestinien. Israël s'y est systématiquement employé en menant des politiques d'annexion et de colonisation dans la Cisjordanie occupée et à Jérusalem-Est, et en mettant en place des mesures et des restrictions dirigées contre la population civile palestinienne qui sont assimilables à une ségrégation raciale et à un apartheid. La doctrine du « Grand Israël » est devenue la politique du Gouvernement israélien, comme le démontrent les déclarations des dirigeants et des responsables du pays¹⁰².

1.69. Depuis le 7 octobre 2023, Israël a déployé des efforts concertés pour déplacer la population civile de la bande de Gaza vers le sud, près de la frontière avec l'Égypte. En conséquence des destructions, des bombardements et des ordres militaires des forces israéliennes, le nord de Gaza a été pratiquement vidé de sa population et, de fait, plus de 1,8 million de personnes (sur une population totale de près de 2,3 millions d'habitants) ont été déplacées vers le sud de la bande de Gaza¹⁰³. Les dirigeants israéliens semblaient animés de la volonté de transférer la population civile de Gaza en exploitant la situation humanitaire catastrophique qui y régnait pour parvenir à leurs fins¹⁰⁴.

1.70. En réaction aux efforts manifestes déployés par Israël pour déplacer par la force la population de Gaza, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont adopté, tout au long de la

¹⁰⁰ UNRWA, "Where we work, Jordan" (accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>).

¹⁰¹ Nations Unies, traité de paix entre l'État d'Israël et le Royaume hachémite de Jordanie, 26 octobre 1994, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 2042, p. 351.

¹⁰² Voir aussi l'exposé écrit soumis par la Jordanie dans la demande d'avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, p. 20-33 et 68-83 ; avis de 2024, par. 245.

¹⁰³ *Al Jazeera*, "How Israel is squeezing 1.8 million Palestinians into an airport-sized area", 6 December 2023 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/6/how-israel-is-squeezing-1-8-million-palestinians-into-an-airport-sized-area#ixzz8z8CjCBnu>) ; UNRWA Situation Report #111 on The Situation In The Gaza Strip And The West Bank, Including East Jerusalem, 5 June 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-111-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>)

¹⁰⁴ B. Woodward, *War* (Simon & Schuster, 2024), chapitre 46 (le 12 octobre 2023, lors d'une réunion entre le secrétaire d'État américain, Anthony Blinken, et le premier ministre israélien consacrée à l'opération militaire à Gaza, Blinken demanda ce qu'il adviendrait des civils de Gaza. La réponse de Nétanyahou fut la suivante : « Mettons en place un corridor humanitaire. On les emmènera tous en Égypte et on les laissera là-bas. »)

période des hostilités armées à Gaza, plusieurs résolutions affirmant l'illicéité du déplacement forcé de la population civile en droit international humanitaire¹⁰⁵.

1.71. La Jordanie a vigoureusement protesté contre les efforts ainsi déployés par Israël pour déplacer la population civile de Gaza, craignant que ce dernier ne tente également de déplacer la population civile de Cisjordanie et de Jérusalem-Est vers la Jordanie. Le Gouvernement jordanien a publié des déclarations et adressé au Gouvernement israélien des messages dans lesquels il le mettait en garde contre de telles tentatives. Cela fait suite à des attaques lancées par des colons israéliens contre les Palestiniens et leurs biens dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé, sans que les forces et les autorités israéliennes interviennent pour y mettre fin. Ces agissements vont de pair avec les restrictions rigoureuses imposées par la puissance occupante sur les moyens de subsistance et les déplacements des Palestiniens dans leurs villes et leurs villages en Cisjordanie. Ces restrictions et ces actions se traduisent notamment par le siège de zones palestiniennes, la destruction d'infrastructures essentielles, ainsi que les fouilles et les mesures humiliantes auxquelles sont soumis les Palestiniens aux postes de contrôle.

1.72. Après le cessez-le-feu temporaire à Gaza, Israël a étendu son opération militaire à certains secteurs de la Cisjordanie, dont le camp de réfugiés de Jénine. En cas de persistance ou d'intensification de ces actions militaires, la population civile de Cisjordanie risque fort de voir sa situation humanitaire se détériorer, ce qui déclencherait également son déplacement en tout ou partie, notamment en direction de la frontière jordanienne.

1.73. C'est dans ce contexte que la Jordanie souhaite inscrire la demande d'avis consultatif, compte tenu de l'importance et des conséquences de la situation actuelle dans le Territoire palestinien occupé pour ses intérêts vitaux.

1.74. Conformément aux obligations que lui impose le droit international, la Jordanie est l'un des principaux fournisseurs d'assistance humanitaire à la population de la bande de Gaza depuis le 7 octobre 2023.

1.75. À la date du 27 janvier 2025, la Jordanie avait envoyé 147 convois d'aide à Gaza transitant par son territoire, pour un total de 5 569 camions transportant plus de 66 000 tonnes d'aide d'une valeur estimée à 171,5 millions de dollars. Ces convois ont livré des vivres, des fournitures médicales, des produits sanitaires, des couvertures et des tentes qui ont été distribués à plus de 1,3 million de résidents de la bande de Gaza. Ils ont été envoyés par les forces armées jordaniennes (dite « l'armée arabe »), le Programme alimentaire mondial, l'UNICEF et d'autres organisations humanitaires.

1.76. Outre les convois acheminés par la route, la Jordanie a établi un pont aérien humanitaire vers Gaza qui a été activé pour la première fois le 20 novembre 2024, avec la livraison par huit hélicoptères de 7,2 tonnes d'aide humanitaire essentielle à Gaza. La Jordanie a aussi réalisé 391 largages, à 125 reprises de manière indépendante et 266 fois en tandem avec d'autres pays.

1.77. La Jordanie a également apporté un soutien médical par le biais de ses hôpitaux de campagne et de ses blocs opératoires basés à Gaza. Ces installations médicales offrent des services

¹⁰⁵ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 2712, 15 novembre 2023 ; résolution 2720, 22 décembre 2023 ; résolution 2735, 10 juin 2024 ; Assemblée générale, résolution ES-10/21, 27 octobre 2023 ; résolution ES-10/24, 18 septembre 2024 ; résolution ES-10/26, 11 décembre 2024.

de chirurgie générale et pédiatrique, ainsi que d'autres spécialités. L'hôpital jordanien du nord de Gaza a par ailleurs reçu plus de 36 000 patients, celui de Khan Younis en prenant en charge plus de 60 000 depuis son ouverture en 2024. En septembre 2024, la Jordanie a déployé à Gaza deux dispensaires mobiles spécialisés dans les soins aux amputés, qui prennent en charge 245 patients.

1.78. Alors que la Jordanie continue à s'employer à assurer la livraison de fournitures médicales et humanitaires essentielles de première nécessité, il importe qu'elle ne soit pas confrontée à des restrictions illicites. Le droit international humanitaire, y compris le droit de l'occupation, impose à Israël des obligations spécifiques à cet égard. Il s'applique également à la fourniture d'aide à d'autres parties du Territoire palestinien occupé, où l'opération militaire israélienne pourrait menacer la situation humanitaire.

1.79. Si les mesures prises contre l'UNRWA et ses activités dans le Territoire palestinien occupé décrites ci-dessus au point A sont maintenues, la situation humanitaire continuera de se détériorer et risque par conséquent d'entraîner de nouveaux déplacements de la population palestinienne et d'accroître les contraintes pesant sur les acteurs de l'assistance qui, à l'instar de la Jordanie, fournissent et livrent cette aide.

1.80. Les mesures prises par Israël contre l'UNRWA auront des répercussions négatives directes sur les services de l'Office en Jordanie, qui est un de ses secteurs d'intervention. La Jordanie ne sera pas en mesure d'assumer le coût et de fournir les services dispensés par l'UNRWA aux Palestiniens immatriculés auprès de l'Office sur son territoire. Le déplacement forcé de la population civile du Territoire palestinien occupé vers la frontière jordanienne, résultat direct des politiques, restrictions et opérations militaires israéliennes, constituera un facteur de déstabilisation majeur, non seulement pour la Jordanie, mais aussi pour l'ensemble du Moyen-Orient.

1.81. La Jordanie a beaucoup investi dans le processus de paix et dans un règlement politique du conflit israélo-palestinien fondé sur la solution des deux États. Elle a reconnu l'État d'Israël et l'État de Palestine et entretient des relations diplomatiques avec chacun d'entre eux. Les actions d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris les restrictions imposées à l'aide humanitaire, visent à réduire à néant les perspectives de la solution des deux États et d'un État palestinien indépendant. Il est donc crucial pour la Jordanie que la situation humanitaire dans le Territoire palestinien occupé ne se détériore pas davantage en conséquence du comportement illicite d'Israël.

1.82. En vertu de l'article 8 du traité de paix entre la Jordanie et Israël, les deux parties sont convenues de chercher à atténuer « les énormes problèmes humains » que le conflit au Moyen-Orient a entraînés pour elles et de résoudre ces problèmes, y compris celui des réfugiés, conformément au droit international. Israël doit respecter cette obligation en ne provoquant pas une détérioration supplémentaire de la situation humanitaire dans le Territoire palestinien occupé ainsi que de nouveaux déplacements de la population civile à partir dudit territoire.

IV. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF

1.83. Les avis consultatifs donnés précédemment par la Cour au sujet du Territoire palestinien occupé contiennent des éléments de contexte importants pour la présente demande. Lesdits avis ont précisé en particulier la portée et la teneur du droit à l'autodétermination dont doit bénéficier le peuple palestinien, ainsi que l'applicabilité du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme au Territoire palestinien occupé. La Cour a en outre déterminé la manière dont Israël a violé, et continue de violer les différentes obligations que lui impose le droit

international dans ce contexte, ainsi que la nature des conséquences juridiques de ces manquements. Fait important, la Cour a également conclu que l'occupation israélienne était illicite en tant que telle et qu'Israël avait l'obligation d'y mettre fin dans les plus brefs délais.

1.84. La présente demande soulève certaines questions spécifiques qui n'ont pas été abordées directement par la Cour dans ses précédents avis consultatifs et qui revêtent une importance cruciale dans le contexte de la catastrophe humanitaire dans laquelle est actuellement plongé le Territoire palestinien occupé.

1.85. La demande mentionne tout d'abord les « obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies ». Il n'est donc pas demandé à la Cour d'examiner les obligations pouvant incomber à d'autres États ou organisations internationales. Or, il se peut que lesdites obligations soient pertinentes lors de la détermination de la portée de certaines des obligations d'Israël, aussi bien en tant que puissance occupante que Membre de l'ONU, envers l'Organisation, d'autres organisations internationales et des États tiers.

1.86. Ensuite, les obligations d'Israël doivent concerner « la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ». La portée de la question est ainsi précisée. Les obligations en question doivent non seulement concerner les activités qui se déroulent dans le Territoire palestinien occupé, mais aussi celles qui sont en lien avec celui-ci (autrement dit les activités se déroulant en dehors du Territoire palestinien occupé qui ont un rapport avec ce dernier).

1.87. En outre, les parties prenantes mentionnées dans la demande sont diverses : l'ONU, d'autres organisations internationales et des États tiers. Il est possible que les obligations d'Israël varient suivant le cas.

1.88. La portée de la question est précisée par le membre de phrase

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

L'expression « y compris » laisse entendre que les obligations d'Israël en rapport avec d'autres thématiques peuvent également être examinées, sachant que le membre de phrase cité indique le sujet principal de la demande.

1.89. Ce membre de phrase définit « la présence et les activités » pertinentes en l'espèce. Il s'ensuit que la présence et les activités les plus pertinentes de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers sont celles qui concernent : 1) la fourniture d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne ; 2) la fourniture de services de base ; 3) la fourniture d'une aide humanitaire ; et 4) la fourniture d'une aide au développement. En pratique, ces catégories d'aide sont souvent indissociables, notamment lors de conflits complexes tels que celui qui se déroule actuellement dans le Territoire palestinien occupé, où la quasi-totalité des aspects de la vie de la population civile peuvent être touchés. Elles concernent en particulier la fourniture de vivres, d'eau, de médicaments, de produits et services médicaux, de services éducatifs, ainsi que d'autres secours humanitaires connexes.

1.90. Enfin, l'utilité de l'avis consultatif de la Cour — qui sera particulièrement ressentie par les personnes présentes sur le terrain, tant celles qui souffrent des conséquences de la situation humanitaire épouvantable que celles qui dispensent les secours — dépendra de la précision avec laquelle la Cour analysera ces obligations, en tenant compte de la réalité de la situation factuelle dans le Territoire palestinien occupé.

1.91. Compte tenu de la gravité de la situation humanitaire régnant dans le Territoire palestinien occupé, qui a été décrite en détail dans la précédente section, l'Assemblée générale a demandé à la Cour d'examiner sa demande d'avis consultatif de toute urgence.

CHAPITRE 2

COMPÉTENCE ET OPPORTUNITÉ JUDICIAIRE

2.1. Dans le présent chapitre, il sera démontré que la Cour a compétence pour donner l'avis consultatif sollicité par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232 (I) et qu'il n'existe aucune raison décisive pour laquelle elle devrait, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, refuser de répondre à la demande (II).

I. LA COUR A COMPÉTENCE POUR DONNER L'AVIS CONSULTATIF SOLLICITÉ

2.2. La Cour tient sa compétence consultative du paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut, qui se lit comme suit : « La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis. »

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

2.4. En appliquant ces dispositions, la Cour a souligné que l'unique exigence à remplir pour qu'une demande de l'Assemblée générale relève de sa compétence était que l'avis consultatif sollicité porte sur une « question juridique »¹⁰⁶. Elle a rappelé en plusieurs occasions que, compte tenu de leurs larges compétences, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité se distinguaient d'autres organes habilités à lui demander un avis consultatif, ces derniers pouvant seulement lui soumettre des questions juridiques qui se posent dans le cadre de leurs activités¹⁰⁷.

2.5. En outre, la Cour a précisé que rien n'empêchait l'Assemblée générale de solliciter un avis consultatif sur une question juridique relative à un point inscrit à l'ordre du jour du Conseil de sécurité au moment de la demande. En particulier, ni le libellé du paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte ni la manière dont cette disposition a été interprétée et appliquée ne limitent la compétence de l'Assemblée générale à cet égard. La Cour l'a dit expressément dans l'avis consultatif qu'elle a donné en 2004 au sujet des *conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (ci-après, l'« avis de 2004 »), en se référant à l'action du Conseil de sécurité concernant la situation au Moyen-Orient¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Voir, par exemple, *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 112-113, par. 55-62 ; avis de 2024, par. 25.

¹⁰⁷ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 144, par. 14, faisant référence à la *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1982*, p. 333-334, par. 21 (« pour qu'[elle] ait compétence, il faut que l'avis consultatif soit demandé par un organe dûment habilité à cet effet conformément à la Charte, qu'il porte sur une question juridique et que, *sauf dans le cas de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité*, cette question se pose dans le cadre de l'activité de cet organe ») (les italiques sont de nous).

¹⁰⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 148-150, par. 24-28, la Cour concluant au paragraphe 28 que « l'Assemblée générale, en adoptant la résolution ES-10/14 portant demande d'un avis consultatif de la Cour, n'a[vait] pas enfreint les dispositions du paragraphe 1 de l'article 12 de la Charte » et que, « en présentant la demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale n'a[vait] pas outrepassé sa compétence ». Voir aussi *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 414, par. 24.

2.6. Pour ce qui est de la nature de la question posée, la Cour a expressément indiqué qu'« une demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale tendant à ce qu'elle examine une situation à l'aune du droit international concern[ait] une question juridique »¹⁰⁹. Tel est manifestement le cas de la question posée en l'espèce, qui a trait aux

« obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ».

Comme le montre clairement la partie liminaire de la question, il est demandé à la Cour d'y répondre à l'aune du droit international.

2.7. Le fait que les questions posées puissent également revêtir un caractère politique n'est pas pertinent aux fins de l'établissement de la compétence de la Cour pour répondre à la demande et ne saurait lui « enlever ... une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut »¹¹⁰. Ainsi que l'a Cour l'a déclaré à de nombreuses reprises, le fait qu'une

« question revête ... des aspects politiques ... ne suffit pas à la priver de son caractère de “question juridique” ... Quels que soient les aspects politiques de la question posée, la Cour ne saurait refuser un caractère juridique à une question qui l'invite à s'acquitter d'une tâche essentiellement judiciaire, à savoir l'appréciation de la licéité de la conduite éventuelle d'États au regard des obligations que le droit international leur impose. »¹¹¹

2.8. De même, la nature politique des motifs qui pourraient avoir inspiré la demande ou les conséquences politiques que pourrait avoir l'avis de la Cour n'ont aucune incidence sur le fait que les questions sont qualifiées de juridiques¹¹². En outre, comme la Cour l'a déjà précisé, « lorsque des considérations politiques jouent un rôle marquant il peut être particulièrement nécessaire à une organisation internationale d'obtenir un avis consultatif de la Cour sur les principes juridiques applicables à la matière en discussion »¹¹³.

2.9. À la lumière de ce qui précède, la Jordanie soutient que la question soumise à la Cour revêt un caractère juridique et que la demande d'avis consultatif a été présentée conformément à la Charte. En conséquence, la Cour a compétence pour donner l'avis consultatif demandé par la résolution 79/232 de l'Assemblée générale.

¹⁰⁹ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 112, par. 58.

¹¹⁰ Avis de 2004, p. 155, par. 41 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 234, par. 13.

¹¹¹ *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 415, par. 27 ; avis de 2004, p. 155, par. 41 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 234, par. 13.

¹¹² *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 415, par. 27, faisant référence à *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, 1948, C.I.J. Recueil 1947-1948*, p. 61, et à *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 234, par. 13.

¹¹³ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 87, par. 33 ; avis de 2004, p. 155, par. 41.

II. IL N'EXISTE AUCUNE RAISON DÉCISIVE DEVANT CONDUIRE LA COUR À NE PAS EXERCER SA COMPÉTENCE

2.10. La Cour a souligné à plusieurs reprises que sa réponse à une demande d'avis consultatif « ne devrait pas ... être refusée » à moins que « des raisons décisives [ne] puissent justifier le rejet d'une telle requête »¹¹⁴. Dans la présente espèce, non seulement il n'existe pas de telles « raisons décisives », mais il y a en revanche des « raisons décisives » urgentes devant inciter la Cour à répondre à la demande de l'Assemblée générale

2.11. La présente espèce n'est pas la première procédure consultative dans laquelle il est demandé à la Cour de donner un avis au sujet des politiques et des pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. À deux reprises déjà, des arguments différents — et analogues — ont été avancés par certains États dans le but de contester l'exercice par la Cour de sa compétence consultative. Or, ils ont tous été rejetés.

2.12. Au cours de la procédure consultative de 2003, certains États ont fait valoir 1) qu'il existait un différend entre Israël et la Palestine et qu'Israël ne consentait pas à la juridiction de la Cour ; 2) qu'un avis consultatif de la Cour pourrait faire obstacle à un règlement politique négocié du conflit israélo-palestinien ; 3) que la Cour ne disposait pas des faits et des éléments de preuve nécessaires pour pouvoir formuler des conclusions ; 4) qu'un tel avis ne serait d'aucune utilité ; et 5) que l'Assemblée générale n'avait pas fait connaître clairement quel usage elle entendait faire d'un avis consultatif. En outre, 6) Israël avait soutenu que, compte tenu de la responsabilité qui était la sienne dans les actes de violence commis contre Israël et sa population, la Palestine ne saurait demander à la Cour de remédier à une situation résultant de ses propres actes illicites¹¹⁵.

2.13. Les arguments suivants ont été présentés dans la procédure de 2024 : 1) la demande d'avis consultatif avait trait à un différend entre deux parties, dont l'une n'avait pas consenti à la compétence de la Cour ; 2) l'avis consultatif n'aiderait pas l'Assemblée générale ; 3) l'avis consultatif pourrait compromettre le processus de négociation israélo-palestinien ; 4) un avis consultatif aurait une incidence négative sur les travaux du Conseil de sécurité ; 5) la Cour ne disposait pas d'informations suffisantes lui permettant de donner un avis consultatif ; et 6) la formulation des questions était biaisée.

2.14. Si l'un quelconque de ces arguments devait de nouveau être soulevé au titre de la présente demande, il conviendrait d'y répondre en suivant l'analyse appliquée précédemment par la Cour, laquelle resterait valable. De fait, les explications avancées par certains États pour justifier leur décision de voter contre la résolution 79/232 reprenaient certains de ces mêmes arguments.

2.15. D'après les États-Unis d'Amérique, le renvoi de la question à la Cour « n'encourager[ait] pas les parties à participer à un processus politique visant à régler les problèmes », le projet de résolution demandant l'avis consultatif était « partial », « souffr[ait] d'immenses lacunes », « ne tra[çait] pas de voie à suivre pour rétablir la confiance entre Israël et l'UNRWA » et « ne t[ena]it pas compte des allégations crédibles relatives aux activités de certains membres du personnel de

¹¹⁴ Voir *Demande de réformation du jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1987*, p. 31 ; *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 21, par. 23 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 235, par. 14 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 113, par. 65 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, p. 416, par. 30 ; avis de 2004, p. 156, par. 44 ; avis de 2024, par. 30-31, 43 et 47.

¹¹⁵ Avis de 2004, p. 157-164, par. 45-65.

l'UNRWA ». Les États-Unis ont par ailleurs avancé que l'ONU « n'a[vait] pas encore entamé de conversation sérieuse avec Israël au sujet de l'application des lois [israéliennes] » et ont formulé des allégations au sujet de « [l']incapacité de l'Organisation de régler les questions persistantes concernant la violation éventuelle de la politique de neutralité de l'Office par le personnel de l'UNRWA »¹¹⁶.

2.16. Pour expliquer son vote, Israël s'est livré à une attaque politique contre les organes de l'ONU sans avancer aucun argument touchant à l'opportunité de l'exercice de sa compétence consultative par la Cour¹¹⁷. L'Australie a estimé que les obligations que le droit international impose à Israël étaient claires et que la demande d'avis consultatif ne permettrait pas de progresser concrètement vers la paix ou la solution des deux États¹¹⁸. Tout en condamnant la législation israélienne qui entraverait les activités de l'UNRWA, l'Autriche s'est dite préoccupée par ce qu'elle considèrerait comme la valeur ajoutée limitée d'une demande d'avis consultatif¹¹⁹. La Slovaquie a estimé que la question à l'examen concernait davantage la mise en œuvre des obligations d'Israël que la définition précise de ces dernières. Selon elle, la question posée dans la résolution n'était pas « suffisamment claire et précise » et il était possible qu'elle concerne des sujets relatifs à des différends bilatéraux¹²⁰.

2.17. Dans un souci d'exhaustivité, il sera procédé dans la présente section à une réfutation du principal argument relatif à l'opportunité judiciaire soulevé lors de l'explication des votes à l'Assemblée générale, à savoir l'existence possible d'un différend bilatéral et le défaut de consentement de l'une des parties audit différend à son examen par la Cour. De fait, s'agissant des arguments relatifs à l'opportunité judiciaire ou à l'incidence pratique de l'avis consultatif, on rappellera l'explication fournie par la Cour en d'autres occasions : « il n'appartient pas à la Cour de prétendre décider si l'Assemblée a ou non besoin d'un avis consultatif pour s'acquitter de ses fonctions. L'Assemblée générale est habilitée à décider elle-même de l'utilité d'un avis au regard de ses besoins propres. »¹²¹

2.18. La Cour a déjà rejeté certains arguments relatifs à l'opportunité judiciaire fondés sur l'existence d'un différend entre Israël et la Palestine, au motif que la question constituait un sujet de préoccupation particulier pour l'ONU et ses organes, et qu'elle était inscrite à leur ordre du jour¹²². Comme on l'a vu plus haut, pour ce qui concerne la présente demande d'avis consultatif, certains États ont mentionné l'absence de négociations entre l'ONU et Israël, en partant de l'hypothèse de l'existence possible d'un différend les opposant au sujet des lois relatives à l'UNRWA adoptées par la Knesset.

2.19. Cette question peut être abordée à trois niveaux différents : A) l'incidence de l'existence d'un différend bilatéral dans le contexte d'une demande d'avis consultatif ; B) la teneur et l'incidence

¹¹⁶ Nations Unies, doc. A/79/PV.54, 19 décembre 2024, p. 46-47.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 47-48.

¹¹⁸ 19 décembre 2024 (le procès-verbal n'a pas encore été publié par l'ONU).

¹¹⁹ 19 décembre 2024 (le procès-verbal n'a pas encore été publié par l'ONU).

¹²⁰ 19 décembre 2024 (le procès-verbal n'a pas encore été publié par l'ONU).

¹²¹ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 237, par. 16 ; avis de 2004, p. 163, par. 61 ; avis de 2024, par. 37.

¹²² Avis de 2004, p. 158-159, par. 48 ; avis de 2024, par. 34-35.

de la « divergence de vues » entre Israël et l'ONU et C) la portée de la présente demande d'avis consultatif.

A. Incidence de l'existence d'un différend bilatéral

2.20. La Cour s'est déjà penchée sur la question de l'existence d'un différend bilatéral dans le contexte d'une demande d'avis consultatif. Dans l'affaire relative au *Sahara occidental*, elle a fait l'observation suivante :

« [L]e défaut de consentement d'un État intéressé peut, dans certaines circonstances, rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour. Tel serait le cas si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un État n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant. »¹²³

2.21. La Cour a commenté cette déclaration dans les termes suivants dans l'avis de 2004 :

« Appliquant le principe ainsi libellé à la demande relative au *Sahara occidental*, la Cour constata qu'existait certes une controverse juridique, mais une controverse qui avait surgi lors des débats de l'Assemblée générale et au sujet de problèmes traités par celle-ci. Cette controverse n'était pas née indépendamment, dans le cadre de relations bilatérales. »¹²⁴

2.22. Dans la présente procédure consultative, on peut considérer qu'il existe une « divergence de vues » entre l'ONU et un État Membre (Israël). La Cour a constaté que « [p]resque toutes les procédures consultatives [avaient] été marquées par des divergences de vues ... sur des points de droit »¹²⁵. En l'espèce, cette divergence surgit dans le contexte des activités mêmes de l'ONU et au sujet de l'un de ses organes, et concerne les obligations d'Israël en tant que Membre de l'Organisation et que puissance occupante du Territoire palestinien occupé. L'observation suivante faite précédemment par la Cour trouve de nouveau à s'appliquer :

« L'objet de la requête dont la Cour est saisie est d'obtenir de celle-ci un avis que l'Assemblée générale estime utile pour exercer comme il convient ses fonctions. L'avis est demandé à l'égard d'une question qui intéresse tout particulièrement les Nations Unies ..., la Cour estime que rendre un avis n'aurait pas pour effet de tourner le principe du consentement au règlement judiciaire et qu'elle ne saurait dès lors, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, refuser de donner un avis pour ce motif. »¹²⁶

B. Teneur et incidence de la « divergence de vues » entre l'ONU et Israël

2.23. Le 28 octobre 2024, le Secrétaire général a appelé l'attention de l'Assemblée générale sur les lois adoptées par la Knesset « qui, si elles étaient appliquées, pourraient empêcher

¹²³ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 25, par. 32-33.

¹²⁴ Avis de 2004, p. 158, par. 47.

¹²⁵ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 24, par. 34.

¹²⁶ Avis de 2004, p. 159, par. 50.

[l'UNRWA] de poursuivre ses activités essentielles dans le Territoire palestinien occupé »¹²⁷. Dans sa résolution 79/232 par laquelle elle a sollicité le présent avis consultatif, l'Assemblée générale a indiqué que,

« selon la lettre susmentionnée, l'on p[ouvait] aisément comprendre que puisse exister une situation donnant lieu à une divergence de vues entre l'Organisation des Nations Unies et l'État d'Israël quant à, entre autres, l'interprétation ou l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle Israël est partie ».

2.24. La section 30 de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 (ci-après, la « convention générale ») prévoit que, si un différend surgit entre l'ONU et un Membre, « un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé en conformité de l'Article 96 de la Charte et de l'Article 65 du Statut de la Cour ». Il est ensuite précisé que l'avis en question « sera accepté par les parties comme décisif ».

2.25. Il est un fait que la présente demande d'avis consultatif n'est pas de celles qui sont envisagées à la section 30 de la convention générale. L'Assemblée générale est en mesure de solliciter un avis consultatif en se fondant sur la section 30. Elle peut *a fortiori* demander un avis consultatif à la Cour tout en prenant une décision au sujet de la question soulevée.

2.26. La « divergence de vues » en jeu dans la présente procédure se distingue fondamentalement d'un différend opposant deux États. Elle concerne le fonctionnement de base de l'ONU et de ses organes. L'Assemblée générale, en tant qu'organe principal des Nations Unies, est manifestement compétente pour solliciter les conseils juridiques de la Cour afin de déterminer les options qu'elle peut envisager à l'avenir, y compris la formulation d'une nouvelle demande sur le fondement de la section 30. Pas plus l'Assemblée générale que la Cour n'a besoin du consentement de l'État d'Israël pour demander (dans le cas de l'Assemblée générale) ou pour donner (dans le cas de la Cour) le présent avis consultatif.

2.27. Dans leurs déclarations expliquant les raisons de leur opposition à la résolution 79/232 ou de leur abstention, certains États mentionnent les allégations d'Israël au sujet de la neutralité de l'UNRWA ou les prétendues activités criminelles de certains membres de son personnel. Comme le Secrétaire général en a informé aussi bien l'Assemblée générale que le Conseil de sécurité, l'ONU a pris des mesures résolues à cet égard¹²⁸. En tout état de cause, la question posée à la Cour concerne les obligations d'Israël et non les allégations invoquées par ce dernier pour justifier les mesures visant à contrecarrer la mission de l'UNRWA. Ainsi que l'a rappelé le Secrétaire général dans une lettre en date du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU, aucune mesure prise par Israël en rapport avec l'UNRWA ne saurait être effectuée unilatéralement¹²⁹. Quoiqu'il en soit, il s'agit là de questions se rattachant au fond des divergences entre Israël et l'ONU qui n'entrent pas dans le cadre de la présente demande d'avis consultatif.

¹²⁷ Nations Unies, lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558.

¹²⁸ Nations Unies, 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/2025/1. Voir aussi par. 1.29 ci-dessus.

¹²⁹ Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël par le Secrétaire général (dossier, pièce N308).

C. Portée de la présente demande d'avis consultatif

2.28. La question soulevée par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232 « s'inscrit dans un cadre bien plus large »¹³⁰ que les « différends » relevant de la convention générale. Les obligations d'Israël sur lesquelles porte la question sont différentes de celles qui sont visées dans la convention et concernent non seulement l'ONU, mais aussi d'autres organisations internationales et des États tiers.

2.29. Compte tenu de ce qui précède, il n'existe aucune raison décisive empêchant la Cour d'exercer sa compétence consultative conformément à la demande de l'Assemblée générale.

¹³⁰ Avis de 2004, p. 159, par. 50.

CHAPITRE 3

LES OBLIGATIONS PERTINENTES D'ISRAËL AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL

3.1. Pour répondre à la question sur laquelle l'avis de la Cour est sollicité, il est nécessaire de procéder à une évaluation de différents domaines du droit international pouvant donner naissance à des obligations pour Israël,

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

Parallèlement, la question concerne plus particulièrement les obligations qui peuvent être pertinentes compte tenu du statut d'Israël « en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies », et qui peuvent être qualifiées d'obligations « en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers ».

3.2. Dans sa résolution 79/232 portant demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale se réfère aux

« règles et principes du droit international, dont notamment la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, l'avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 et l'avis consultatif de la Cour en date du 19 juillet 2024 ».

3.3. Afin d'aider la Cour à s'acquitter de sa tâche, le présent chapitre recense les obligations pertinentes d'Israël en fonction du domaine du droit international dont elles relèvent. On abordera successivement les obligations d'Israël découlant plus précisément I) du principe de l'autodétermination ; II) du droit des Nations Unies et d'autres organisations internationales ; III) du droit de l'occupation ; IV) du droit international relatif aux droits de l'homme ; V) du droit sur la protection des personnes en cas de catastrophe ; VI) des mesures conservatoires contraignantes indiquées par la Cour ; et VII) du droit diplomatique et consulaire. Il sera indiqué dans chaque cas si les obligations en question s'appliquent à la présence et aux activités de l'ONU, d'autres organisations internationales ou d'États tiers.

3.4. Les conclusions rendues en d'autres occasions par la Cour sur certains aspects essentiels de la question lui permettront d'y répondre plus rapidement. La Cour a ainsi déjà reconnu le droit du peuple palestinien à l'autodétermination¹³¹, le statut juridique du Territoire palestinien occupé¹³², son étendue (incluant la bande de Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est)¹³³, la qualification d'Israël en

¹³¹ Avis de 2004, p. 183, par. 118 ; avis de 2024, par. 230.

¹³² Avis de 2004, p. 167, par. 78 ; avis de 2024, par. 87-94.

¹³³ *Ibid.*

tant que puissance occupante¹³⁴, l'illicéité de l'occupation¹³⁵ et l'obligation d'Israël de mettre fin à sa présence dans le Territoire palestinien occupé dans les plus brefs délais¹³⁶. La Cour a également confirmé l'applicabilité du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme, ainsi que leur relation¹³⁷, et le fait que les accords d'Oslo ne dégageaient pas Israël des obligations qui lui incombent au regard des règles du droit international pertinentes applicables dans le Territoire palestinien occupé¹³⁸.

3.5. En tenant compte de ces conclusions, auxquelles la Jordanie prie respectueusement la Cour de se référer, les sections ci-après présentent une analyse des obligations d'Israël pour ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

I. Le principe d'autodétermination

3.6. Pour répondre à la question au sujet de laquelle son avis est sollicité, la Cour doit déterminer 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 dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci « à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ». Comme cela sera expliqué dans la présente section, le principe d'autodétermination occupe une place centrale dans la présente procédure consultative. La réalisation de ce droit, dont le peuple palestinien est indéniablement titulaire, constitue la référence au regard de laquelle toutes les autres obligations incombant à Israël doivent être interprétées et appliquées. Elle impose en outre à Israël, dans les circonstances actuelles et conformément à son obligation de ne pas entraver la réalisation de ce droit, d'adopter toutes les mesures nécessaires et effectives pour protéger la population civile palestinienne.

3.7. Le droit des tous les peuples à l'autodétermination constitue un principe fondamental du droit international. Le paragraphe 2 de l'article 1 de la Charte définit le « respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » comme l'un des buts des Nations Unies. La Cour a reconnu l'importance de ce droit, sa qualité de règle de droit international coutumier et son caractère *erga omnes*¹³⁹. En outre, « [l]a Cour considère que, en cas d'occupation étrangère comme celle dont il est question en la présente espèce, le droit à l'autodétermination constitue une norme impérative de droit international »¹⁴⁰.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Avis de 2024, par. 261.

¹³⁶ *Ibid.*, par. 267.

¹³⁷ Avis de 2004, p. 177-181, par. 101 et 106-113, p. 199, par. 157 ; avis de 2024, par. 96-101.

¹³⁸ Avis de 2024, par. 102.

¹³⁹ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 31, par. 52-53 ; Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 68, par. 162 ; Différend frontalier (Burkina Faso/République du Mali), arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 566-567, par. 25 ; Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29 ; avis de 2004, p. 171-172, par. 88 ; Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 436, par. 79 ; Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 131-135, par. 144-162 ; avis de 2024, par. 230-234.*

¹⁴⁰ Avis de 2024, par. 233.

3.8. Ainsi que la Cour l'a reconnu dans son avis de 2004, « l'existence d'un "peuple palestinien" ne saurait plus faire débat »¹⁴¹ ; pas plus que le droit à l'autodétermination dudit peuple, dont la Cour a estimé dans le même avis consultatif qu'il avait été reconnu par Israël¹⁴².

3.9. La Cour a déjà établi à plusieurs reprises qu'Israël manquait à son obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination¹⁴³. En conséquence de la violation du caractère impératif et *erga omnes* de ce droit, Israël a non seulement des obligations envers le peuple palestinien à cet égard, mais également vis-à-vis de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers.

3.10. L'ONU est investie d'une responsabilité de premier plan dans la mise en œuvre du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, en ce qui concerne aussi bien ses fonctions et ses pouvoirs tels que définis par la Charte que sa responsabilité particulière à l'égard du territoire de l'ancien mandat¹⁴⁴. D'autres organisations internationales, en particulier, mais pas uniquement celles qui relèvent du système des Nations Unies, doivent aider l'Organisation à exercer ses fonctions et ses pouvoirs dans ce domaine.

3.11. Les États tiers ont eux aussi l'obligation d'assurer le respect du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Ainsi qu'il est établi dans la déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (ci-après, la « déclaration sur les relations amicales »),

« [t]out État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe »¹⁴⁵.

3.12. En outre, comme cela est précisé dans la même déclaration sur les relations amicales, les peuples privés, par les mesures de coercition d'un État, de la possibilité d'exercer leur droit à l'autodétermination « sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte »¹⁴⁶.

3.13. Il importe également de mentionner à cet égard l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Après avoir déclaré que tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, le paragraphe 2 de l'article premier commun précise que, « [e]n aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ». Le paragraphe 3 dispose quant à lui que

¹⁴¹ Avis de 2004, p. 182-183, par. 118 ; avis de 2024, par. 102.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Avis de 2004, p. 184, par. 122 ; avis de 2024, par. 238-243.

¹⁴⁴ Voir *Statut international du Sud-Ouest africain, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 143-144 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 159, par. 50 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 118, par. 88 ; avis de 2024, par. 35.

¹⁴⁵ Nations Unies, déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale dans la résolution 2625 (XXV) le 24 octobre 1970.

¹⁴⁶ *Ibid.*

les États parties « sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies ».

3.14. Dans son avis de 2024, la Cour a indiqué que « tous les États avaient un intérêt juridique à ce [que ce droit] soit protégé »¹⁴⁷. Elle y a également déclaré que, « en vertu du droit à l'autodétermination, un peuple [était] protégé contre les actes visant à disperser la population et à compromettre son intégrité en tant que peuple »¹⁴⁸ et conclu au manquement par Israël à ses obligations, en raison notamment des mesures visant ou contribuant à modifier la composition démographique du Territoire palestinien occupé qui dressent un obstacle grave à l'exercice du droit à l'autodétermination¹⁴⁹. La Cour a en outre conclu que « [l]a dépendance de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est, et plus particulièrement de la bande de Gaza, à l'égard d'Israël pour la fourniture des biens et services essentiels [faisait] obstacle à la jouissance de droits de l'homme fondamentaux, en particulier le droit à l'autodétermination »¹⁵⁰.

3.15. Dans le cadre du rôle particulier qui est le sien dans la détermination du statut de l'ancien territoire sous mandat de la Palestine, l'Assemblée générale a régulièrement adopté des résolutions concernant la question de Palestine. Ces résolutions ont reconnu le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit de créer son propre État indépendant. Elles ont énoncé un certain nombre d'obligations incombant à Israël à cet égard et constaté plusieurs manquements auxdites obligations résultant du comportement de cet État. L'Assemblée générale a également créé « plusieurs organes subsidiaires spécifiquement établis pour œuvrer à la réalisation des droits inaliénables du peuple palestinien »¹⁵¹. L'un des plus importants d'entre eux est l'UNRWA.

3.16. Compte tenu de ce qui précède, l'ONU, d'autres organisations internationales et les États tiers ont l'obligation de coopérer les uns avec les autres en vue de la réalisation du droit à l'autodétermination. L'une des formes que doit prendre cette coopération est l'élimination, par des moyens licites, de toutes les situations susceptibles d'entraver la réalisation de ce droit, y compris celles qui entraîneraient une modification de la composition démographique compromettant l'intégrité du peuple en question en tant que telle.

3.17. Comme cela a été expliqué au chapitre 1, la situation humanitaire actuelle dans le Territoire palestinien occupé a probablement des conséquences catastrophiques sur les conditions de vie du peuple palestinien, et en particulier les habitants de la bande de Gaza, ce qui compromet son intégrité en tant que peuple. Ces conséquences sont considérablement aggravées par la mise en œuvre par Israël d'une législation destinée à empêcher l'UNRWA de s'acquitter de ses fonctions — et de fait, à démanteler intégralement l'Office. Israël a par ailleurs présenté ou entériné des plans prévoyant le déplacement des habitants palestiniens hors de la bande de Gaza¹⁵². Considérés conjointement, tous ces faits démontrent l'existence d'un déni total par Israël du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, qui inclut le droit de déterminer librement son statut politique, d'assurer librement son développement économique, social et culturel, et de disposer librement de ses richesses

¹⁴⁷ Avis de 2024, par. 231.

¹⁴⁸ *Ibid.*, par. 239.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, par. 241.

¹⁵¹ Avis de 2004, p. 159, par. 49

¹⁵² "PM Netanyahu's Remarks at the Start of the Government Meeting", 9 February 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/spoke-start090225>) ; Statement of PM Netanyahu, 11 February 2025 (accessible à l'adresse suivante : <https://www.gov.il/en/pages/spoke-cabinet110225>) ; voir aussi par. 1.70 ci-dessus.

et de ses ressources naturelles. En vertu du principe d'autodétermination, Israël a l'obligation de s'abstenir de telles actions.

3.18. Israël a en outre l'obligation de coopérer avec d'autres États en cas de violation grave du droit à l'autodétermination, qui est une norme *jus cogens*. Le paragraphe premier de l'article 41 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la Commission du droit international, qui reflète le droit international coutumier, définit comme l'une des conséquences particulières d'une violation grave d'une norme impérative l'obligation des États de « coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à [ladite] violation ». Le projet de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (*jus cogens*) de la Commission du droit international réaffirme cette obligation, en relevant par ailleurs que cela peut nécessiter une coopération dans le cadre de mécanismes institutionnalisés ou non (y compris en vertu d'arrangements *ad hoc*), ainsi que des actions individuelles¹⁵³.

3.19. Cette obligation secondaire de coopérer a également été analysée par la Cour. Celle-ci a ainsi conclu dans son avis de 2004 que, vu la nature et l'importance des obligations qu'Israël avait violées, « [i]l appart[enait] par ailleurs à tous les États de veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin aux entraves, résultant de la construction du mur, à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination »¹⁵⁴.

3.20. Dans son avis de 2024, la Cour a conclu qu'Israël, par ses politiques et pratiques, violait le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Tant que cette violation se poursuit (comme c'est le cas à la date du dépôt du présent exposé), les États — y compris Israël — ont l'obligation, notamment en coopérant conformément au droit international, de mettre un terme à la situation illicite.

3.21. Le 18 juillet 2024, la veille même de la publication par la Cour de son avis de 2024, la Knesset a adopté une déclaration dans laquelle elle s'opposait à la création d'un État palestinien¹⁵⁵. Cette déclaration du parlement israélien est une fois encore en contradiction flagrante avec le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Les organes de l'État d'Israël sont tous soumis à l'obligation de respecter ce droit et de ne pas faire obstacle à sa mise en œuvre.

3.22. Aux fins de la présente demande, l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination recouvre l'obligation de coopérer afin de permettre au peuple palestinien d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination, en respectant son intégrité territoriale, en empêchant quelque déplacement que ce soit de ses membres, en assurant et en facilitant 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, ainsi que d'une aide au développement.

¹⁵³ Nations Unies, Commission du droit international, Projet de conclusions sur la détermination et les conséquences juridiques des normes impératives du droit international général (*jus cogens*) et commentaires y relatifs, p. 75, par. 10.

¹⁵⁴ Avis de 2004, p. 200, par. 159. Voir aussi *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 139, par. 179.

¹⁵⁵ "Knesset Plenum votes in favour of a declaration stating that parliament opposes the establishment of a Palestinian state", 18 July 2024 (accessible à l'adresse suivante : <https://main.knesset.gov.il/en/news/pressreleases/pages/press18724w.aspx#>).

3.23. Exerçant son droit à l'autodétermination, le peuple palestinien a proclamé l'État de Palestine, reconnu comme tel par 149 États, dont la Jordanie, et qui s'est vu accorder le statut d'État non membre observateur auprès de l'ONU¹⁵⁶. Les États qui ont reconnu l'État de Palestine ont ensuite désigné leurs représentants auprès des autorités palestiniennes. Ces représentations sont toutefois en but à de sérieuses difficultés découlant de l'occupation israélienne, de sorte que certaines d'entre elles ont dû fermer¹⁵⁷. Israël a l'obligation de ne pas entraver les relations diplomatiques, consulaires ou autres d'États tiers avec l'État de Palestine, et de respecter les privilèges et immunités des États tiers dans leurs représentations auprès de la Palestine¹⁵⁸.

3.24. Dans le même temps, la Palestine a obtenu le statut de membre ou d'observateur auprès de plusieurs organisations internationales et est devenue partie à de nombreux traités multilatéraux. Du fait de l'occupation israélienne, les représentants de la Palestine sont confrontés à des obstacles qui empêchent leur pays d'exercer pleinement son droit de participer aux instances internationales en question. Israël a l'obligation de ne pas entraver la participation de la Palestine aux travaux des organisations internationales auxquelles elle appartient et aux réunions des États parties aux traités multilatéraux auxquels elle a adhéré. De manière plus générale, Israël a l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à entretenir des relations internationales.

3.25. En résumé, Israël a l'obligation de coopérer avec l'ONU, d'autres organisations internationales et des États tiers pour mettre fin dans les plus brefs délais à sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé afin que le peuple palestinien puisse exercer pleinement son droit à l'autodétermination, de cesser toute activité empêchant cet exercice et de prendre des mesures concrètes pour le permettre.

II. LE DROIT DE L'ONU ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

3.26. La première partie (A) de la présente section définit l'obligation incombant à Israël, au regard du paragraphe 3 de l'article 1 de la Charte des Nations Unies, de coopérer pour résoudre les problèmes internationaux d'ordre humanitaire dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. La deuxième partie (B) traite de l'obligation qu'impose à Israël le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte, de donner à l'ONU pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la Charte. La troisième partie (C) est consacrée aux obligations incombant à Israël, en application de l'article 105 de la Charte et de la convention générale, de respecter les privilèges et immunités de l'ONU. La quatrième partie (D) traite des obligations d'Israël découlant des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale relatives aux secours humanitaires dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. La cinquième et dernière partie (E) énonce les obligations d'Israël au regard des règles du droit international coutumier, de faciliter le libre transit du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de leur matériel à travers son territoire vers le Territoire palestinien occupé.

A. Obligation d'Israël de coopérer pour résoudre les problèmes d'ordre humanitaire dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci

3.27. Le paragraphe 3 de l'article 1 de la Charte des Nations Unies dispose que l'un des « buts des Nations Unies » est de « [r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire ». Cette obligation est

¹⁵⁶ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 67/19, 29 novembre 2012.

¹⁵⁷ Voir par. 1.47 ci-dessus.

¹⁵⁸ Voir ci-dessous, par. 3.157-3.160.

juridiquement contraignante pour les Membres de l'ONU en tant qu'États parties à la Charte¹⁵⁹. L'obligation de coopérer constitue pour les Membres l'une des obligations juridiques les plus importantes qui découlent de la Charte. Comme l'a fait observer le président Truman, à la fin de la conférence de San Francisco qu'il présidait, la Charte définit « cette coopération comme un élément central du pacte dans son ensemble »¹⁶⁰.

3.28. La déclaration sur les relations amicales définit de manière plus détaillée l'obligation découlant du paragraphe 3 de l'article 1 de la Charte de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire¹⁶¹. La déclaration énonce le principe selon lequel il est du « devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte ». Ce devoir, qui fait partie du droit international coutumier, est défini dans les termes suivants :

« Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences.

À cette fin :

- a) Les États doivent coopérer avec les autres États au maintien de la paix et de la sécurité internationales ;
- b) Les États doivent coopérer pour assurer le respect universel et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que l'élimination de la discrimination raciale et de l'intolérance religieuse sous toutes leurs formes. »

3.29. Les dispositions de la déclaration sur les relations amicales relatives à l'obligation de coopérer reflètent précisément l'obligation des États de coopérer énoncée dans la Charte¹⁶². Ladite obligation est une obligation générale : elle n'est limitée ni par la compétence *ratione personae* ni par la compétence *ratione materiae*¹⁶³. Bien qu'elle soit générale, il est possible de démontrer l'existence d'une obligation juridique de coopérer dans certains contextes juridiques spécifiques et de mesurer le respect par un État de ladite obligation.

3.30. À cet égard, le paragraphe 3 de l'article 1 de la Charte établit l'obligation pour Israël, en tant que Membre de l'ONU, de coopérer sur le plan international afin de résoudre des problèmes internationaux d'ordre humanitaire dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Comme le précise la déclaration sur les relations amicales, Israël a l'obligation de coopérer avec des

¹⁵⁹ Voir T. Kleinlein, "Article 1", in B. Simma and others (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (4th ed, OUP, 2024), p. 167. Voir aussi Nations Unies, Assemblée générale, résolution 62/166, 18 décembre 2007, par. 1 ; et résolution 59/204, 20 décembre 2004, par. 1.

¹⁶⁰ United Nations Conference on International Organization (UNCIO), Vol. I, p. 683.

¹⁶¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 2625 (XXV), 24 octobre 1970.

¹⁶² R. Rosenstock, "The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations" (1971), vol. 65, *AJIL*, p. 729.

¹⁶³ G. Abi-Saab, « La reformulation des principes de la Charte et la transformation des structures juridiques de la communauté internationale » in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement : Mélanges Virally* (Pedone, 1991), p. 6.

États tiers, quelles que soient les différences existant entre ces derniers et Israël sur le plan politique¹⁶⁴.

3.31. Le paragraphe 3 de l'article 1 emporte l'obligation pour Israël de coopérer avec l'UNRWA. Cette coopération doit être mise en œuvre de bonne foi, afin de servir les buts et principes des Nations Unies en rapport avec les travaux de l'Office.

3.32. Cette obligation s'applique dans le contexte de la notification par Israël en date du 3 novembre 2024 du retrait de sa demande à l'UNRWA de poursuivre ses opérations dans le Territoire palestinien occupé. Le 14 juin 1967, dès la fin des hostilités du même mois, un accord provisoire a été conclu par l'échange de lettres de 1967 (accord Comay-Michelmores). À la demande d'Israël, l'UNRWA a accepté de continuer d'apporter son assistance aux réfugiés palestiniens en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Israël, qui venait d'occuper ces zones ainsi que Jérusalem-Est, a convenu d'offrir à l'UNRWA son « entière coopération » à cet égard et de « faciliter[] la tâche de l'Office au mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements et des dispositions que peuvent imposer des considérations de sécurité militaire »¹⁶⁵.

3.33. L'échange de lettres de 1967 énonce également le principe — qui se serait appliqué en tout état de cause — selon lequel la convention générale, à laquelle Israël avait adhéré le 21 septembre 1949, régirait les relations entre Israël et l'UNRWA « pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier »¹⁶⁶. Il comporte également une énumération de certaines facilités, dans le contexte spécifique du Territoire palestinien occupé, dont Israël et l'UNRWA étaient convenus de fait qu'elles étaient « indispensables au bon fonctionnement de l'Office ». Les parties étaient convenues qu'il était indispensable au bon fonctionnement de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé qu'Israël consente à :

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

¹⁶⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 2625 (XXV), 24 octobre 1970.

¹⁶⁵ Échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, Jérusalem, le 14 juin 1967, *RTNU*, vol. 620, p. 186.

¹⁶⁶ *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément n° 4 (1966-1969)*, vol. 2, p. 375, par. 7 ; *RTNU*, vol. 620, p. 186.

gouvernementales compétentes à l'époque pour les régions en question et qui concernaient :

- i) les exemptions de droits de douane, d'impôts et de taxes à l'importation de fournitures, de marchandises et de matériel ;
- ii) la fourniture gratuite d'installations d'entreposage, de main-d'œuvre pour le déchargement et la manutention et de moyens de transports ferroviaires ou routiers dans les régions placées sous notre contrôle ;
- iii) toutes les autres dépenses de l'Office qui étaient antérieurement à la charge des autorités gouvernementales intéressées. »

3.34. Or, Israël a prétendu, dans une lettre datée du 3 novembre 2024, se retirer de l'accord conclu avec l'UNRWA¹⁶⁷. Dans sa lettre en date du 24 janvier 2025, il a signifié à l'ONU que « l'UNRWA [était] tenu de cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025 »¹⁶⁸. Israël a déclaré attendre « de l'UNRWA qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour cesser ses activités à Jérusalem et évacuer dans le délai indiqué tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville »¹⁶⁹.

3.35. La Jordanie formule deux observations au sujet de l'obligation d'Israël de coopérer avec l'UNRWA dans ce contexte : 1) Israël, ayant accepté le fait que les facilités convenues dans l'échange de lettres de 1967 étaient indispensables au bon fonctionnement de l'UNRWA, ne saurait désormais revenir sur cette acceptation ; et 2) Israël est, en tout état de cause tenu, au regard des obligations réciproques lui incombant ainsi qu'à l'UNRWA, de coopérer de bonne foi au titre des répercussions et des effets de tout transfert de l'UNRWA vers un nouveau site, ainsi que pour servir les buts de l'ONU définis dans la Charte.

3.36. En premier lieu, dans l'échange de lettres de 1967, Israël, « par ses déclarations expresses et par son comportement »¹⁷⁰, a reconnu que les facilités énumérées aux alinéas *a)* à *g)* étaient indispensables au bon fonctionnement de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé. Ainsi que la Cour l'a précédemment déclaré, « la considération primordiale aussi bien pour l'Organisation que pour l'État hôte doit être dans tous les cas leur évidente obligation de coopérer de bonne foi pour servir les buts et objectifs de l'Organisation »¹⁷¹. Israël a accepté le fait que la garantie par lui donnée des facilités énumérées aux alinéas *a)* à *g)* de l'échange de lettres de 1967 était indispensable au bon

¹⁶⁷ Lettre datée du 3 novembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le directeur général du ministère des affaires étrangères d'Israël.

¹⁶⁸ Lettre datée du 24 janvier 2025 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, p. 3.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷⁰ Voir *Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906 (Honduras c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1960, p. 213.

¹⁷¹ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1980, p. 96, par. 49.

fonctionnement de l'Office. C'est parce que ces facilités ont été reconnues comme constituant un état de fait qu'il n'est plus possible à Israël « de revenir sur cette reconnaissance »¹⁷².

3.37. En second lieu, Israël ne peut dénoncer unilatéralement l'échange de lettres de 1967 sans procéder au préalable à des consultations et à des négociations avec l'ONU. Dans l'affaire relative à l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*¹⁷³, la Cour a estimé, sur la base « des principes et règles juridiques généraux applicables »¹⁷⁴, que, dans le contexte de l'affaire dont elle était saisie, « les obligations réciproques de coopérer dont l'Organisation et l'État hôte [étaient] tenus » étaient notamment les suivantes :

a) l'obligation des deux parties de « se consulter de bonne foi au sujet de la question de savoir selon quelles conditions et selon quelles modalités p[ouvait] être effectué un transfert » du Bureau régional ;

b) s'il était finalement décidé de transférer le Bureau régional hors d'Égypte,

« leurs obligations réciproques de coopération leur imposeraient de se consulter et de négocier au sujet des diverses dispositions à prendre pour que le transfert de l'ancien au nouvel emplacement s'effectue en bon ordre et nuise le moins possible aux travaux de l'Organisation et aux intérêts de l'Égypte » ; et

c) ces obligations réciproques imposaient à la partie qui souhaitait le transfert de donner à l'autre un préavis raisonnable pour mettre fin à la situation actuelle, « compte étant dûment tenu de toutes les dispositions pratiques à prendre pour que le transfert au nouvel emplacement s'effectue dans l'ordre et dans des conditions équitables. »¹⁷⁵

3.38. La Cour faisait observer en conclusion que « la considération primordiale aussi bien pour l'Organisation que pour l'État hôte d[evait] être dans tous les cas leur évidente obligation de coopérer de bonne foi pour servir les buts et objectifs de l'Organisation tels qu'ils s'exprim[ai]ent dans son acte constitutif »¹⁷⁶.

3.39. Il s'ensuit qu'Israël ne saurait dénoncer unilatéralement l'accord conclu en 1967 avec l'UNRWA sans consultations et négociations préalables. Comme l'a relevé le Secrétaire général dans la lettre qu'il a adressée le 27 janvier 2025 au représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU, « [a]ucune consultation de ce type n'a eu lieu jusqu'à présent »¹⁷⁷. De telles consultations et négociations devraient tenir compte du rôle très particulier joué par l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.

¹⁷² Voir *Sentence arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906 (Honduras c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1960, p. 213. Que ce soit sur la base de la bonne foi, de l'estoppel, de l'acquiescement ou de tout autre principe, les normes du droit international mettent l'accent sur l'impossibilité pour une partie de nier la vérité d'une constatation factuelle précédemment exprimée par cette partie devant une autre : voir, par exemple, *Temple de Préah Vihéar (Cambodge c. Thaïlande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, opinion individuelle de Sir Gerald Fitzmaurice, p. 6263 ; D. W. Bowett, "Estoppel before International Tribunals and Its Relation to Acquiescence" (1957), vol. 33, *BYIL*, p. 176-177.

¹⁷³ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1980, p. 95, par. 48.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 96, par. 49.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 96, par. 49.

¹⁷⁷ Nations Unies, lettre datée du 27 janvier 2025 adressée au représentant permanent d'Israël par le Secrétaire général (dossier, pièce N308).

B. Obligation d'Israël de donner pleine assistance à l'ONU dans toute action entreprise par celle-ci dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci

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

3.41. Ce principe impose aux Membres de donner à l'Organisation pleine assistance dans toute action — sans aucune restriction de principe quant à sa nature — entreprise par l'ONU conformément à la Charte. Comme l'indique son libellé, le paragraphe 5 de l'article 2 est une « obligation générale »¹⁷⁸. Ce principe « signifie tout d'abord que les Membres auront l'obligation de donner à l'Organisation toute assistance que leur imposent leurs obligations découlant de la Charte »¹⁷⁹. Il en va forcément ainsi, car « [à] moins de pouvoir compter sur une telle assistance, l'Organisation ne saurait dûment planifier ses activités ou fonctionner de manière satisfaisante »¹⁸⁰.

3.42. L'interprétation selon laquelle le paragraphe 5 de l'article 2 s'applique sans aucune restriction quant à la nature de l'action en question est confirmée par la pratique des Nations Unies¹⁸¹ comme par celle des États :

a) Au sujet de l'action entreprise par l'ONU au Congo, l'Inde a attiré l'attention sur le paragraphe 5 de l'article 2 en observant que « non seulement [le] [G]ouvernement [congolais], mais tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies [étaient] tenus de fournir à celle-ci pleine assistance dans cette action »¹⁸².

b) Au sujet du droit de pétition en lien avec les territoires sous tutelle et les territoires non autonomes, l'URSS a noté que

« le paragraphe 5 de l'article 2 f[aisait] obligation aux [États Membres] de “donne[r] à [l'ONU] pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte”. L'audition des pétitionnaires est une action qui a été entreprise conformément à la Charte et qui se rapporte à l'une des fonctions de l'ONU. Il appartenait donc à chaque État Membre d'aider l'Organisation à atteindre ce but. »¹⁸³

c) Le Ghana a fait observer au sujet de l'obligation énoncée au paragraphe 5 de l'article 2 qu'elle « ne se limit[ait] pas seulement aux mesures prises au titre du Chapitre VII, mais s'étend[ait]

¹⁷⁸ *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*, 26 June 1945, Department of State publication 2349, p. 42.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Voir, par exemple, *Respect for the privileges and immunities of officials of the United Nations and the specialized agencies and related organizations*, Report of the Secretary-General, 20 October 1983 (A/C.5/38/17), Annex I, p. 27, par. 7 ; Nations Unies, rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, 21 août 2000, doc. A/55/305-S/2000/809, p. 6, par. 32 ; et *Annuaire juridique des Nations Unies, 2015*, p. 314, par. 5, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Mémoire adressé au sous-secrétaire général du [Bureau] concernant les privilèges et immunités des Nations Unies en matière d'exportation d'armes et de munitions à l'appui des missions politiques et de maintien de la paix des Nations Unies et de la protection du personnel et des locaux des Nations Unies.

¹⁸² Nations Unies, Assemblée générale, 923^e séance plénière, doc. A/PV.923, 22 novembre 1960, p. 952, par. 39.

¹⁸³ General Assembly, 4th Committee, 1479th meeting, A/C.4/SR.1479, 13 November 1963, p. 306, par. 11.

également à celles indiquées dans les résolutions adoptées conformément à la Charte par l'Organisation »¹⁸⁴.

d) La Tunisie a fait observer que,

« [e]n refusant aux membres du Comité spécial [chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés] l'accès aux territoires occupés et en s'ingérant dans ses travaux, Israël a[vait] manqué à ses obligations découlant du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte »¹⁸⁵.

3.43. La Cour a confirmé cette interprétation du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte. Dans l'affaire relative à la *réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, elle a constaté, au sujet des buts énoncés en son article 1, que la Charte ne s'était pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle. Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre : « Elle a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (art. 2, par. 5) »¹⁸⁶.

3.44. La Cour a également relevé que, afin d'assurer la protection des agents de l'Organisation, ses Membres avaient contracté certains engagements, dont les uns figuraient dans la Charte et d'autres dans des accords complémentaires. La Cour a insisté en particulier sur

« l'importance du devoir de donner à l'Organisation "pleine assistance", accepté par ses Membres dans l'article 2, paragraphe 5, de la Charte. Il faut se souvenir que le fonctionnement efficace de l'Organisation, l'accomplissement de ses devoirs, l'indépendance et l'efficacité de l'œuvre de ses agents exigent le strict respect de ces engagements. »¹⁸⁷

3.45. En 1966, Israël lui-même a accepté cette interprétation du champ d'application du paragraphe 5 de l'article 2, en soulignant la nécessité pour les Membres au titre de cette disposition d'agir « en Membres loyaux de l'Organisation »¹⁸⁸.

3.46. La Jordanie formule deux observations au sujet de l'obligation d'Israël de donner pleine assistance à l'ONU dans toute action entreprise par celle-ci : 1) Israël a l'obligation de donner à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par lui conformément aux décisions adoptées sur la question par les organes principaux compétents en vertu des dispositions de la Charte ; et 2) Israël a l'obligation de tenir dûment compte des résolutions de l'Assemblée générale relatives à la question du Territoire palestinien occupé et de les examiner de bonne foi.

¹⁸⁴ Nations Unies, Assemblée générale, 2182^e séance plénière, doc. A/PV.2182, 28 novembre 1973, p. 4, par. 43.

¹⁸⁵ General Assembly, Special Political Committee, 38th meeting, A/SPC/37/SR.38, 29 November 1982, p. 10, par. 36.

¹⁸⁶ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1949, p. 178.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 183 (les italiques sont de nous).

¹⁸⁸ Nations Unies, Assemblée générale, 1439^e séance plénière, doc. A/PV.1439, 12 octobre 1966, p. 10.

3.47. En premier lieu, le Secrétaire général a rappelé, en se fondant sur le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte, que,

« en tant que Membre de l'ONU, Israël rest[ait] tenu, en application du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, de donner à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par lui conformément aux décisions adoptées sur la question par les organes principaux compétents en vertu des dispositions de la Charte, notamment la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale ainsi que les résolutions ultérieures par lesquelles l'Assemblée a renouvelé le mandat de l'Office »¹⁸⁹.

3.48. Il découle de l'obligation de donner pleine assistance à l'ONU que ses Membres doivent tenir dûment compte des résolutions adoptées par l'Assemblée générale conformément aux dispositions de la Charte. Ainsi que la Cour l'a observé, « les résolutions de l'Assemblée générale, même si elles n'ont pas force obligatoire, peuvent parfois avoir une valeur normative »¹⁹⁰.

3.49. En deuxième lieu, ainsi que l'a fait observer le juge Hersch Lauterpacht dans la procédure consultative sur la *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain*, au sujet des résolutions de l'Assemblée générale ayant valeur de recommandation, un État Membre de l'ONU, « s'il n'est pas tenu d'accepter la recommandation, est tenu de l'examiner de bonne foi »¹⁹¹. Et de poursuivre en ajoutant que, même lorsqu'une résolution de l'Assemblée générale contient une recommandation, il serait erroné de soutenir

« qu'une recommandation est sans aucun effet juridique quelconque. Une résolution recommandant à un État administrant une mesure déterminée crée *une certaine* obligation juridique qui, si rudimentaire, souple et imparfaite qu'elle soit, est cependant une obligation juridique et constitue une mesure de surveillance. L'État en question, s'il n'est pas tenu d'accepter la recommandation, est tenu de l'examiner de bonne foi. Si, eu égard à sa propre responsabilité en dernier ressort pour la bonne administration du territoire, il décide de ne pas en tenir compte, il doit donner les raisons de sa décision. »¹⁹²

3.50. En conséquence, l'État qui refuse de mettre en œuvre une recommandation ou une série de recommandations portant sur un même sujet

« agit à ses risques et périls lorsqu'il arrive au point où les effets cumulés d'une méconnaissance persistante de l'opinion exprimée par l'Organisation conduisent à la conviction que l'État en question s'est rendu coupable de déloyauté à l'égard des principes et des buts de la Charte. Ainsi, l'État mandataire qui persiste à ne pas tenir compte de l'avis de l'Organisation solennellement exprimé et réitéré, et plus particulièrement dans le cas où l'expression de cet avis se rapproche de l'unanimité, peut finir par dépasser la limite imperceptible entre l'impropriété et l'illégalité, entre la discrétion et l'arbitraire, entre l'exercice de la faculté juridique de ne pas tenir compte

¹⁸⁹ Nations Unies, 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.

¹⁹⁰ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 254, par. 70 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 132, par. 150.

¹⁹¹ *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1955, opinion individuelle de M. Lauterpacht, p. 119.

¹⁹² *Ibid.*, p. 118-119. Voir aussi opinion individuelle de M. Klæstad, p. 88.

de la recommandation et l'abus de cette faculté, et qu'il s'est ainsi exposé aux conséquences qui en découlent légitimement sous forme d'une sanction juridique. »¹⁹³

3.51. Ce raisonnement a été appliqué, *mutatis mutandis*, par la Cour dans l'affaire relative à la *chasse à la baleine dans l'Antarctique*. Au sujet de la « résolution ... à valeur de recommandation » de la commission baleinière internationale et du comité scientifique, la Cour a observé que les États parties à la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine étaient « tenus de coopérer » avec ces organes et que « dès lors, ils d[evaient] tenir dûment compte des recommandations » formulées par ces derniers¹⁹⁴. La Cour a conclu à la responsabilité du Japon en se fondant sur son manquement à ses « obligations de fond » découlant desdites recommandations¹⁹⁵.

3.52. Le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte impose donc à Israël de tenir dûment compte des résolutions de l'Assemblée générale relatives à la question du Territoire palestinien occupé. Israël est tenu de les examiner de bonne foi. Son manquement persistant à cette obligation porte nécessairement à conclure à une violation des dispositions du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte, contraire aux principes et aux buts de l'Organisation.

C. Obligation d'Israël de respecter les privilèges et immunités de l'ONU dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci

3.53. Les privilèges et immunités qui sont nécessaires à l'ONU et à ses fonctionnaires pour opérer sur le territoire de chacun de ses Membres sont protégés par la Charte des Nations Unies¹⁹⁶. Ces privilèges et immunités revêtent une importance fondamentale pour le bon exercice de ses fonctions par l'Organisation et sont de ce fait intrinsèquement liés à l'obligation, pour les États Membres, de coopérer, visée au paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte analysé ci-dessus.

3.54. Le paragraphe 1 de l'article 105 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. »

3.55. L'obligation énoncée au paragraphe 1 de l'article 105 s'applique sur le territoire d'Israël et sur celui de la Palestine. Israël est tenu, en tant que puissance occupante, de respecter les privilèges

¹⁹³ *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1955*, opinion individuelle de M. Lauterpacht, p. 120.

¹⁹⁴ *Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenant))*, arrêt, C.I.J. Recueil 2014, p. 257, par. 83. Voir aussi *ibid.*, p. 270, par. 137 ; p. 297, par. 240 ; p. 271, par. 144.

¹⁹⁵ *Ibid.* p. 297, par. 239.

¹⁹⁶ Cela recouvre manifestement les facilités « indispensables » énumérées aux alinéas a) à g) de l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA (voir ci-dessus par. 3.36).

et immunités de l'ONU dans le Territoire palestinien occupé. Le fait qu'il ne détienne aucun titre l'habilitant à occuper le territoire palestinien « ne [l]e libère pas des obligations et responsabilités que le droit international lui impose envers d'autres États et qui sont liées à l'exercice de ses pouvoirs dans ce territoire »¹⁹⁷.

3.56. L'article 105 « reflète la nécessité de préserver l'indépendance » de l'ONU¹⁹⁸. Compte tenu de l'importance et de la grande diversité des activités de celle-ci, les privilèges et immunités en question doivent être interprétés largement¹⁹⁹, comme cela été la pratique constante de l'Organisation et de ses Membres²⁰⁰.

3.57. En 1968 cette position a été exposée plus en détail au sujet de l'UNRWA, notamment par le conseiller général de l'Office, Derek Bowett, dans un avis où il explique que l'Office est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale doté d'attributions qui lui ont été conférées par cette dernière, et que, en conséquence il doit en tout temps agir en qualité d'organisme des Nations Unies. Un principe fondamental, commun à toutes les opérations des Nations Unies est « qu'elles doivent demeurer sous le contrôle de l'Organisation des Nations Unies, en tant qu'organisme représentant la totalité des États qui en sont Membres, et qu'elles ne doivent *absolument pas* tomber sous le contrôle d'un État Membre quel qu'il soit »²⁰¹.

3.58. Il s'ensuit qu'

« aucun organe des Nations Unies ne peut tomber sous la juridiction d'un État Membre, en ce sens qu'il serait littéralement lié par les dispositions législatives en vigueur dans cet État ou soumis à sa "souveraineté". Les rapports entre les organes des Nations Unies et les États Membres sont des rapports de coopération et de coordination, non de subordination. »²⁰²

Toutefois, le comportement des fonctionnaires des Nations Unies ainsi que le déroulement des activités et des opérations qui leur sont confiées doivent être généralement conformes aux lois des États hôtes :

« Le respect des lois pénales, du Code de la route, des lois et règlements sanitaires, ainsi que des règles et procédures juridiques applicables aux transactions conclues sur le territoire de ces États est la norme et ne pose aucun problème. Tous privilèges et immunités spéciaux découlent de la Charte et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, deux instruments librement acceptés par les États hôtes. En conséquence, un organe des Nations Unies ne peut revendiquer le droit d'ignorer les lois locales. *Il peut seulement faire valoir qu'il n'est*

¹⁹⁷ Voir *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, p. 54, par. 118.

¹⁹⁸ A. R. Ziegler, "Article 105" in B. Simma and others (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (4th edn., OUP, 2024), p. 2808.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 2809.

²⁰⁰ Voir, par exemple, *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*, 26 June 1945, Department of State publication 2349, p. 159.

²⁰¹ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1968, p. 195, par. 2., avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Question de la mesure dans laquelle l'Office de secours et de travaux des Nations Unies peut être tenu d'observer les lois d'un État hôte dans l'exécution de ses programmes.

²⁰² *Ibid.*, p. 182, par. 3.

assujetti à aucune loi qui, soit parce qu'elle dérogerait à la Charte et à la Convention de 1946 ..., porterait atteinte à son statut d'organe des Nations Unies. »²⁰³

3.59. Ce raisonnement s'applique d'autant plus quand, comme c'est le cas dans la présente espèce, « Israël n'a pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains »²⁰⁴.

3.60. Les dispositions de la convention générale²⁰⁵, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 22 A (I) du 13 février 1946, définissent les détails de l'application des paragraphes 1 et 2 de l'article 105 de la Charte. La convention générale précise les privilèges et immunités dont les États Membres sont convenus qu'ils étaient indispensables au bon fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes. Pour ce qui concerne les institutions spécialisées des Nations Unies, la convention générale est complétée par la convention sur les privilèges et immunités de ces institutions²⁰⁶.

3.61. Les principales dispositions de ces traités — les sections 2 et 3 de la convention générale, par exemple²⁰⁷ — reflètent le droit international coutumier²⁰⁸. Le conseiller juridique de l'ONU a résumé cette position en expliquant que « les règles et les principes de la Convention [générale] [avaient] fait l'objet d'une acceptation si large qu'ils [faisaient] maintenant partie du droit international général régissant les relations entre les États et l'ONU »²⁰⁹.

3.62. Les organisations internationales qui ne relèvent pas du champ d'application de la convention générale ou de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, telles que le Comité international de la Croix-Rouge, bénéficient sur cette base des règles

²⁰³ *Ibid.*, p. 183, par. 5 (les italiques sont de nous).

²⁰⁴ Avis de 2024, par. 254.

²⁰⁵ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, *RTNU*, vol. 1, p. 15.

²⁰⁶ Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, 21 novembre 1947, *RTNU*, vol. 33, p. 261.

²⁰⁷ Correspondant respectivement aux sections 4 et 5 de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

²⁰⁸ Å. Hammarskjöld, « Immunités des personnes investies de fonctions internationales » (1936), vol. 56, *Recueil des Cours*, p. 182 ; P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain* (Droz, 1962), p. 47-48 ; *Annuaire de la Commission du droit international*, 1977, vol. II, première partie, M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial, p. 160-161, par. 57-62. Voir aussi arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le conseil fédéral suisse, 11 juin 1946, *RTNU*, vol. 1, p. 164, article premier ; accord (avec échange de lettres) pour déterminer les privilèges, immunités et facilités accordés en Égypte par le Gouvernement à l'Organisation, aux représentants de ses Membres, à ses experts et à ses fonctionnaires. Signé au Caire, le 25 mars 1951, *RTNU*, vol. 223, p. 90, section 3 ; convention relative au statut juridique de l'Organisation mondiale du tourisme en Espagne, 10 novembre 1975, *RTNU*, vol. 1047, p. 78, article 3. S'agissant de la pratique du Royaume-Uni, voir Diplomatic Privileges (Extension) Bill, House of Lords, 27 September 1944, *Hansard*, vol. 403, col. 350. Voir en outre *Annuaire de la Commission du droit international*, 1977, vol. II, première partie, p. 152, par. 59 ; Suisse, message du conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le statut juridique en Suisse de l'Organisation des Nations Unies, d'institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres organisations internationales, feuille fédérale (1955), 107^e année, 2 septembre 1955, p. 389, 400 ; Pays-Bas, déclaration du Gouvernement des Pays-Bas citée dans *Iran-United States Claims Tribunal v. AS* (1985), vol. 94, *ILR*, p. 327.

²⁰⁹ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1967, p. 346, par. 11, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Question des privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, des représentants des États Membres et des fonctionnaires de l'Organisation. Voir aussi R. Higgins and others, *Oppenheim: United Nations* (OUP, 2017), p. 553.

correspondantes du droit international coutumier qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs buts²¹⁰.

3.63. La justification des privilèges et immunités des Nations Unies est la notion de *fonctionnalité*, inhérente aux articles 104 et 105 de la Charte²¹¹. Pour cette raison, ainsi que l'a fait observer le bureau des affaires juridiques, toute interprétation des dispositions de la convention générale doit être réalisée « en respectant l'esprit des principes de la Charte des Nations Unies dont elles s'inspirent, et notamment de l'Article 105 de la Charte qui dispose que l'Organisation jouit des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts »²¹².

3.64. La section 34 de la convention générale dispose qu'« [i]l 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. »²¹³ Cette disposition, à laquelle il est constamment fait référence dans la pratique des Nations Unies²¹⁴, signifie qu'un État partie viole *ipso facto* la convention générale s'il a adopté une législation telle qu'il n'est pas « en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit » les dispositions de la convention. L'adoption d'une telle législation constitue *en soi* un fait internationalement illicite²¹⁵.

3.65. La section 2 de la convention générale se lit comme suit :

« L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution. »²¹⁶

²¹⁰ Voir, par exemple, avis juridique du département fédéral des affaires étrangères (2004), vol. 14, *Revue suisse de droit international et européen*, p. 675-676 (« le CICR bénéficie des privilèges et immunités habituellement reconnus, sur le plan international, aux organisations intergouvernementales. »).

²¹¹ Mr Leonardo Díaz González, Fourth Report on Relations between States and International Organizations, 24 April 1989 (A/CN.4/424), par. 26-27.

²¹² *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1995, p. 504, par. 6, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Assujettissement de l'Organisation des Nations Unies au paiement de droits de franchisage au titre de l'attribution de fréquences radio — sections 7 et 34 de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

²¹³ La disposition équivalente de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est la section 46.

²¹⁴ Voir, par exemple, *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1996, p. 552, par. 7, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Obligations de l'Organisation des Nations Unies s'agissant de l'impôt sur le revenu prélevé dans un État Membre — article II, section 2, et article V, section 18, de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — statut des consultants ; *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1995, p. 504, par. 6, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ; *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1994, p. 560., avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Assujettissement de l'Organisation des Nations Unies au paiement de taxes d'atterrissage et de stationnement — sections 7, a et 34 de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — article 105 de la Charte des Nations Unies.

²¹⁵ *Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1988, p. 20, par. 18. Voir aussi projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, article 12, par. 12.

²¹⁶ La disposition équivalente de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est la section 4.

3.66. L'immunité de juridiction visée à la section 2 est indispensable à l'exercice indépendant de ses fonctions par l'ONU²¹⁷. L'expression « immunité de juridiction » recouvre tous les types d'actes instituant une procédure devant les autorités compétentes de l'État hôte. Selon le bureau des affaires juridiques,

« [L]'expression "immunité de juridiction" a reçu une interprétation large qui englobe tout acte instituant une procédure devant des autorités internes du type judiciaire, administratif ou gouvernemental, que l'Organisation elle-même soit citée comme partie défenderesse ou qu'elle soit invitée à fournir des renseignements ou à jouer un rôle auxiliaire dans la procédure »²¹⁸.

L'immunité de juridiction dont jouit l'ONU « empêche toute mesure d'exécution forcée » au cas où l'État hôte estimerait que l'Organisation n'agit pas en conformité avec la législation interne²¹⁹.

3.67. La section 3 de la convention générale dispose par ailleurs 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. »²²⁰

3.68. L'expression « les locaux de l'Organisation » désigne les bâtiments occupés en tout ou partie par l'ONU, ainsi que les zones placées sous son contrôle²²¹. Peu importe que les locaux soient loués par l'Organisation ou lui appartiennent²²². Le principe de l'inviolabilité des locaux de l'ONU signifie « qu'à moins que l'Organisation ne demande aux autorités locales d'intervenir, nul ne peut pénétrer dans ses locaux, et qu'elle doit pouvoir elle-même contrôler les activités qui s'y

²¹⁷ Voir, par exemple, *Annuaire juridique des Nations Unies, 1980*, p. 248, mémoire de l'Organisation des Nations Unies en qualité de tiers intervenant.

²¹⁸ *Annuaire juridique des Nations Unies, 1983*, p. 253, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Mise en œuvre de l'immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies — procédure suivie par l'Organisation en présence d'une tentative de signification d'un acte instituant une procédure — manière dont l'Organisation traite les demandes de renseignements concernant des fonctionnaires ; voir aussi *Annuaire juridique des Nations Unies, 1987*, p. 263-266, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Assignation émanant d'un organe quasi judiciaire motivée par des allégations de discrimination formulées par un ancien fonctionnaire à l'encontre de l'Assemblée générale des Nations Unies et de deux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies — fondement de l'immunité de juridiction de l'Organisation au regard des organes judiciaires et quasi judiciaires — cas dans lesquels l'immunité complète de juridiction de l'ONU et d'autres organisations internationales a été affirmée par des tribunaux des États-Unis.

²¹⁹ Voir, par exemple, avis juridique du département fédéral des affaires étrangères (2006), vol. 16, *Revue suisse de droit international et européen*, p. 620.

²²⁰ La disposition équivalente de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est la section 5.

²²¹ L. Bartholomeusz, "Article II Section 3 General Convention" in A. Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary* (2016), p. 127.

²²² *Annuaire juridique des Nations Unies, 1965*, p. 233-234, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Inviolabilité des bureaux de l'Organisation des Nations Unies installés dans des locaux loués ; *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat, vol. II, p. 192, par. 91.

déroulent »²²³. Ce principe a été universellement respecté et dans les rares cas d'entrées non autorisées dans des locaux internationaux, les excuses voulues ont été présentées²²⁴.

3.69. Le commissaire général de l'UNRWA a indiqué que, même au cours des hostilités de juin 1967, l'inviolabilité des locaux de l'Office avait été généralement respectée²²⁵. Lorsqu'il s'est produit des incursions, l'Office a protesté auprès des autorités et présenté des réclamations dans certains cas²²⁶. Il n'est pas étonnant que le principe ait été de manière générale bien respecté, étant donné qu'il ne peut faire aucun doute qu'un élément indispensable de « l'indépendance effective des institutions internationales est l'inviolabilité de leurs locaux »²²⁷. Si l'ONU n'a pas le contrôle de ses locaux, sa capacité à s'acquitter de son mandat sans entrave s'en trouve gravement compromise²²⁸.

3.70. Les prescriptions associées à l'inviolabilité des locaux de l'ONU ressortent clairement de la pratique des États s'y rapportant. Le département fédéral des affaires étrangères de la Suisse a ainsi estimé que, du fait de l'inviolabilité dont jouit l'Organisation, les autorités suisses n'étaient « autorisées à procéder à des contrôles techniques qu'en accord avec l'Organisation. Cette dernière pourrait donc — en théorie — refuser l'accès à ses locaux aux inspecteurs cantonaux chargés de vérifier la conformité du bâtiment aux normes suisses »²²⁹.

3.71. Les prescriptions associées à l'inviolabilité signifient que tout acte relevant de l'exercice de la puissance publique par l'État hôte en rapport avec les locaux de l'ONU constituera une violation du droit international²³⁰. C'est ainsi qu'aucun document officiel destiné à produire un effet juridique à l'égard de son destinataire ne peut être envoyé directement aux locaux de l'Organisation. De tels documents doivent être transmis et notifiés par la voie du courrier diplomatique par le ministère des affaires étrangères du pays à l'Organisation des Nations Unies elle-même²³¹.

²²³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat, vol. II, p. 192, par. 90.

²²⁴ R. Zacklin, "Diplomatic Relations: Status, Privileges and Immunities" in R. J. Dupuy (ed.), *A Handbook on International Organizations* (2nd edn., Nijhoff, 1998), p. 300 ; voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat, vol. II, p. 192, par. 90.

²²⁵ *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément n° 4* (1966-1969), vol. 2, p. 378, par. 30 ; Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1^{er} juillet 1967-30 juin 1968, Assemblée générale, *Documents officiels, vingt-troisième session, Supplément n° 13*, doc. A/7213, annexe II, p. 99, par. 7-8.

²²⁶ Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1^{er} juillet 1967 - 30 juin 1968, Assemblée générale, *Documents officiels, vingt-troisième session, Supplément n° 13*, doc. A/7213, annexe II, p. 99, par. 7-8.

²²⁷ C. W. Jenks, *The Headquarters of International Institutions* (OUP, 1945), p. 41.

²²⁸ Mr. Leonardo Díaz González, Fourth Report on Relations between States and International Organizations, 24 April 1989 (A/CN.4/424), par. 80-89.

²²⁹ Avis juridique du département fédéral des affaires étrangères (2007), vol. 17, *Revue suisse de droit international et européen*, p. 769.

²³⁰ Voir, par exemple, « Statut juridique en Suisse de l'Union postale universelle » (2017), vol. 27, *Revue suisse de droit international et européen*, p. 592-593.

²³¹ Le département fédéral des affaires étrangères de la Suisse a précisé en 2016 que, l'Union postale universelle étant une organisation internationale, ses locaux officiels étaient « inviolables » :

3.72. Quand bien même l'ONU perdrait temporairement le contrôle de certains de ses locaux, cela ne signifie pas pour autant que ces derniers ne soient plus inviolables. À titre d'exemple, bien que l'UNRWA ait perdu temporairement le contrôle de son bureau de Jérusalem au cours de la guerre des Six Jours, l'Office a demandé réparation en raison de l'atteinte à l'inviolabilité de ses locaux²³². C'est uniquement lorsque leur utilisation et leurs fonctions ont pris fin que les locaux cessent de bénéficier de l'inviolabilité : « C'est donc quand l'utilisation et les fonctions des locaux ont pris fin — pour des motifs qui ne sont pas simplement et réellement temporaires — que l'on doit considérer que leur immunité est également arrivée à son terme »²³³.

3.73. Les prescriptions de la section 3 sont absolues, ainsi que le montre clairement le libellé de cette disposition. Cela est manifeste pour ce qui, selon la pratique constante de l'ONU, constitue une « perquisition » :

« la section 3 de l'article II de la Convention générale interdit aux autorités nationales de vérifier le contenu des biens de l'Organisation. En conséquence, lorsque des fournitures de l'Organisation sont contenues dans des sacs, des enveloppes ou des conteneurs, il est interdit aux autorités nationales d'ouvrir ces sacs, enveloppes ou conteneurs pour en vérifier le contenu »²³⁴.

3.74. Il en résulte que, une fois que les autorités nationales ont vérifié que certains locaux, biens ou avoirs appartenaient à l'ONU, la convention générale leur interdit d'effectuer une fouille physique de l'intérieur²³⁵.

3.75. Selon le même raisonnement, la section 3 impose également des obligations rigoureuses aux États pour ce qui concerne la protection des fonds de l'ONU. En vertu de la section 5, l'Organisation « peut détenir des fonds, de l'or ou des devises quelconques » qui bénéficient des immunités prévues à la section 3²³⁶. Ainsi que l'a fait observer le Bureau des affaires juridiques, pour que des fonds soient couverts par les privilèges et immunités des Nations Unies, il faut qu'ils soient

« Il en ressort que toutes les catégories d'actes relevant de l'exercice de la puissance publique par l'État du siège sont inadmissibles, en particulier la transmission directe de documents officiels qui produisent un effet juridique à l'égard de leur destinataire, de même que celle de documents qui menacent d'une sanction ou d'une peine. Ce type de documents doivent être transmis et notifiés par la voie diplomatique, ce qui signifie qu'ils doivent être envoyés au DFAE [Département fédéral des affaires étrangères] pour qu'il puisse les faire parvenir et les notifier, par la voie du courrier diplomatique, à l'Union postale universelle. La notification directe par la voie postale ... est ainsi interdite par le droit international et, partant, invalide. » :

voir aussi avis juridique du département fédéral des affaires étrangères (2007), vol. 17, *Revue suisse de droit international et européen*, p. 769.

²³² Nations Unies, rapport du commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1^{er} juillet 1968 - 30 juin 1969, Assemblée générale, doc. A/7614, par. 159.

²³³ *Tietz v. People's Republic of Bulgaria* (1959), vol. 28, *ILR*, p. 384.

²³⁴ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 2003, p. 566, par. 7, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) — fouille de véhicules des Nations Unies — « Perquisition » ou « Contrainte » concernant des biens ou des avoirs de l'Organisation des Nations Unies — coopération avec les autorités compétentes — section 3 de l'article II et section 21 de l'article VII de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 — application mutatis mutandis de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées de 1947 — incidences de conflits armés sur les traités.

²³⁵ *Ibid.*, p. 566, par. 8.

²³⁶ La disposition équivalente de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est la section 7.

des fonds de l'Organisation, c'est-à-dire qu'ils soient sous la garde et le contrôle du Secrétaire général en tant que fonctionnaire le plus élevé de l'Organisation²³⁷.

3.76. La section 3 protège donc l'ONU contre le gel ou la saisie par un État Membre de l'un quelconque de ses comptes bancaires²³⁸. Lorsqu'un État Membre a pris des mesures pour bloquer un compte ouvert au titre d'un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le bureau des affaires juridiques a estimé que cet État, « en ordonnant de bloquer le compte du PNUD pour le projet, a[vait] agi en contravention » de la section 3²³⁹. Il a également déclaré que la décision par un pays hôte de bloquer un compte bancaire d'un organe des Nations Unies irait « directement à l'encontre des obligations internationales du pays hôte découlant de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies »²⁴⁰.

3.77. L'expression « fonctionnaires de l'Organisation » figurant au paragraphe 2 de l'article 105 de la Charte et à la section 17 de l'article V de la convention générale²⁴¹ « désigne tous les membres du personnel de l'ONU (qu'ils soient employés par un organe principal ou subsidiaire) travaillant à plein temps ou équivalent et qui ont été immatriculés à ce titre auprès des États hôtes »²⁴². Les agents du service mobile, y compris ceux qui sont recrutés localement, sont des membres du personnel et, partant, des « fonctionnaires de l'Organisation » au sens de l'article 105 de la Charte et de la section 17 de l'article V de la convention générale. Dans sa résolution 76 (I) en date du 7 décembre 1946, l'Assemblée générale a déclaré que les dispositions des articles V et VII de la convention générale s'appliquaient à tous les membres du personnel des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont « recrutés sur place et payés à l'heure ». Tous les membres du personnel auxquels s'applique le Statut du personnel sont des fonctionnaires de l'Organisation²⁴³.

3.78. Dans un mémorandum en date du 15 mai 1968 adressé au Gouvernement de la Syrie, le conseiller général de l'UNRWA a précisé la portée et l'effet spécifiques des privilèges et immunités accordés au personnel de l'ONU recruté localement :

²³⁷ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1997, p. 576, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Statut des fonds alloués et transférés aux gouvernements par la Commission de compensation des Nations Unies.

²³⁸ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1968, p. 232-233, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Question de savoir si le traitement d'un fonctionnaire peut faire l'objet d'une saisie ordonnée par un tribunal ; *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1993, p. 409, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Disposition de la Constitution d'un État Membre donnant aux tribunaux du travail de cet État compétence pour connaître des litiges du travail impliquant des employés des organisations internationales recrutés sur place — incompatibilité d'une telle disposition avec l'article II de la convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

²³⁹ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1974, p. 159, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Exemption des biens et des avoirs de l'Organisation des Nations Unies de perquisition et de toute autre forme de contrainte — section 3 de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

²⁴⁰ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1992, p. 526, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Décision d'un tribunal d'un État membre de bloquer un compte bancaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance — aux termes de la convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de l'accord de 1963 entre l'UNICEF et l'État Membre concerné, l'Organisation des Nations Unies ainsi que ses fonds et avoirs jouissent de l'immunité de juridiction et sont exempts de toute forme de contrainte.

²⁴¹ La disposition équivalente de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est la section 18.

²⁴² A. R. Ziegler, "Article 105" in B. Simma and others (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (4th edn, OUP, 2024), p. 2819.

²⁴³ Nations Unies, circulaire du Secrétaire général, statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, doc. ST/SGB/1998/19, « Commentaire », p. 11, par. 3.

« [L]es fonctionnaires de l'Office recrutés sur le plan local, tout autant que ceux recrutés sur le plan international, sont des membres du personnel au sens du paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte. Conformément à la résolution 76 (I) de l'Assemblée générale, en date du 7 décembre 1946, les privilèges et immunités prévus à la section 18 de la Convention s'appliquent à tous les fonctionnaires des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont à la fois recrutés sur place et payés à l'heure. Il s'agit là d'une décision de l'Assemblée générale, si bien que ni le Secrétaire général ni le commissaire général n'ont le pouvoir d'y apporter une modification, quelle qu'elle soit. »²⁴⁴.

3.79. Le conseiller juridique de l'ONU a, en 1981, expliqué ce qui suit à l'Assemblée générale :

« tous les fonctionnaires, indépendamment de leur grade, de leur nationalité ou de leur lieu de recrutement, qu'ils appartiennent à la catégorie des administrateurs ou à celle des services généraux, sont considérés comme des fonctionnaires des organisations aux fins des privilèges et immunités, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure. Les membres du personnel de l'Organisation recrutés sur le plan local comme les commis, les secrétaires et les chauffeurs sont, dans la quasi-totalité des cas, rémunérés conformément au barème des traitements applicables et non payés à l'heure et sont donc visés par les termes de la résolution 76 (1) de l'Assemblée générale »²⁴⁵.

3.80. La section 18 de la convention générale définit l'immunité, limitée aux actes officiels²⁴⁶, ainsi que les autres privilèges dont jouissent les fonctionnaires de l'ONU dans les termes suivants :

« 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) ;
- b) seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies ;
- c) seront exempts de toute obligation relative au service national ;
- d) ne seront pas soumis, non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers ;

²⁴⁴ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1968, p. 228, par. 3, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Portée et effet des privilèges et immunités devant être accordés en vertu de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies au personnel recruté sur le plan local.

²⁴⁵ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1981, p. 183, par. 5, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées — concept d'immunité fonctionnelle — droit reconnu au Secrétaire général par les instruments internationaux en vigueur de déterminer en toute indépendance, dans le cas où un fonctionnaire fait l'objet de poursuites judiciaires, si un acte accompli à titre officiel est ou non en cause — sens du mot « fonctionnaire » dans les conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées ; voir aussi, *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1997, p. 568, par. 6, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Conditions de service des fonctionnaires recrutés sur le plan local — article 101 de la Charte des Nations Unies — articles II et V de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

²⁴⁶ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1968, p. 228, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

- e) jouiront, en ce qui concerne les facilités de change, des mêmes privilèges que les fonctionnaires d'un rang comparable appartenant aux missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement intéressé ;
- f) jouiront, ainsi que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, des mêmes facilités de rapatriement que les envoyés diplomatiques en période de crise internationale ;
- g) jouiront du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé. »²⁴⁷

3.81. L'immunité visée à l'alinéa a) de la section 18 de la convention générale est la plus fondamentale des immunités accordées à l'ONU pour ses fonctionnaires. C'est un corollaire de l'immunité conférée à l'Organisation à la section 2²⁴⁸. Il convient de donner une large interprétation à la notion de « juridiction » visée à l'alinéa a) de la section 18²⁴⁹.

3.82. L'ONU s'est systématiquement opposée à toutes les réserves formulées au sujet de cette disposition en raison de leur incompatibilité avec la convention générale et la Charte elle-même²⁵⁰. Le conseiller général de l'UNRWA a fait l'observation suivante concernant les protections conférées par la section 18 :

« L'alinéa a) de la section 18, qui confère aux fonctionnaires l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits), est la disposition la plus importante de cette section. L'Organisation des Nations Unies n'a jamais accepté la moindre dérogation à cette disposition. L'importance capitale de cette disposition tient au fait que, lorsqu'un fonctionnaire agit en sa qualité officielle, les actes qu'il accomplit sont en fait des actes de l'Organisation des Nations Unies elle-même, si bien que la nationalité du fonctionnaire n'importe absolument pas. Sans cette immunité les fonctionnaires pourraient être assignés en justice ou poursuivis pour des actes accomplis par eux en leur qualité officielle ; ils pourraient être tenus de comparaître devant les tribunaux pour témoigner à propos de questions de caractère officiel ; ils pourraient être arrêtés et interrogés par les autorités de l'État au sujet de questions en rapport avec leurs fonctions officielles. Si cette protection leur était retirée, les fonctionnaires se trouveraient alors placés dans une situation telle qu'ils pourraient être l'objet de pressions et d'influences extérieures, en violation directe des dispositions de l'Article 100 de la Charte. »²⁵¹

²⁴⁷ La disposition équivalente de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est la section 19.

²⁴⁸ R. Bandyopadhyay and T. Iwata, "Officials (Article V Sections 17-21 General Convention)" A. Reinisch (ed.), *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: A Commentary* (OUP, 2016), p. 326.

²⁴⁹ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1968, p. 229, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

²⁵⁰ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1963, p. 196-199, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Adhésion proposée d'un État Membre à la convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies avec la réserve que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies qui sont ressortissants de l'État en question ne peuvent prétendre au bénéfice des privilèges ou immunités prévus par la convention — interprétation des articles IV, V et VI de la convention ; voir aussi *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1968, p. 228, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

²⁵¹ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1968, p. 229, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

3.83. L'immunité de juridiction de l'ONU et l'inviolabilité des locaux de celle-ci sont deux principes *absolus* qui ne sauraient ni l'un ni l'autre être restreints ou assortis de réserves — même en période de troubles ou de conflit armé —, et il ne saurait y être dérogé pour des impératifs militaires ou de sécurité nationale.

3.84. Il ressort clairement de la pratique des Nations Unies que les conclusions d'un Membre en rapport avec l'état présumé de sa « sécurité nationale » ne sauraient prendre le pas sur ses obligations ni lui permettre de les assortir de réserves, que ces obligations découlent de l'article 105 de la Charte ou d'autres accords de siège²⁵². En 1988, les États-Unis ont tenté, en vertu de leur accord de siège avec les Nations Unies, de rejeter la demande de visa de M. Yasser Arafat, président du comité exécutif de l'OLP. Dans un avis entériné par l'Assemblée générale par 151 voix pour, 2 voix contre et une abstention²⁵³, le conseiller juridique de l'ONU a constaté que l'accord de siège « ne cont[enait] pas de disposition réservant le droit d'interdire l'entrée des personnes qui constituent, de l'avis du pays hôte, une menace à sa sécurité »²⁵⁴. L'Assemblée générale a en conséquence demandé instamment « au pays hôte de respecter scrupuleusement les dispositions de l'Accord et de reconsidérer et rapporter sa décision »²⁵⁵.

3.85. Nul n'a jamais contesté le caractère absolu de l'immunité de juridiction de l'ONU²⁵⁶. Le caractère absolu de l'immunité de l'UNRWA a quant à lui été confirmé par le bureau des affaires juridiques dans le cadre d'une procédure d'arbitrage : « *L'immunité accordée aux organisations internationales est, en vertu du système de droit considéré, une immunité absolue et doit être distinguée de l'immunité souveraine qui, au moins sous ses formes contemporaines, a un caractère plus restrictif.* »²⁵⁷

3.86. Ainsi que l'a conclu le conseiller juridique de l'ONU au sujet de l'inviolabilité prévue par la convention générale, il existe dans ce domaine un principe fondamental : « l'inviolabilité des locaux de l'ONU s'applique aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix »²⁵⁸. Il n'y a aucune exception à cette règle absolue²⁵⁹.

²⁵² Accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, signé à Lake Success, le 26 juin 1947, et approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 31 octobre 1947, avec un échange de notes daté du 21 novembre 1947, faisant entrer cet accord en vigueur, 26 juin 1947, *RTNU*, vol. 11, p. 35, section 26 : « Les dispositions du présent accord complètent celles de la Convention générale. » Nations Unies, résolution 259 (III) de l'Assemblée générale, 8 décembre 1948.

²⁵³ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 43/48, 30 novembre 1988, rapport du Comité des relations avec le pays hôte.

²⁵⁴ Nations Unies, avis du conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies donné le 28 novembre 1988, doc. A/C.6/43/7, par. 4.

²⁵⁵ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 43/48, 30 novembre 1988, rapport du Comité des relations avec le pays hôte, par. 4.

²⁵⁶ A. R. Ziegler, "Article 105" in B. Simma and others (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (4th edn, OUP, 2024), p. 2813-2814 ; I. Pingel, « Article 105 » in J. P. Cot et A. Pellet (éds.), *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article, tome II* (3^e édition, Economica, 2005), p. 2159-2160 ; R. Zacklin, "Diplomatic Relations: Status, Privileges and Immunities" in R. J. Dupuy (ed.), *A Handbook on International Organizations* (2nd edn., Nijhoff, 1998), p. 299, fn. 17.

²⁵⁷ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1984, p. 212-213, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Immunité de juridiction de l'UNRWA en vertu de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — système de droit selon lequel la question de l'immunité de juridiction de l'UNRWA doit être tranchée — nature de l'immunité en vertu de ce système juridique (les italiques sont de nous).

²⁵⁸ Statement by Mr. Miguel de Serpa Soares, 41st Annual Seminar for Diplomats on International Humanitarian Law, 20 March 2024, p. 3, 11.

²⁵⁹ *Ibid.*

3.87. Il ressort clairement de la pratique de l'ONU et de ses États Membres que les privilèges et immunités définis dans la convention générale ne sauraient être assortis de réserves et qu'il ne saurait y être dérogé pour quelque impératif militaire ou de sécurité que ce soit :

- a) Le Conseil de sécurité, dans une déclaration de son président, s'est dit vivement préoccupé par les attaques lancées contre les locaux de l'ONU et les violations de ces locaux, réaffirmant, dans ce contexte particulier, qu'il était « essentiel, si l'on v[oulait] assurer la poursuite et le succès des opérations de l'ONU, de veiller à la sécurité du personnel de l'Organisation des Nations Unies et des organisations qui lui sont associées, de même qu'à l'inviolabilité des locaux de l'Organisation »²⁶⁰.
- b) Le bureau des affaires juridiques a précisé que l'instabilité de la situation en matière de sécurité à l'emplacement des locaux, des biens ou des avoirs de l'ONU n'avait aucune incidence sur les exigences relatives à l'inviolabilité de la convention générale²⁶¹ :

« La Convention ne contient aucune disposition selon laquelle les privilèges et immunités qu'elle énonce peuvent être réduits ou restreints en temps de troubles internes ou même en temps de conflit armé. De fait, l'Organisation a maintenu sans relâche que la Convention générale s'applique dans de telles circonstances tout autant qu'en temps de paix et que les privilèges et immunités qu'elle énonce ne peuvent pas être assortis de réserves et que des exigences de sécurité ou de commodité militaires ne peuvent pas l'emporter sur ses dispositions. »²⁶²

- c) Une commission d'enquête du Siège de l'ONU établie par le Secrétaire général à la suite des incidents qui s'étaient produits dans la bande de Gaza entre le 27 décembre 2008 et le 19 janvier 2009 a conclu qu'Israël avait

« 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. Elle a rappelé que cette inviolabilité et cette immunité ne pouvaient être bafouées par des considérations d'opportunisme militaire. »²⁶³

La commission d'enquête a déclaré qu'

« aucun État membre ne p[ouvait] écarter [l']inviolabilité [des locaux des Nations Unies] au motif que, dans les situations particulières dues aux hostilités, cette inviolabilité d[evait] être interprétée au regard des exigences militaires ou celles-ci d[evaient] avoir le pas sur elle. »²⁶⁴

²⁶⁰ Nations Unies, déclaration du président du Conseil de sécurité, doc. S/PRST/1997/13, 12 mars 1997, par. 3.

²⁶¹ *Annuaire juridique des Nations Unies*, 2003, p. 566, par. 11, avis juridique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Nations Unies, 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, doc. A/63/855, S/2009/250, par. 16.

²⁶⁴ *Ibid.*, par. 91. Voir aussi Nations Unies, résolution 64/89 de l'Assemblée générale, 10 décembre 2009, par. 19-20 du préambule.

- d) Au sujet des attaques israéliennes menées contre la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), l'Union européenne a déclaré que toutes les parties prenantes avaient l'obligation « de respecter à tout moment l'inviolabilité des locaux des Nations Unies »²⁶⁵.
- e) Le département fédéral des affaires étrangères de la Suisse a déclaré dans un avis juridique publié en 2009 que, même confrontées à un risque de pandémie, il ne serait pas possible aux autorités suisses d'interdire aux organisations internationales de fonctionner, étant donné qu'une organisation internationale est « [d]otée de la personnalité juridique internationale et de l'inviolabilité » et qu'« il ne serait pas pensable de prendre des mesures de coercition à l'égard d'une organisation internationale. Il ne serait pas possible, par exemple, d'encercler le bâtiment de l'organisation par des policiers et d'empêcher les délégués de pénétrer dans le bâtiment »²⁶⁶.

3.88. Comme on le sait, il en va de même pour l'inviolabilité des locaux diplomatiques²⁶⁷. C'est ainsi que la Cour a conclu dans les affaires relatives au *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran* et aux *Activités armées sur le territoire du Congo* que, même en cas de conflit armé, le principe de l'inviolabilité des locaux diplomatiques devait être respecté en toutes circonstances²⁶⁸.

3.89. Au regard de la Charte, de la convention générale et des règles de droit international coutumier qui s'y rapportent, Israël a l'obligation de respecter les privilèges et immunités de l'ONU, y compris de l'UNRWA, des fonctionnaires de l'Organisation et des experts en mission dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

D. Résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale relatives aux secours humanitaires dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci

3.90. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont énoncé, dans un certain nombre de résolutions, des aspects pertinents des obligations d'Israël s'agissant d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité, de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne. Israël a l'obligation de se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité et d'examiner de bonne foi les recommandations de l'Assemblée générale relatives à la situation dans le Territoire palestinien occupé²⁶⁹.

3.91. Le Conseil de sécurité, dans l'exercice de ses fonctions et des pouvoirs qui lui sont conférés par la Charte, a exprimé ses préoccupations au sujet de la fourniture d'aide humanitaire à la population civile palestinienne et défini les obligations d'Israël à cet égard. Dans sa résolution 1405 (2002), il s'est dit préoccupé par « la situation épouvantable dans laquelle se trouv[ait] la population

²⁶⁵ Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, 13 octobre 2024, déclaration du haut représentant au nom de l'Union européenne, sur les attaques récemment perpétrées contre la FINUL (accessible à l'adresse suivante : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/10/13/statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-recent-attacks-against-unifil/>).

²⁶⁶ « Situation des organisations intergouvernementales en Suisse », *Revue suisse de droit international et européen*, 2010, vol. 20, p. 545-546.

²⁶⁷ J. Salmon, *Manuel de droit diplomatique* (Bruylant, 1994), p. 198-199.

²⁶⁸ *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, p. 40, par. 86 ; *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 278, par. 342. Voir aussi *Partial Award: Diplomatic Claim — Eritrea's Claim 20* (2005), vol. XXVI, RIAA, p. 398-399, par. 46 ; *Partial Award: Diplomatic Claim — Eritrea's Claim 8*, Decision of 19 December 2005 (2009), vol. XXVI, RIAA, par. 24.

²⁶⁹ Voir par. 3.50-3.52 ci-dessus.

civile palestinienne sur le plan humanitaire »²⁷⁰ et a insisté sur le fait qu'il était « urgent que les organismes médicaux et humanitaires aient accès à la population civile palestinienne »²⁷¹. Dans sa résolution 1435 (2002), le Conseil de sécurité se disait gravement préoccupé par « la situation humanitaire à laquelle [était] confronté le peuple palestinien »²⁷².

3.92. Dans sa résolution 2720 (2023), le Conseil de sécurité a de nouveau exigé de toutes les parties au conflit qu'elles s'acquittent de leurs obligations,

« notamment pour ce qui est de la conduite des hostilités et de la protection des civils et des biens de caractère civil, de l'accès humanitaire et de la protection du personnel humanitaire et de sa liberté de circulation et du devoir, selon qu'il convient, d'assurer l'approvisionnement de la population, entre autres, en vivres et en produits médicaux »²⁷³.

3.93. Dans cette même résolution, le Conseil a réaffirmé les obligations des parties au conflit « concernant la fourniture d'aide humanitaire » ; il a exigé « qu'elles autorisent et facilitent l'acheminement immédiat, sûr et sans entrave d'une aide humanitaire à grande échelle directement à la population civile dans l'ensemble de la bande de Gaza »²⁷⁴. Le Conseil a en outre exigé

« de toutes les parties au conflit qu'elles prennent l'ensemble des dispositions nécessaires pour assurer la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, du personnel des institutions spécialisées des Nations Unies et de toutes les autres personnes participant à des activités de secours humanitaires, conformément au droit international humanitaire, sans préjudice de leur liberté de circulation et d'accès »²⁷⁵.

3.94. Dans sa résolution 2728 (2024) le Conseil de sécurité a insisté sur « la nécessité urgente d'étendre l'acheminement de l'aide humanitaire aux civils et de renforcer la protection des civils dans l'ensemble de la bande de Gaza et exig[é] à nouveau la levée de toutes les entraves à la fourniture d'une aide humanitaire à grande échelle »²⁷⁶. Les exigences formulées par le Conseil dans la résolution 2728 (2024) ont valeur de décision à caractère exécutoire en vertu de l'article 25 de la Charte.

3.95. L'Assemblée générale a adopté de nombreuses résolutions concernant les obligations d'Israël relatives à l'assistance humanitaire et à la réalisation rapide par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination²⁷⁷.

²⁷⁰ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 1405 (2002), 19 avril 2002, préambule. Voir aussi Nations Unies, résolution 1073 (1996) du Conseil de sécurité, 28 septembre 1996, préambule et par. 2, dans laquelle le Conseil demandait que « la sécurité et la protection de la population civile palestinienne soient assurées ».

²⁷¹ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 1405 (2002), 19 avril 2002, par. 1.

²⁷² Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 1435 (2002), 24 septembre 2002, préambule. Voir aussi résolution 1544 (2004), 19 mai 2004, par. 1-2.

²⁷³ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 2720 (2023), 22 décembre 2023, par.1.

²⁷⁴ *Ibid.*, par. 2.

²⁷⁵ *Ibid.*, par. 13.

²⁷⁶ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 2728 (2024), 25 mars 2024, par. 2.

²⁷⁷ Voir, par exemple, Nations Unies, Assemblée générale, résolution 2252 (ES-V), 4 juillet 1967, par. 8.

3.96. Dans sa résolution ES-10/20 du 13 juin 2018, l'Assemblée générale a appelé à « respecter pleinement le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, y compris en ce qui concerne la protection de la population civile », et réaffirmé « qu'il import[ait] de prendre des mesures appropriées pour garantir la sécurité, le bien-être et la protection des civils »²⁷⁸. Elle a préconisé « l'examen de mesures qui garantissent la sécurité et la protection de la population civile palestinienne dans le Territoire palestinien occupé »²⁷⁹. L'Assemblée générale a exigé

« de toutes les parties qu'elles coopèrent avec le personnel médical et humanitaire afin de permettre et de faciliter l'accès sans entrave à la population civile, et demand[é] instamment la cessation de toutes les formes de violence et d'intimidation dirigées contre le personnel médical et humanitaire »²⁸⁰.

Elle a appelé à « la fourniture d'une aide humanitaire immédiate et sans entrave à la population palestinienne civile de la bande de Gaza, tenant compte des besoins critiques en médicaments, vivres, eau et carburant », ainsi qu'un renforcement de l'appui à l'UNRWA²⁸¹.

3.97. Dans sa résolution ES-10/21 du 27 octobre 2023, l'Assemblée générale a exigé

« que toutes les parties s'acquittent immédiatement et pleinement des obligations que leur impose le droit international, y compris le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, en particulier pour ce qui est d'assurer la protection des civils et les biens de caractère civil, ainsi que la protection du personnel humanitaire, des personnes hors de combat, et des installations et biens humanitaires, et de permettre et de faciliter l'accès humanitaire pour l'acheminement de fournitures et services essentiels à tous les civils qui sont dans le besoin dans la bande de Gaza »²⁸².

3.98. Elle a également demandé

« un accès immédiat, total, durable, sûr et sans entrave pour l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et d'autres organismes humanitaires des Nations Unies et leurs partenaires d'exécution, le Comité international de la Croix-Rouge et toutes les autres organisations humanitaires respectant les principes humanitaires et acheminant une aide urgente aux civils de la bande de Gaza, encourag[é] l'établissement de corridors humanitaires et d'autres initiatives visant à faciliter l'acheminement d'une aide humanitaire aux civils »²⁸³.

3.99. Dans sa résolution ES-10/22 du 12 décembre 2023, l'Assemblée générale, se déclarant gravement préoccupée par « la situation humanitaire catastrophique qui r[é]gnait dans la bande de Gaza et par les souffrances de la population civile palestinienne, et soulignant que les populations

²⁷⁸ Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/20, 13 juin 2018, par. 1.

²⁷⁹ *Ibid.*, par. 9.

²⁸⁰ *Ibid.*, par. 11.

²⁸¹ *Ibid.*, par. 12.

²⁸² Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/21, 27 octobre 2023, par. 2.

²⁸³ *Ibid.*, par. 4.

civiles palestiniennes et israéliennes d[evaient] être protégées conformément au droit international humanitaire », a exigé l'assurance d'un « accès humanitaire »²⁸⁴.

3.100. Dans sa résolution ES-10/24 du 18 septembre 2024, l'Assemblée générale a vivement déploré que « le Gouvernement israélien continue de manquer, dans un mépris total de celles-ci, aux obligations que lui font la Charte des Nations Unies, le droit international et les résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies »²⁸⁵ et a prié instamment « tous les États, l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées et organismes des Nations Unies, ainsi que les organisations régionales, d'apporter soutien et aide au peuple palestinien en vue de la réalisation rapide de son droit à l'autodétermination »²⁸⁶.

3.101. Dans sa résolution ES-10/25 du 11 décembre 2024 — adoptée après les événements du 7 octobre 2023 — l'Assemblée générale s'est déclarée vivement préoccupée « par la situation particulièrement difficile des réfugiés de Palestine dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, notamment pour ce qui est de leur sécurité, de leur bien-être et de leurs conditions d'existence sur le plan socioéconomique »²⁸⁷ et a affirmé son plein appui à l'UNRWA dans toutes ses zones d'opérations, à savoir la Jordanie, le Liban, la République arabe syrienne et le Territoire palestinien occupé²⁸⁸. Sur cette base, elle a exigé

« qu'Israël respecte le mandat de l'Office ainsi que ses privilèges et immunités et agisse sans délai pour lui permettre de poursuivre ses opérations sans contraintes ni restrictions dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, notamment en autorisant et en facilitant la fourniture d'une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave, quelle qu'en soit la forme, dans toute la bande de Gaza, conformément au mandat de l'Office, et d'atténuer la catastrophe humanitaire »²⁸⁹.

3.102. L'Assemblée générale a demandé à Israël

« de se conformer aux Articles 100, 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à tous égards, d'assurer en toutes circonstances la sécurité du personnel de l'Office, la protection de ses institutions et la sûreté de ses installations dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, de respecter le droit international humanitaire et de cesser d'entraver la circulation et l'accès du personnel, des véhicules et des fournitures de l'Office et d'arrêter de lui imposer des taxes, des droits supplémentaires et des redevances »²⁹⁰.

3.103. Dans sa résolution ES-10/26 du 11 décembre 2024, l'Assemblée générale a exigé

« que la population civile de la bande de Gaza ait immédiatement accès aux services de base et à l'aide humanitaire indispensables à sa survie, tout en réprouvant toute tentative

²⁸⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/22, 12 décembre 2023, par. 3.

²⁸⁵ Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/24, 18 septembre 2024, par. 8.

²⁸⁶ *Ibid.*, par. 16.

²⁸⁷ Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/25, 11 décembre 2024, préambule.

²⁸⁸ *Ibid.*, par. 1.

²⁸⁹ *Ibid.*, par. 12.

²⁹⁰ *Ibid.*, par. 14.

d'affamer les Palestiniens, et [a] exig[é] en outre que soient facilités l'entrée totale, rapide, en toute sécurité et sans entrave d'une aide humanitaire partout dans la bande de Gaza, à l'échelle requise et sous la coordination de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que l'acheminement de cette aide vers tous les civils palestiniens qui en ont besoin, y compris les civils de Gaza-Nord assiégée, où une aide humanitaire d'urgence doit immédiatement être apportée »²⁹¹.

3.104. Israël a l'obligation, en tant que Membre de l'ONU, de prendre dûment en considération ces résolutions de l'Assemblée générale²⁹².

E. Obligations d'Israël en ce qui concerne la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé

3.105. Un certain nombre d'obligations incombent à Israël au regard des règles de droit international coutumier codifiées dans la convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (ci-après, la « convention sur la sécurité »)²⁹³. Israël n'est pas partie à la convention sur la sécurité ; la Palestine est devenue partie à cet instrument le 2 janvier 2015.

3.106. Il est bien établi que la convention sur la sécurité codifie le droit international coutumier existant relatif à la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Les éléments suivants le démontrent clairement :

- a) la convention était censée, selon les termes employés par le Secrétaire général, « codifier le droit international coutumier » existant au moment de son adoption²⁹⁴ ;
- b) la convention a été adoptée par consensus par l'Assemblée générale²⁹⁵ ;
- c) le Conseil de sécurité a rappelé à de nombreuses reprises « les principes pertinents énoncés dans la convention »²⁹⁶ ; et
- d) l'Assemblée générale a rappelé « la convention » en tant que telle ; autrement dit, elle s'y est référée²⁹⁷. Sa résolution 79/232, par laquelle la présente demande a été formulée, mentionne

²⁹¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/26, 11 décembre 2024, par. 3.

²⁹² Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1955, opinion individuelle de M. Lauterpacht, p. 119 ; Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon ; Nouvelle-Zélande (intervenante)), arrêt, C.I.J. Recueil 2014, p. 257, par. 83.

²⁹³ Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/59 du 9 décembre 1994. RTNU, vol. 2051, n° 35457.

²⁹⁴ Nations Unies, note du Secrétaire général, en application du paragraphe 1 de la résolution 48/37 de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 1993, élaboration d'une convention internationale sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, eu égard en particulier à la responsabilité des attaques lancées contre ce personnel, 25 mars 1994, doc. A/AC.242/1, par. 13.

²⁹⁵ Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) notwithstanding la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 47, par. 94 ; Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada/États-Unis d'Amérique), arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 294, par. 94 ; Affaire Cudak c. Lituanie, requête n° 15869/02, arrêt de la Grande Chambre, 23 mars 2010, par. 66-67 ; M. Wood and O. Sender, *Identification of Customary International Law* (OUP, 2024), p. 211-212.

²⁹⁶ Voir, par exemple, Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 1310 du 27 juillet 2000, résolution 2236 du 21 août 2015 et résolution 2695 du 31 août 2023.

²⁹⁷ Voir, par exemple, Nations Unies, Assemblée générale, résolution 64/89 du 19 janvier 2010 et résolution 78/118 du 13 décembre 2023.

expressément les « règles et principes applicables du droit international qui se trouvent consacrés ... dans la [convention sur la sécurité] »²⁹⁸.

3.107. L'obligation de faciliter le libre transit du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de leur matériel à destination et en provenance de l'État hôte définie à l'article 5 de la convention sur la sécurité, ainsi que l'obligation d'assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé sont particulièrement pertinentes à cet égard. L'article 5, qui codifie cette obligation, se lit comme suit : « L'État de transit facilite le libre transit du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de leur matériel à destination et en provenance de l'État hôte ».

3.108. L'emploi du verbe « faciliter » signifie que l'État de transit doit prendre des mesures positives en ce qui concerne le transit du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de leur matériel²⁹⁹.

3.109. Israël a l'obligation de faciliter le libre transit du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de leur matériel à travers son territoire en direction du Territoire palestinien occupé, ce qui recouvre le libre transit, à travers le territoire d'Israël, d'une partie du Territoire palestinien occupé à l'autre.

3.110. Israël est tenu par l'obligation codifiée au paragraphe 1 de l'article 7 de la convention sur la sécurité, qui se lit comme suit : « Le personnel des Nations Unies et le personnel associé, leur matériel et leurs locaux ne doivent être l'objet d'aucune atteinte ni d'aucune action qui les empêche de s'acquitter de leur mandat ».

3.111. Enfin, Israël a l'obligation, codifiée à l'article 11 de la convention sur la sécurité, de prendre toutes les mesures possibles pour empêcher que ne se préparent des infractions contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé, et d'échanger des renseignements et de coordonner les mesures à prendre, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration de telles infractions.

III. LE DROIT DE L'OCCUPATION

3.112. Nonobstant l'illicéité de sa présence dans le Territoire palestinien occupé, Israël reste tenu par un certain nombre d'obligations que lui impose le droit de l'occupation et qui sont pertinentes dans la présente procédure consultative. Ces obligations découlent du règlement de La Haye et de la quatrième convention de Genève, ainsi que du droit international coutumier, et imposent à Israël, en tant que puissance occupante, d'agir dans l'intérêt du peuple palestinien, en assurant un approvisionnement adéquat en vivres et en fournitures médicales, ainsi que le fonctionnement et le maintien des établissements et des services médicaux et hospitaliers, de la santé publique et de l'hygiène et en facilitant le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants. S'il n'est pas en mesure de satisfaire ces obligations, Israël doit accepter les actions de secours mises en œuvre par d'autres États, l'ONU ou d'autres organisations internationales.

²⁹⁸ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, par. 8.

²⁹⁹ C. Emanuelli, « La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé » (1995), vol. 99, *RGDIP*, p. 862.

3.113. L'article 43 du règlement de La Haye énonce l'obligation générale de la puissance occupante de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics : « L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. »

3.114. L'article 1 de la quatrième convention de Genève dispose pour sa part que « [l]es Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances ». Ainsi que la Cour l'a noté dans son avis de 2004, il résulte de cette disposition « l'obligation de chaque État partie à cette convention, qu'il soit partie ou non à un conflit déterminé, de faire respecter les prescriptions des instruments concernés »³⁰⁰. Cela a été réitéré dans l'avis de 2024, dans lequel la Cour a déclaré que « tous les États parties à la quatrième convention de Genève [avaient] l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de s'assurer qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que consacré par cette convention »³⁰¹.

3.115. L'obligation de « faire respecter » prévue à l'article 1 constitue un élément central de la convention de Genève, qui sous-tend de fait toutes les obligations spécifiques énoncées dans les dispositions suivantes. Pour que la convention produise un effet, la puissance occupante doit coopérer de bonne foi avec d'autres États, conformément au droit international, afin de garantir que les différents engagements puissent effectivement être réalisés.

3.116. D'autres dispositions de la quatrième convention de Genève sont expressément consacrées à la distribution de secours dans un territoire occupé, dans l'esprit de la convention de Genève et, plus généralement, du droit de l'occupation, afin de garantir la protection de la population du territoire.

3.117. Le premier alinéa de l'article 50 de la convention dispose que la puissance occupante « facilitera, avec le concours des autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants ». La portée de cette obligation est générale. Celle-ci vise « une grande diversité d'institutions et d'établissements ayant un caractère social, éducatif, pédagogique, médical, etc. », « quel que soit leur statut en droit national, qu'il s'agisse d'organismes privés ou dépendant de l'État ». Le seul critère employé pour déterminer qu'un établissement spécifique a droit à la protection prévue par l'article 50 réside « dans le fait qu'il[] [est] consacré[] aux soins et à l'éducation des enfants »³⁰².

3.118. L'obligation de « faciliter » impose non seulement de s'abstenir d'entraver l'activité des établissements susmentionnés, mais aussi de « la soutenir activement, voire de l'encourager, si les autorités nationales responsables sont défaillantes »³⁰³.

³⁰⁰ Avis de 2004, p. 199-200, par. 158-159.

³⁰¹ Avis de 2024, par. 279. Voir aussi le commentaire du CICR de 1958, p. 16 (« Le système de protection prévu par la Convention exige en effet, pour être efficace, que les Parties contractantes ne se bornent pas à appliquer elles-mêmes la Convention, mais qu'elles fassent également tout ce qui est en leur pouvoir pour que les principes humanitaires qui sont à la base des Conventions soient universellement appliqués. »).

³⁰² Commentaire du CICR de 1958, p. 286.

³⁰³ *Ibid.*

3.119. L'alinéa premier du paragraphe 55 dispose par ailleurs ce qui suit :

« Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et 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. »

3.120. Cette obligation revêt elle aussi une importance fondamentale. Elle impose d'une part à la puissance occupante d'assurer elle-même, dans toute la mesure de ses moyens, l'approvisionnement de la population tant en vivres qu'en produits médicaux. D'autre part, et de surcroît, la puissance occupante est tenue d'« importer » ces produits si les ressources du territoire occupé sont insuffisantes.

3.121. Quoique la convention ne précise pas les modalités d'exécution de cette obligation, « [c]e qui importe, c'est que la Puissance occupante prenne, en temps utile et avec tous les moyens dont elle dispose, les mesures permettant de procurer à la population du territoire occupé les denrées indispensables »³⁰⁴. La puissance occupante peut, pour ce faire, s'adresser à des États tiers désireux et en mesure de fournir les produits nécessaires, et elle a même l'obligation de procéder de la sorte s'il n'existe aucun autre moyen pour elle de se conformer aux dispositions de l'article 55.

3.122. Le premier alinéa de l'article 56 de la quatrième convention de Genève se lit comme suit :

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

3.123. L'article 59 de la convention est ainsi libellé :

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

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

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

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

³⁰⁴ Commentaire du CICR de 1958, p. 310.

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. »³⁰⁵

3.124. Cette disposition comporte une autre obligation fondamentale. La puissance occupante doit : 1) accepter les actions de secours faites en faveur de la population du territoire occupé et 2) les faciliter dans toute la mesure de ses moyens. Ces prescriptions, qui nécessitent un degré élevé de coopération de la part de la puissance occupante, s'appliquent selon le cas à la population dans son ensemble ou à seulement une partie de celle-ci, dans la mesure où elle est « insuffisamment approvisionnée ». L'insuffisance de l'approvisionnement devra être évaluée au cas par cas en fonction de la situation.

3.125. Il ressort clairement de sa formulation que l'article 59 impose une obligation de résultat. Le consentement de la puissance occupante n'est pas requis ; lorsque les conditions sont réunies, cette dernière est systématiquement tenue d'autoriser les actions de secours³⁰⁶. Il convient de rappeler à ce sujet que, dans l'affaire relative aux *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la Cour a conclu que

« la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international »³⁰⁷.

3.126. L'article 59 doit être lu conjointement avec les autres dispositions de la convention mentionnées plus haut. On notera en particulier que, étant donné que les actions de secours consisteront notamment, mais pas exclusivement, en des envois de vivres, produits médicaux et vêtements, l'article 59 présuppose que la puissance occupante ne s'est pas pleinement acquittée des obligations que lui imposent les articles 55 et 56. Il existe en outre un lien étroit entre l'article 59 et l'article 1 de la convention : l'obligation de la puissance occupante d'accepter et de faciliter les actions de secours est le pendant de l'obligation d'autres États de respecter et faire respecter la convention.

3.127. En outre, les actions de secours visées à l'article 59 peuvent être réalisées soit par des États (autres que la puissance occupante), soit par des organismes humanitaires impartiaux. L'acception de cette dernière expression est large. Elle désigne les organisations intergouvernementales (par l'intermédiaire desquelles les États agissent conjointement) qui apportent une aide humanitaire, telles que celles du système des Nations Unies³⁰⁸. Elle recouvre

³⁰⁵ Voir aussi le paragraphe premier de l'article 23 de la convention :

« Chaque Haute Partie contractante accordera le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire ainsi que des objets nécessaires au culte, destinés uniquement à la population civile d'une autre Partie contractante, même ennemie. Elle autorisera également le libre passage de tout envoi de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches. »

³⁰⁶ Voir aussi le commentaire du CICR de 1958, p. 320 (indiquant que l'obligation où se trouve la puissance occupante d'accepter les actions de secours « a un caractère inconditionnel ») ; F. Lattanzi, "Humanitarian Assistance", in A. Clapham *et al.* (eds.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (OUP, 2015), p. 242, par. 39 (notant que l'obligation découlant de l'article 59 « n'est subordonnée à aucune condition »).

³⁰⁷ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 124, par. 242.

³⁰⁸ Lorsque les Nations Unies fournissent une assistance humanitaire, les différentes obligations analysées ci-dessus à la section II doivent également être prises en compte, notamment celles qui découlent de la convention sur la sécurité de 1994 (voir par. 3.105-3.111 ci-dessus).

également le Comité international de la Croix-Rouge et ses différentes composantes — expressément mentionné à l’alinéa 2 de l’article 59³⁰⁹ — ainsi que d’autres organisations non gouvernementales³¹⁰.

3.128. Enfin, il ressort clairement de l’article 60 que, même si la puissance occupante accepte les actions de secours en application de l’article 59, cela ne la dégage pas pour autant de ses propres obligations relatives à la fourniture d’aide humanitaire à la population du territoire occupé :

« Les envois de secours ne dégageront en rien la Puissance occupante des responsabilités que lui imposent les articles 55, 56 et 59. Elle ne pourra détourner d’aucune manière les envois de secours de l’affectation qui leur a été assignée, sauf dans les cas de nécessité urgente, dans l’intérêt de la population du territoire occupé et avec l’assentiment de la Puissance protectrice. »

3.129. Les manquements aux obligations susmentionnées découlant du droit de l’occupation peuvent constituer des crimes de guerre. Parmi les crimes de cette nature, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale mentionne en particulier « [l]e fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d’une mission d’aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies » (art. 8, par. 2, *litt. b*), al. iii) ; « [l]e fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève » (art. 8, par. 2, *litt. b*), al. xxiv) ; et « [l]e fait d’affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l’envoi des secours prévus par les Conventions de Genève » (art. 8, par. [2], *litt. b*), al. xxv)).

3.130. En la présente espèce, s’agissant en particulier de la bande de Gaza, laquelle est loin d’être suffisamment approvisionnée, Israël a l’obligation d’accepter les actions de secours entreprises soit par des États, soit par des organismes humanitaires impartiaux, et notamment celles qui sont assurées par l’UNRWA. Comme cela a été exposé plus haut, l’Office joue un rôle d’une importance fondamentale sur ce territoire : sans lui, la totalité du système de l’aide humanitaire s’effondrerait, avec des conséquences catastrophiques pour la population civile vivant dans le territoire. L’UNRWA ne peut être remplacé ni par une autre organisation internationale ni par Israël³¹¹. Son interdiction par Israël constituerait en soi une violation du règlement de La Haye et de la quatrième convention de Genève.

IV. DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS DE L’HOMME

3.131. Outre celles qui découlent du droit de l’occupation, Israël est tenu de respecter les obligations pertinentes que lui impose le droit international relatif aux droits de l’homme et, en particulier, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif

³⁰⁹ Voir aussi l’article 10 de la quatrième convention de Genève : « Les dispositions de la présente Convention ne font pas obstacle aux activités humanitaires que le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que tout autre organisme humanitaire impartial, entreprendra pour la protection des personnes civiles et pour les secours à leur apporter, moyennant l’agrément des Parties au conflit intéressées. »

³¹⁰ Voir aussi F. Lattanzi, “Humanitarian Assistance”, in A. Clapham *et al.* (eds.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (2015), p. 241, par. 36.

³¹¹ Voir aussi par. 1.8 ci-dessus.

aux droits économiques, sociaux et culturels et la convention relative aux droits de l'enfant, traités auxquels Israël est partie et qui reflètent pour une bonne part le droit international coutumier.

3.132. Il ne fait aucun doute que ces instruments s'appliquent au Territoire palestinien occupé. Comme l'a déjà précisé la Cour, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale sont applicables au comportement d'Israël dans le Territoire palestinien occupé³¹². Le raisonnement de la Cour concernant le champ d'application territorial du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale vaut également pour la convention relative aux droits de l'enfant³¹³.

3.133. Comme la Cour l'a clairement établi dans ses avis de 2004 et 2024, « [c]ertains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever de ces deux branches du droit international à la fois »³¹⁴. Lorsque le droit international humanitaire peut être considéré comme *lex specialis* dans une situation particulière, il peut être utilisé pour interpréter et déterminer la teneur des obligations se rapportant aux droits de l'homme.

3.134. Une obligation fondamentale incombant à Israël concerne le respect du droit à la vie, consacré à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Aux termes de cette disposition « [l]e droit à la vie est inhérent à la personne humaine », « doit être protégé par la loi » et « [n]ul ne peut être arbitrairement privé de la vie ». En outre, s'agissant plus particulièrement des enfants, l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant, tout en reconnaissant que « tout enfant a un droit inhérent à la vie », dispose que « [l]es États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant ». Cette disposition doit être lue conjointement avec l'article 3 de la convention, qui dispose que, « [d]ans toutes les décisions qui concernent les enfants ... l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

3.135. Dans son observation générale n° 36, le Comité des droits de l'homme a noté que « [l]e droit à la vie [était] un droit qui ne devrait pas être interprété de manière étroite » et qu'il recouvrait « le droit des personnes de ne pas subir d'actes ni d'omissions ayant pour but de causer, ou dont on peut attendre qu'ils causent, leur décès non naturel ou prématuré, et de vivre dans la dignité »³¹⁵. Le Comité a en outre déclaré que « [l]a privation de la vie suppos[ait] un préjudice (dommage ou lésion) intentionnel ou, à tout le moins, prévisible et évitable, causé par un acte ou une omission, qui a pour résultat de mettre fin à la vie »³¹⁶ et qu'« [i]l p[ouvait] y avoir violation de l'article 6 par les États parties même si une telle menace ou situation n'abouti[ssai]t pas à la perte de la vie »³¹⁷. Les États doivent en outre adopter des « mesures de protection spéciales »³¹⁸ en faveur des personnes en

³¹² Avis de 2004, p. 180, par. 111-112 ; avis de 2024, par. 100-101.

³¹³ Le paragraphe premier de l'article 2 de la convention relative aux droits de l'enfant dispose que les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la convention et à les garantir « à tout enfant relevant de leur juridiction ».

³¹⁴ Avis de 2004, p. 178, par. 106 ; avis de 2024, par. 99.

³¹⁵ Nations Unies, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 — article 6 (droit à la vie), 2018, doc. CCPR/C/GC/36, par. 3.

³¹⁶ *Ibid.*, par. 6.

³¹⁷ *Ibid.*, par. 7.

³¹⁸ *Ibid.*, par. 23.

situation de vulnérabilité telles que les travailleurs humanitaires, les enfants dans des situations de conflit armé et les personnes déplacées.

3.136. Le droit à la vie défini dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que dans la convention relative aux droits de l'enfant, comprend donc non seulement une obligation négative de ne pas priver arbitrairement les personnes de la vie, mais aussi l'obligation positive de prendre des mesures concrètes pour prévenir tout dommage ou toute lésion prévisible pouvant aboutir à une telle privation. La diligence requise de la part d'un État dans ce contexte est encore plus stricte lorsque la vie de personnes vulnérables, en particulier d'enfants, est menacée.

3.137. Les situations extrêmes telles que celle qui règne actuellement dans le Territoire palestinien occupé, et en particulier dans la bande de Gaza, imposent manifestement à Israël d'agir conformément à ses obligations décrites ci-dessus. La situation humanitaire est si catastrophique que la menace pesant sur la vie de centaines de milliers de personnes est non seulement prévisible, mais certaine. Israël doit donc prendre des mesures concrètes pour faire respecter le droit à la vie de ces personnes, y compris en autorisant la fourniture d'une aide humanitaire d'urgence au Territoire palestinien occupé par l'intermédiaire de tiers, et notamment de l'UNRWA. Le fait qu'Israël ne le fasse pas constituerait une omission en violation de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 6 de la convention relative aux droits de l'enfant.

3.138. L'obligation énoncée ci-dessus concorde avec les dispositions également applicables du droit de l'occupation analysées dans la section précédente et, en particulier, avec l'article 59 de la quatrième convention de Genève³¹⁹.

3.139. Certaines obligations découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels doivent également être prises en compte dans le contexte de la présente espèce. Cet instrument reconnaît notamment le droit à un niveau de vie suffisant, y compris la nourriture, le vêtement et le logement (art. 11), le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre (art. 12) et le droit à l'éducation (art. 13).

3.140. Il s'agit là de droits qui risquent tous d'être compromis, voire purement et simplement déniés, si la situation humanitaire catastrophique régnant dans le Territoire palestinien occupé devait perdurer. Ces droits doivent être interprétés et appliqués conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui prévoit que chacun des États parties

« 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 ... Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».

V. LE DROIT RELATIF À LA PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

3.141. La situation humanitaire désastreuse qui règne non seulement à Gaza, mais aussi dans le reste du Territoire palestinien occupé, relève de la catégorie des catastrophes d'origine humaine.

³¹⁹ Voir par. 3.123-3.127 ci-dessus.

La coopération en matière de secours et de protection des personnes en cas de catastrophe de cette nature est désormais une question qui préoccupe la communauté internationale. Certaines obligations incombant à Israël dans ce contexte sont également pertinentes dans la présente procédure consultative.

3.142. En 2016, la Commission du droit international a adopté un projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophes, qui reflètent pour beaucoup les obligations découlant du droit international coutumier et des instruments relatifs aux droits de l'homme³²⁰. Comme l'indique le commentaire du projet d'articles, celui-ci « vise aussi, quoiqu'en termes généraux, les droits des individus touchés par des catastrophes tels qu'ils sont établis par le droit international »³²¹. Le projet d'article 5 réaffirme clairement à cet égard que « [l]es personnes touchées par les catastrophes ont droit au respect et à la protection de leurs droits de l'homme conformément au droit international »³²², en particulier le droit à la vie énoncé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le droit à un niveau de vie suffisant défini dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui « rest[ent] applicables dans le contexte des catastrophes », ainsi que le « droit à l'assistance humanitaire »³²³. L'analyse des obligations que le droit international relatif aux droits de l'homme impose à Israël telle qu'elle a été présentée dans la section précédente reste donc applicable dans ce contexte.

3.143. Le projet d'articles définit une « catastrophe » comme

« un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ».

Il va sans dire que la situation actuelle dans le Territoire palestinien occupé, notamment dans la bande de Gaza, telle qu'elle a été décrite au chapitre 1, répond à cette définition.

3.144. De manière générale, dans le projet d'articles « l'accent est mis principalement sur les activités des États et des organisations intergouvernementales ... et des autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de secours en cas de catastrophe »³²⁴. Les articles concernent en outre aussi bien les zones où se produisent les catastrophes que celles qui se situent à l'intérieur des États prêtant assistance et des États de transit³²⁵.

³²⁰ Le projet d'articles est également conforme aux principes directeurs figurant en annexe de la résolution 46/182 adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 1991 et intitulée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies ».

³²¹ Commission du droit international, projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et commentaires y relatifs, doc. A/71/10, p. 27, par. 2. Il est en outre indiqué dans le commentaire que « [l]'importance de la protection des droits de l'homme dans les situations de catastrophe est démontrée par le regain d'attention que lui accordent les organes des droits de l'homme établis sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les juridictions régionales et internationales. » (*ibid.*).

³²² *Ibid.*, p. 34. Voir aussi Institut de droit international, résolution relative à l'assistance humanitaire (2003), article II 1) : « Le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constitue une menace à la vie et une atteinte à la dignité humaine et, par conséquent, une violation des droits humains fondamentaux ».

³²³ *Ibid.*, p. 34-35, par. 6. Voir aussi F. Lattanzi, "Humanitarian Assistance", in A. Clapham *et al.* (eds.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (OUP, 2015) p. 233, par. 7.

³²⁴ Commission du droit international, projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et commentaires y relatifs, doc. A/71/10, p. 27, par. 3.

³²⁵ *Ibid.*, p. 27, par. 5.

3.145. Certaines des obligations spécifiques énoncées dans le projet d'articles sont particulièrement pertinentes dans la présente procédure consultative, à savoir notamment : l'obligation des États de coopérer entre eux, avec l'ONU, le CICR et avec les autres acteurs prêtant assistance (projet d'article 7)³²⁶ ; le devoir de l'État touché d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours, en tenant compte de son rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours (projet d'article 10) ; l'obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure (projet d'article 11)³²⁷ ; l'obligation de ne pas refuser arbitrairement l'assistance extérieure (projet d'article 13)³²⁸ ; l'obligation de faciliter l'assistance extérieure (projet d'article 15) ; l'obligation de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours et de l'équipement et des biens (projet d'article 16) et l'obligation de consultation au sujet de la cessation de l'assistance extérieure (projet d'article 17)³²⁹.

3.146. La déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, adoptée par la XXI^e conférence internationale de la Croix-Rouge en 1969 — instrument fermement ancré dans cette branche du droit — indique que

« tous les États sont priés d'exercer les droits découlant de la souveraineté et de la législation nationales de manière à faciliter le transit, l'admission et la distribution des secours offerts par les organisations internationales de caractère impartial et humanitaire au profit des populations civiles des régions dévastées, quand un désastre met en péril leur existence et leur bien-être »³³⁰.

3.147. La Jordanie rappelle que le peuple palestinien jouit du droit de disposer de lui-même, qui inclut son existence en tant qu'État indépendant. L'« État touché » aux fins de l'application du droit sur la protection des personnes en cas de catastrophe, doit par conséquent être interprété comme désignant la Palestine. Dans le même temps, étant donné qu'Israël exerce un contrôle de fait sur le Territoire palestinien occupé (occupation illicite en soi et à laquelle un terme doit être mis), les obligations relatives à la protection des personnes en cas de catastrophe lui incombent³³¹.

³²⁶ Il est en outre précisé dans le projet d'article 8 qu'une telle coopération inclut « l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques ».

³²⁷ Il est indiqué dans le commentaire que cette assistance peut être recherchée, selon qu'il y a lieu, auprès d'autres États, de l'ONU et d'autres acteurs susceptibles de prêter assistance (A/71/10, p. 46, par. 1)). Il y est en outre précisé que cette obligation « résulte aussi des obligations qu'imposent à l'État touché les instruments internationaux des droits de l'homme et le droit international coutumier » (*ibid.*, p. 47, par. 3)), et qu'elle est conforme « au principe fondamental d'humanité, tel qu'il s'applique dans le système juridique international » (*ibid.*, p. 47, par. 4) ; voir aussi projet d'article 6).

³²⁸ Voir aussi Institut de droit international, résolution relative à l'assistance humanitaire (2003), article VIII 1) :

« Les États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre. »

³²⁹ *Ibid.*, article VIII, par. 1 :

« Les États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre. »

³³⁰ XXI^e conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, septembre 1969, résolution XXVI, par. 5

³³¹ Voir aussi par. 3.37-3.39 ci-dessus (concernant l'obligation pour Israël de négocier de bonne foi avec les Nations Unies avant toute décision relative à la cessation des activités de l'UNRWA).

3.148. Dans la logique des obligations incombant à Israël au regard du droit international qui ont été analysées dans les sections précédentes (en particulier celles qui découlent du principe de l'autodétermination, du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme), le droit sur la protection des personnes en cas de catastrophe permet de préciser la nature des actions que cet État est tenu de mettre en œuvre pour garantir la fourniture d'une assistance humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, et en particulier dans la bande de Gaza. Ces règles mettent l'accent en particulier sur l'obligation d'Israël de coopérer de bonne foi avec l'ONU, d'autres organisations internationales et des États tiers et de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire, y compris en facilitant le transit à travers son territoire vers le Territoire palestinien occupé.

3.149. Elles soulignent en outre l'obligation pour Israël de ne pas refuser arbitrairement son consentement et de procéder à une consultation de bonne foi avec tous les acteurs concernés au sujet de la cessation de l'assistance. Ces deux obligations sont particulièrement pertinentes en ce qui concerne les activités de l'UNRWA et sa présence dans le Territoire palestinien occupé, auxquelles, comme cela a été expliqué au chapitre 1, Israël cherche à mettre un terme. Un tel comportement serait incompatible avec les obligations de ce dernier dans les circonstances de la présente espèce.

**VI. LES ORDONNANCES EN INDICATION DE MESURES CONSERVATOIRES QUE
LA COUR A RENDUES DANS L'AFFAIRE RELATIVE À L'APPLICATION DE
LA CONVENTION POUR LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION
DU CRIME DE GÉNOCIDE DANS LA BANDE DE GAZA,
QUI ONT UN CARACTÈRE OBLIGATOIRE**

3.150. Israël est également tenu par des obligations découlant des ordonnances en indication de mesures conservatoires que la Cour a rendues dans l'affaire en instance concernant 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)*.

3.151. La Jordanie commencera par rappeler que, ainsi que la Cour l'a systématiquement précisé depuis l'affaire *LaGrand*³³², les ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues au titre de l'article 41 du Statut ont force obligatoire pour les parties à une affaire contentieuse. Israël est donc soumis à l'obligation internationale de se conformer aux ordonnances rendues par la Cour dans l'affaire susmentionnée, et sa responsabilité pour manquement à ces ordonnances — qui emporterait violation du Statut — peut être engagée dans le cas contraire. La Jordanie relève en outre que ces ordonnances restent contraignantes pour Israël jusqu'au prononcé par la Cour de sa décision définitive dans l'instance engagée par l'Afrique du Sud³³³.

3.152. Dans sa première ordonnance en date du 26 janvier 2024, la Cour a notamment indiqué la mesure suivante : « L'État d'Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza »³³⁴.

³³² *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2001, p. 502-503, par. 102.

³³³ Voir, par exemple, *Anglo-Iranian Oil Co. (Royaume-Uni c. Iran)*, exception préliminaire, arrêt, C.I.J. Recueil 1952, p. 114 ; *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 272, par. 61 ; *Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2011 (I), p. 140, par. 186.

³³⁴ *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, point 4) du dispositif (par. 86).

3.153. Dans une ordonnance ultérieure rendue le 28 mars 2024, la Cour en outre indiqué qu'Israël devait

« prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'ONU, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire »³³⁵.

3.154. Enfin, dans une ordonnance en date du 24 mai 2024, la Cour a déclaré qu'Israël devait « [m]aintenir ouvert le point de passage de Rafah pour que puisse être assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence »³³⁶.

3.155. Israël est donc tenu, en application de ces ordonnances, de prendre un certain nombre de dispositions en rapport avec la bande de Gaza. En premier lieu, il doit prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour permettre la fourniture sans restriction des services de base et de l'aide humanitaire, 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. Ces mesures doivent être prises de toute urgence et sans délai et doivent inclure l'accroissement de la capacité et du nombre de points de passage terrestres. Israël est tenu de coopérer pleinement avec l'ONU.

3.156. Les mesures conservatoires indiquées par la Cour sont conformes aux obligations incombant à Israël au regard du droit international qui ont été évoquées plus haut dans le présent exposé. On relèvera en particulier que, à l'instar des ordonnances de la Cour, le droit de l'occupation impose à Israël, en tant que puissance occupante, d'accepter les actions de secours faites en faveur de la population du Territoire palestinien occupé (y compris la bande de Gaza) et de les faciliter dans toute la mesure de ses moyens³³⁷. En outre, en application du droit des Nations Unies, Israël a l'obligation de coopérer avec l'Organisation, et plus particulièrement avec l'UNRWA, pour permettre la fourniture de secours humanitaires³³⁸.

VII. DROIT DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

3.157. De nombreux États qui fournissent, ou souhaitent fournir, des articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que des services de base et une aide humanitaire et une aide au développement, s'appuient souvent pour ce faire sur leurs

³³⁵ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), ordonnance du 28 mars 2024, point 2) a) du dispositif (par. 51).*

³³⁶ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël, ordonnance du 24 mai 2024, point 2), al. a), b) et c) du dispositif (par. 57).*

³³⁷ Voir par. 3.112-3.130 ci-dessus.

³³⁸ Voir par. 3.27-3.31 ci-dessus.

missions diplomatiques ou consulaires établies en Israël, en Palestine ou dans ces deux territoires. Dans le Territoire palestinien occupé, ces missions sont parfois dénommées « représentations »³³⁹.

3.158. Le droit international — le droit des relations diplomatiques et consulaires, tel que reflété par le droit international coutumier, la convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la convention de Vienne sur les relations consulaires — impose à Israël un certain nombre d'obligations à l'égard de ces missions.

3.159. On rappellera tout d'abord que c'est l'État accréditaire qui, en vertu de la souveraineté qu'il détient sur son territoire, est habilité à donner ou à retirer son consentement à l'établissement de missions diplomatiques ou consulaires sur son territoire. Israël ne détient pas la souveraineté sur le Territoire palestinien occupé (y compris Jérusalem-Est) ; ce n'est qu'une puissance occupante, dont l'occupation et la présence continue dans ce territoire sont de surcroît illicites et doivent donc prendre fin. Il s'ensuit qu'Israël ne peut en aucun cas prétendre fermer la mission diplomatique ou consulaire d'un État tiers dans le Territoire palestinien occupé. Une telle action emporterait violation du droit international.

3.160. Dans la mesure où Israël continue d'exercer son contrôle sur le Territoire palestinien occupé, il est tenu de respecter l'inviolabilité et les immunités que le droit international confère aux locaux et aux agents diplomatiques et consulaires³⁴⁰.

3.161. En tant qu'État tiers, Israël est également soumis à des obligations relatives au transit en direction et en provenance des missions diplomatiques et consulaires dans le Territoire palestinien occupé, dans la mesure où ce transit implique la traversée du propre territoire d'Israël. En application de l'article 40 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il doit accorder l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires aux agents diplomatiques qui traversent son territoire ou s'y trouvent pour leur permettre d'aller assumer leurs fonctions, de rejoindre leur poste ou de rentrer dans leur pays (par. 1). De même, Israël est tenu de ne pas entraver le passage des membres du personnel administratif et technique ou de service d'une mission (par. 2). La correspondance et les autres communications officielles en transit doivent en outre bénéficier de la même liberté et de la même protection que celles qui sont accordées par l'État accréditaire. Il en va de même pour les courriers et les valises diplomatiques (par. 3). Des obligations similaires, *mutatis mutandis*, sont définies par l'article 54 de la convention de Vienne sur les relations consulaires.

VIII. CONCLUSION

3.162. Dans le présent chapitre ont été examinés les différents domaines du droit international qui créent pour Israël des obligations en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Les conclusions contenues dans les deux avis consultatifs précédemment donnés par

³³⁹ Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, art. 2 ; convention de Vienne sur les relations consulaires, art. 2. Voir aussi *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2020, p. 320, par. 63 et suiv.

³⁴⁰ Voir aussi J. Salmon, *Manuel de droit diplomatique* (Bruylant, 1994), p. 431-433, renvoyant notamment aux résolutions suivantes du Conseil de sécurité : résolution 664 (1990) (exigeant que l'Iraq « rapporte les décrets par lesquels il a imposé la fermeture des missions diplomatiques et consulaires au Koweït et retiré son immunité au personnel de ces missions » et résolution 667 (1990) (exigeant que l'Iraq se conforme à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à la convention de Vienne sur les relations consulaires, et condamnant « les actes agressifs commis par l'Iraq contre des locaux et du personnel diplomatiques au Koweït »).

la Cour au sujet du Territoire palestinien occupé faciliteront l'analyse requise pour répondre à la question posée en la présente procédure.

3.163. Certaines des obligations pertinentes d'Israël découlent non pas d'un seul, mais de plusieurs domaines et sources du droit international, notamment celles visant à assurer et faciliter la fourniture d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population palestinienne. Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, qui constitue une règle de droit international impérative et *erga omnes*, se situe au cœur de la question. Il concerne en effet non seulement le droit de ce peuple de déterminer librement son statut politique, mais aussi son existence même sur son territoire, qui nécessite qu'il ne soit pas privé de ses moyens de subsistance et de la jouissance de ses droits souverains sur ses richesses et ses ressources naturelles.

3.164. Le chapitre suivant présente la synthèse des obligations incombant à Israël vis-à-vis de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers, applicables soit à l'ensemble de ces acteurs soit à l'un ou l'autre d'entre eux.

CHAPITRE 4

CONCLUSIONS

Pour les raisons énoncées dans le présent exposé écrit, le Royaume hachémite de Jordanie soumet respectueusement à la Cour les conclusions suivantes :

- a) Les obligations suivantes incombent à Israël à l'égard de l'ONU, d'autres organisations internationales et des États tiers :
 - i) l'obligation de coopérer pour mettre fin dans les plus brefs délais à sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé, afin de permettre au peuple palestinien d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination ;
 - ii) l'obligation de coopérer afin de garantir le respect de l'intégrité territoriale et la composition démographique du peuple palestinien ;
 - iii) l'obligation d'abroger toute mesure législative ou administrative ayant pour effet d'empêcher l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination ;
 - iv) l'obligation de ne pas priver le peuple palestinien de ses propres moyens de subsistance ;
 - v) l'obligation de coopérer pour résoudre des problèmes d'ordre humanitaire dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ;
 - vi) l'obligation de faciliter le libre transit de l'aide humanitaire, en particulier par l'UNRWA, à destination et en provenance du Territoire palestinien occupé et d'une partie à l'autre de celui-ci ;
 - vii) l'obligation de respecter les règles pertinentes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la convention relative aux droits de l'enfant et du droit international coutumier relatif aux droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé ;
 - viii) l'obligation, en tant que puissance occupante, d'agir dans l'intérêt du peuple palestinien, en assurant un approvisionnement adéquat en vivres et en fournitures médicales, ainsi que le fonctionnement et le maintien des établissements et des services médicaux et hospitaliers, de la santé publique et de l'hygiène et en facilitant, en coopération avec les autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés à la santé publique et aux soins et à l'éducation des enfants ;
 - ix) l'obligation imposée par le droit international coutumier en matière de secours et de protection des personnes en cas de catastrophe, y compris l'obligation de coopérer de bonne foi avec les États tiers, l'ONU, le Comité international de la Croix-Rouge et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs de l'assistance, et de faciliter le transit, l'admission et la distribution des secours ;
 - x) l'obligation, découlant des ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues par la Cour dans l'affaire relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza*, de prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence dans la bande de Gaza et de coopérer à cette fin ;
 - xi) l'obligation de mettre fin à tous les faits internationalement illicites qu'il commet dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci et de verser une indemnisation appropriée en réparation de ces manquements à ses obligations internationales.

b) Les obligations suivantes incombent à Israël à l'égard de l'ONU et d'autres organisations internationales en particulier :

- i) l'obligation de respecter les résolutions des Nations Unies (adoptées par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et d'autres organes) qui affirment le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit d'avoir son propre État, et qui énoncent différentes mesures spécifiques destinées à permettre au peuple palestinien d'exercer pleinement ce droit ;
- ii) l'obligation de respecter le mandat de l'UNRWA établi par l'Assemblée générale et de coopérer afin qu'il soit réalisé ;
- iii) l'obligation de respecter les privilèges et immunités dus à l'ONU, y compris l'UNRWA, aux fonctionnaires de l'Organisation et aux experts en mission, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, conformément à la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et aux règles du droit international coutumier en la matière ;
- iv) l'obligation d'abroger toute mesure législative ou administrative ayant pour effet d'empêcher l'UNRWA de mener à bien ses activités, en particulier la loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024) et la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024) et l'obligation de ne pas appliquer ces textes dans l'attente de leur abrogation ;
- v) l'obligation d'appliquer l'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël en date du 14 juin 1967 et de mener des consultations et des négociations avec l'ONU avant de prendre toute mesure préalable à sa dénonciation ;
- vi) l'obligation de protéger le personnel humanitaire et l'obligation d'empêcher la destruction des installations de l'ONU ;
- vii) l'obligation de mener des enquêtes impartiales et transparentes afin de faire répondre de leurs actes les responsables de toute violence commise contre le personnel de l'ONU, y compris le personnel et les installations de l'UNRWA, de prendre les mesures nécessaires pour que la responsabilité des auteurs de telles attaques soit systématiquement engagée et de mettre en place des mesures préventives pour empêcher qu'elles ne se reproduisent ;
- viii) l'obligation de ne pas empêcher ou entraver la participation des représentants palestiniens aux activités de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi qu'aux conférences des États parties à des traités multilatéraux ;
- ix) l'obligation de donner pleine assistance dans toute action entreprise par l'ONU, y compris, et en particulier, l'UNRWA, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ;
- x) l'obligation de respecter les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité concernant la situation actuelle dans le Territoire palestinien occupé ;
- xi) l'obligation d'examiner de bonne foi les recommandations de l'Assemblée générale relatives à la situation actuelle dans le Territoire palestinien occupé.

c) Les obligations suivantes incombent à Israël à l'égard des États tiers en particulier :

- i) l'obligation de ne pas entraver le soutien apporté par des États tiers à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination, y compris l'assistance économique, sociale, culturelle et technique et l'aide au développement ;

- ii) l'obligation de ne pas entraver les relations diplomatiques, consulaires et autres des États tiers avec l'État de Palestine et de respecter les privilèges et immunités des États tiers dans leur représentation auprès des autorités palestiniennes.

Le 28 février 2025.

Le vice-premier ministre et ministre
des affaires étrangères et des expatriés,
représentant du Royaume hachémite de Jordanie,

(Signé) M. Ayman H. SAFADI.
