

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

EXPOSÉ ÉCRIT DU GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

déposé au Greffe de la Cour internationale de Justice

conformément à l'ordonnance de la Cour internationale de Justice du 23 décembre 2024

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

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	3
II.	CONSIDÉRATIONS LIMINAIRES.....	4
III.	LA COMPÉTENCE DE LA COUR À ÉMETTRE UN AVIS SUR LA QUESTION POSÉE	6
IV.	CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES RELATIVES À LA QUESTION POSÉE À LA COUR	8
A.	Obligations d’Israël en tant qu’État membre de l’ONU	8
a.	Considérations générales	8
b.	Les enjeux de la Loi du 28 octobre 2024 visant à interdire les activités de l’UNRWA	10
B.	Obligations d’Israël en tant que puissance occupante dans le TPO.....	12
V.	CONCLUSION	15

I. INTRODUCTION

1. Le 19 décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après l'« **AGNU** ») a adopté la résolution A/RES/79/232 portant sur la « *demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers* » (ci-après la « **Résolution** ») par laquelle elle a décidé, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies (ci-après la « **Charte** »), de demander à la Cour internationale de Justice (ci-après la « **Cour** ») de donner, en vertu de l'article 65 du Statut de la Cour (ci-après le « **Statut** »), à titre prioritaire et de toute urgence, un avis consultatif sur la question suivante :

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

2. La Résolution a été adoptée par 137 votes en faveur, 12 votes contre, et 22 abstentions. Le Grand-Duché de Luxembourg (ci-après le « **Luxembourg** ») a voté en faveur de la Résolution.
3. Dans son ordonnance du 23 décembre 2024, la Cour a décidé que « *l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour pour avis consultatif [...]* ». L'AGNU ayant demandé que l'avis consultatif de la Cour soit rendu « *à titre prioritaire et de toute urgence* », la Cour a décidé de prendre toutes mesures utiles pour accélérer la procédure, ainsi qu'il est prévu à l'article 103 du Règlement de la Cour. La Cour a fixé au 28 février 2025 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur les questions précitées pourront être soumis à la Cour.
4. Le présent exposé écrit est soumis par le Luxembourg en application de cette décision.

II. CONSIDÉRATIONS LIMINAIRES

5. La présente demande d'avis consultatif s'inscrit, comme le souligne la Résolution, dans le prolongement de l'avis consultatif rendu par la Cour le 19 juillet 2024 concernant les *conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* (ci-après l'« **Avis consultatif du 19 juillet 2024** »)¹. Dans cet avis, la Cour a notamment conclu que la présence continue de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé (composé de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et de la bande de Gaza) (ci-après le « **TPO** ») est illicite², et qu'Israël est dans l'obligation de mettre fin à cette présence illicite dans les plus brefs délais³. En ce qui concerne plus particulièrement la question de l'occupation prolongée du TPO qui persiste depuis 1967, la Cour a observé que l'État israélien agissant en tant que puissance occupante détient, de par cette qualité, un ensemble de pouvoirs et de responsabilités à l'égard du territoire sur lequel il exerce un contrôle effectif⁴.
6. L'avis consultatif sollicité permettra de compléter et d'approfondir l'analyse générale présentée dans l'Avis consultatif du 19 juillet 2024 et de clarifier les obligations spécifiques d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies (ci-après l'« **ONU** » ou l'« **Organisation** ») dans le TPO et en lien avec celui-ci.
7. Le Luxembourg avait participé à la procédure relative à l'Avis consultatif du 19 juillet 2024, en soumettant un exposé écrit et en présentant des observations orales lors des audiences publiques. Par le présent exposé écrit, le Luxembourg souhaite poursuivre sa volonté de contribuer au renforcement de l'ordre international fondé sur la règle de droit, pour lequel la Cour joue un rôle essentiel.
8. L'avis consultatif sollicité, ainsi que la Résolution à l'origine de la demande, s'inscrivent dans le cadre d'une loi adoptée par la Knesset en date du 28 octobre 2024 (ci-après la « **Loi du 28 octobre 2024** »), visant à interdire les activités de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après

¹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif, disponible sur <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-frc.pdf>.

² Avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 261.

³ Avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 267.

⁴ Avis consultatif du 19 juillet 2024, paras. 104-110.

l'« UNRWA ») sur le territoire de l'État d'Israël. Plus particulièrement, la Loi du 28 octobre 2024 prévoit l'interdiction de tout contact entre les autorités étatiques israéliennes et le personnel de l'UNRWA, ainsi que l'abrogation de l'accord Comay-Michelmore de 1967. Elle déclare également que les poursuites pénales contre le personnel de l'UNRWA ne peuvent pas être exclues. Le texte législatif est entré en vigueur trois mois après son adoption, soit le 30 janvier 2025 (l'abrogation de l'accord Comay-Michelmore étant rétroactive au 7 octobre 2024).

9. L'UNRWA a été créée par une résolution de l'AGNU en date du 8 décembre 1949⁵ suite à la guerre israélo-arabe de 1948 et à l'exode de centaines de milliers de Palestiniens vers les pays voisins. L'UNRWA remplit son mandat humanitaire en fournissant une protection et des services essentiels aux réfugiés de Palestine qui se trouvent dans la bande de Gaza, en Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est), en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne. L'existence même de l'UNRWA est le reflet de la singularité de la situation palestinienne, dont les réfugiés sont les seuls à ne pas dépendre de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés. L'UNRWA est financé presque entièrement par des contributions volontaires des États membres de l'ONU mais reçoit également des fonds du budget ordinaire de l'ONU. Comme l'a souligné le Secrétaire général de l'ONU dans sa lettre du 28 octobre 2024 adressée au Président de l'AGNU, l'UNRWA est le principal véhicule par lequel une aide cruciale est apportée aux réfugiés de Palestine dans le TPO⁶. L'UNRWA est l'épine dorsale de la réponse humanitaire dans le TPO. Son engagement auprès de la population palestinienne depuis 75 ans la rend indispensable et irremplaçable.
10. Dans l'Avis consultatif du 19 juillet 2024, la Cour a expressément exclu de son analyse le comportement adopté par Israël dans la bande de Gaza en réaction à l'attaque menée contre lui par le Hamas et d'autres groupes armés le 7 octobre 2023⁷. Depuis les événements du 7 octobre 2023, la situation humanitaire dans la bande de Gaza, mais également dans le reste du TPO, s'est dramatiquement détériorée. Compte tenu de la situation extrêmement critique dans laquelle se trouve la population civile palestinienne,

⁵ Résolution 302 (IV) de l'AGNU du 8 décembre 1949 (A/RES/302/(IV)).

⁶ Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'AGNU par le Secrétaire général (A/79/558).

⁷ Avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 81.

il est urgent de clarifier le cadre juridique régissant l'acheminement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement dans l'intérêt de la population palestinienne.

11. L'évolution de la situation au cours des derniers mois exige que la Cour examine, à titre prioritaire et de toute urgence, les questions supplémentaires soulevées par l'AGNU, afin d'éclaircir les obligations d'Israël, en tant qu'État membre de l'ONU et puissance occupante, en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU dans le TPO, y compris celles de l'UNRWA.

III. LA COMPÉTENCE DE LA COUR À ÉMETTRE UN AVIS SUR LA QUESTION POSÉE

12. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il convient dans un premier temps de déterminer si celle-ci est compétente pour émettre l'avis consultatif sollicité, et dans l'affirmative, si des raisons décisives de refuser de répondre à la demande existent⁸.
13. En vertu de l'article 65, paragraphe 1, du Statut, la Cour « *peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis* ». L'AGNU est autorisée à formuler une demande d'avis consultatif en vertu de l'article 96, paragraphe 1, de la Charte, et elle l'a fait par la Résolution, dûment adoptée le 19 décembre 2024 par la majorité requise des États membres de l'ONU présents et votants. L'AGNU est compétente pour formuler la demande, celle-ci concernant des questions relevant de son champ d'activité.
14. L'article 96, paragraphe 1, précité autorise l'AGNU à demander un avis consultatif à la Cour « *sur toute question juridique* ». La question qui a été soumise à la Cour pour avis consultatif, formulée de manière claire et précise, porte sur « *les obligations d'Israël en tant que puissance occupante* ». Pour y répondre, la Cour est invitée à examiner la situation en tenant compte des règles et principes du droit international, dont notamment la Charte, le droit international humanitaire, le droit international des droits humains, ainsi que les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États.

⁸ Voir, en ce sens, Avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 22 et jurisprudence citée.

15. Il en ressort donc clairement que la question soumise à la Cour a été libellée en termes juridiques et soulève des problèmes de droit international. Comme la Cour a pu le relever par le passé, des questions « *libellées en termes juridiques et soul[evant] des problèmes de droit international [...] sont, par leur nature même, susceptibles de recevoir une réponse fondée en droit* »⁹. Ainsi, « *une question qui invite expressément la Cour à dire si une certaine action est conforme ou non au droit international est assurément une question juridique* »¹⁰.
16. Le Luxembourg estime que la Cour est compétente pour répondre à la requête d'avis consultatif de l'AGNU, la question revêtant un caractère juridique et la requête ayant été soumise conformément à la Charte.
17. Le pouvoir de donner un avis consultatif attribué à la Cour par l'article 65 de son Statut revêt un caractère discrétionnaire¹¹. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, seules des « raisons décisives » (*compelling reasons*) peuvent conduire celle-ci à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence¹². Les questions posées sont pertinentes et révèlent urgentes au vu de la situation dans le TPO. La réponse de la Cour permettra d'apporter des clarifications importantes pour une bonne application du droit international. Le Luxembourg estime ainsi qu'il n'existe pas de raisons décisives justifiant un refus de la Cour d'émettre un avis consultatif sur les deux questions qui lui ont été soumises par l'AGNU.

⁹ *Sahara occidental*, avis consultatif, Recueil 1975 (ci-après « *Avis relatif au Sahara occidental* »), p. 18, para. 15 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010, (ci-après « *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo* »), p. 415, para. 25.

¹⁰ *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 415, para. 25.

¹¹ *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 (ci-après « *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain* »), p. 27, para. 41 ; *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 21, paragraphe 23 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996-1, (ci-après « *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou l'emploi des armes nucléaires* »), pp. 234-235, para. 14 ; *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, para. 29.

¹² *Avis consultatif relatif à la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo*, p. 416, para. 30 ; *Jugement du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, p. 86 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 155 ; *Avis consultatif relatif au Sud-Ouest Africain*, p. 27, para. 41 ; *Avis relatif au Sahara occidental*, p. 21, para. 23 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, (ci-après « *Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur* »), pp. 156-157, para. 44 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 114, para. 67.

18. La présente demande d’avis consultatif étant complémentaire à l’Avis consultatif du 19 juillet 2024, le Luxembourg se permet de renvoyer aux paragraphes 22 à 50 de cet avis, dans lesquels la Cour avait conclu qu’elle est compétente pour donner l’avis qui lui avait été demandé, et qu’il n’existe pas de raisons décisives justifiant un refus. Le raisonnement développé par la Cour demeure également pertinent dans le cadre du présent avis sollicité.
19. En conclusion, et pour les raisons exprimées ci-dessus, le Luxembourg estime que la Cour est compétente pour répondre à la requête pour avis consultatif présentée par l’AGNU dans la Résolution. Le Luxembourg considère également que la Cour devrait faire droit à ladite requête pour avis consultatif compte tenu de l’absence de raisons décisives pour y opposer un refus.

IV. CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES RELATIVES À LA QUESTION POSÉE À LA COUR

20. En tant que puissance occupante et membre de l’ONU, les obligations d’Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l’ONU dans le TPO découlent, sans s’y limiter, du droit des organisations internationales et de la Charte, du droit international humanitaire, du droit international des droits humains, ainsi que du droit international coutumier. Quelques observations non exhaustives concernant ces obligations légales d’Israël seront présentées ci-après.

A. Obligations d’Israël en tant qu’État membre de l’ONU

a. Considérations générales

21. En tant qu’État membre de l’ONU, Israël jouit d’un nombre de droits mais assume également des devoirs. La résolution 273 du 11 mai 1949¹³, par laquelle l’AGNU a admis l’État d’Israël en tant que membre de l’ONU, précise que ce dernier « *accepte sans réserve aucune les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et s’engage à les respecter du jour où il deviendra membre de l’ONU* ».
22. L’article 104 de la Charte prévoit que « [l]’Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions

¹³ Résolution 273 (III) de l’AGNU du 11 mai 1949 (A/RES/273/(III)).

et atteindre ses buts ». Dans son avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies¹⁴, la Cour a reconnu que l'ONU jouit de la personnalité juridique internationale et de la capacité d'agir sur le plan international. Les États membres de l'ONU, dont fait également partie l'État d'Israël, ont donc l'obligation de reconnaître, sur leur territoire et dans leur ordre juridique interne, la capacité et personnalité juridique internationale de l'ONU et de ses organes.

23. Les privilèges et immunités nécessaires à l'action de l'ONU et de ses agents sur le territoire de chacun des États membres sont protégés par la Charte. L'article 105, paragraphe premier, de la Charte prévoit à ce titre que « [l']*Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts* ». Ces privilèges et immunités dont jouit l'ONU sont définis de manière plus détaillée dans la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'AGNU dans sa résolution 22 A (I) du 13 février 1946 (ci-après la « **Convention générale** »). La Section 3 de la Convention générale prévoit que « [l]es 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. » L'inviolabilité des locaux est un aspect essentiel de l'immunité plus générale de l'Organisation prévue à l'article 105 de la Charte. Cette inviolabilité est absolue – elle ne peut être écartée au motif que, dans les circonstances particulières des hostilités, l'inviolabilité des locaux et des biens de l'ONU devait être restreinte ou supplantée par les exigences de l'opportunité militaire¹⁵. La Charte et la Convention générale n'admettent aucune réserve à cet égard.
24. En vertu de la section 35 de la Convention générale, celle-ci « *restera en vigueur entre l'Organisation des Nations Unies et tout Membre qui aura déposé son instrument d'adhésion, tant que ce Membre sera Membre de l'Organisation ou jusqu'à ce qu'une convention générale révisée ait été approuvée par l'Assemblée générale et que ledit Membre soit devenu partie à cette dernière convention* ». Les États membres ne peuvent donc pas dénoncer cette convention tant qu'ils sont membres de l'ONU.

¹⁴ Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 179.

¹⁵ UN Juridical Yearbook 2003, p. 522, para. 11. Voir, également, Rosalyn Higgins, *Oppenheim's International Law: United Nations*, p. 574.

25. Israël a adhéré à la Convention générale en date du 21 septembre 1949. En tant qu'État partie à cette convention et membre de l'ONU, Israël est donc tenu de respecter les obligations en matière de privilèges et immunités qui en découlent.
26. Comme précisé ci-avant, l'UNRWA a été créée par la résolution de l'AGNU du 8 décembre 1949 afin de répondre aux déplacements de grande ampleur de réfugiés de Palestine à la suite du conflit armé qui a débuté en 1948. L'agence est, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la Charte, un organe subsidiaire de l'AGNU qui rend compte au Secrétaire général de l'ONU. L'UNRWA fait, à ce titre, partie intégrante du système onusien. En tant qu'organe subsidiaire de l'ONU, l'UNRWA bénéficie des mêmes immunités et privilèges que l'ONU dans tous ses États membres, y compris Israël.
- b. Les enjeux de la Loi du 28 octobre 2024 visant à interdire les activités de l'UNRWA**
27. La Loi du 28 octobre 2024 a pour objet d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire d'Israël. Le texte prévoit plus particulièrement que l'UNRWA ne peut disposer d'aucune représentation, fournir aucun service et n'exécuter aucune activité, directement ou indirectement, sur le « *territoire souverain de l'État d'Israël* ». En vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte, « [I]es Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte ». Il en découle qu'Israël est tenu d'apporter son assistance à l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire de l'ONU, et qu'il ne peut pas interdire les activités de l'agence.
28. Dans l'échange de lettres Comay-Michelmores conclu en 1967 après la fin de la Guerre des Six Jours au Moyen-Orient, Israël s'est engagé à faciliter le travail de l'UNRWA dans la mesure de ses moyens et à assurer un soutien général aux activités de l'agence, sous réserve des règlements ou arrangements qui pourraient être rendus nécessaires par des considérations de sécurité militaire. Dans cet échange de lettres, Israël a par ailleurs reconnu que la Convention générale, à laquelle Israël est partie, régit les relations entre le gouvernement israélien et l'UNRWA concernant l'exercice des fonctions de l'agence. Il y est également prévu que cet accord provisoire restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou annulé.
29. La Loi du 28 octobre 2024 prévoit qu'il soit mis fin à l'échange de lettres Comay-Michelmores et ainsi la révocation des privilèges et immunités accordés à l'UNRWA. Il convient de noter que l'accord Comay-Michelmores ne saurait constituer la base légale de

la présence de l'UNRWA ou de l'ONU sur le territoire israélien, celle-ci préexistant la conclusion de l'accord provisoire.

30. En vertu de la Loi du 28 octobre 2024, tout contact entre les employés de l'État d'Israël et l'UNRWA, ou à travers un intermédiaire, est interdit. Cette disposition rend impossible l'exercice des activités de l'UNRWA, l'agence ne pouvant *de facto* exercer ses fonctions sans entrer en contact avec les autorités israéliennes, notamment pour ce qui est de la délivrance de visas à son personnel.
31. Cette mesure va à l'encontre de l'obligation d'assistance qu'Israël doit à l'ONU et à ses organes en vertu de la Charte.
32. La Loi du 28 octobre 2024 prévoit également que les poursuites pénales contre le personnel de l'UNRWA ne peuvent pas être exclues. Si la portée de cette disposition ne semble pas tout à fait claire, il importe de noter que toute poursuite pénale engagée par Israël à l'encontre du personnel de l'UNRWA serait incompatible avec la Convention générale qui accorde une immunité de juridiction aux fonctionnaires de l'ONU pour les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions¹⁶. Conformément à la Section 20 de la Convention générale, l'immunité des fonctionnaires de l'ONU pourra être levée à la décision de l'ONU. Si Israël souhaite lever cette immunité dans des cas particuliers, il devrait en faire la demande à l'ONU et en motiver la raison.
33. Il résulte de ce qui précède que les revendications d'Israël concernant la cessation des activités de l'UNRWA, l'évacuation de ses locaux et la perte des immunités et de l'inviolabilité, dont jouit l'agence et ses employés, vont à l'encontre des obligations juridiques d'Israël en vertu de la Charte et de la Convention générale. L'ONU et ses organes, y compris l'UNRWA, doivent pouvoir continuer de bénéficier des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.
34. Le Luxembourg considère par conséquent que la Loi du 28 octobre 2024 est, pour les raisons exposées ci-avant, incompatible avec les obligations d'Israël en vertu du droit international. Une mise en œuvre de la Loi du 28 octobre 2024 aurait pour conséquence d'empêcher l'UNRWA de poursuivre ses activités essentielles dans le TPO, mettant ainsi en péril le mandat unique et irremplaçable conféré à l'agence.

¹⁶ Section 18 de la Convention générale.

B. Obligations d'Israël en tant que puissance occupante dans le TPO

35. Comme la Cour l'a reconnu à plusieurs reprises¹⁷, l'État d'Israël est à considérer comme une puissance occupante dans le TPO, ce qui a des implications importantes en vertu du droit international.
36. En tant que puissance occupante, Israël a des obligations légales qui résultent de ce statut, indépendamment de la question de la légalité de cette situation. À ce titre, la Cour a souligné que « [...] *les obligations découlant des faits internationalement illicites d'Israël ne le dispensent pas de son devoir continu de s'acquitter des obligations internationales auxquelles contrevient son comportement. En particulier, Israël demeure tenu d'observer l'obligation qui lui incombe de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et les obligations auxquelles il est tenu au regard du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme* »¹⁸.
37. En tant que puissance occupante du TPO, Israël se doit de respecter les règles issues du droit international humanitaire. Les pouvoirs et devoirs d'Israël dans le TPO sont régis par la Convention (IV) de la Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (ci-après le « **Règlement de La Haye** »)¹⁹, la convention (IV) de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (ci-après la « **quatrième Convention de Genève** »), ainsi que par le droit international coutumier.
38. L'article 43 du Règlement de La Haye prévoit que « [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* ». On peut en déduire qu'Israël est tenu de soutenir la population palestinienne sous occupation. La Cour l'a réaffirmé dans l'Avis du 19 juillet 2024 en estimant qu'Israël est tenu « *d'administrer le territoire dans l'intérêt de la population locale* »²⁰.

¹⁷ Avis consultatif relatif à l'édification d'un mur, p. 167, para. 78 ; Avis du 19 juillet 2024, para. 86.

¹⁸ Voir Avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 272 et jurisprudence citée.

¹⁹ Comme l'a observé la Cour au paragraphe 96 de l'Avis consultatif du 19 juillet 2024, le Règlement de La Haye a acquis un caractère coutumier et s'impose donc à Israël.

²⁰ Avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 105.

39. En ce qui concerne plus particulièrement l'obligation de permettre le libre passage des secours humanitaires, l'article 23 de la quatrième Convention de Genève énonce l'obligation générale de permettre le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire, de vivres indispensables, de la nourriture et d'autres articles destinés à la population civile, en particulier aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes et aux femmes en couches. Cette obligation générale d'accorder le libre passage des envois de secours est soumise à la condition que la partie en question soit assurée de n'avoir aucune raison sérieuse de craindre que les envois puissent être détournés de leur destination, ou que le contrôle puisse ne pas être efficace, ou que l'ennemi puisse en tirer un avantage manifeste pour ses efforts militaires ou son économie. Cet article 23 prévoit en outre que la partie qui autorise les envois de secours peut fixer les conditions techniques pour leur libre passage et leur utilisation.
40. Dans le cadre d'une occupation, l'obligation d'accorder le libre passage des envois de secours, ainsi que l'obligation d'approvisionnement en vivres et en produits, s'étend encore plus loin. L'article 55 de la quatrième Convention de Genève prévoit que « *[d]ans 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* ».
41. Israël, en tant que puissance occupante, est donc soumis à cette obligation renforcée d'assurer l'approvisionnement de la population en matériel de secours. Comme l'a observé la Cour au paragraphe 124 de son Avis consultatif du 19 juillet 2024, « *la puissance occupante a l'obligation continue de veiller à ce que la population locale dispose d'un accès adéquat à la nourriture, y compris l'approvisionnement en eau* ».
42. La responsabilité première de la fourniture de l'aide humanitaire incombe à la partie au pouvoir de laquelle se trouvent les civils et les autres personnes protégées. Toutefois, si leurs besoins essentiels ne peuvent être satisfaits de cette manière, la partie au pouvoir, son adversaire et les États tiers doivent permettre à des acteurs extérieurs de fournir une aide humanitaire sous réserve de certaines conditions. En vertu de l'article 59, alinéa 1^{er}, de la quatrième Convention de Genève, « *[l]orsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans*

toute la mesure de ses moyens. » L'obligation d'accepter les actions de secours des tiers a un caractère inconditionnel. Il suffit que l'approvisionnement d'un territoire occupé soit insuffisant pour que l'occupant soit obligé d'accepter les secours expédiés en faveur de la population. Ces actions de secours collectives pourront être entreprises par des États ou des organismes humanitaires impartiaux. L'alinéa 3 de l'article 59 précité impose en outre à tous les États contractants, dont fait partie Israël, l'obligation d'autoriser le libre passage de ces envois et, de manière complémentaire, l'obligation d'en assurer la protection. Il est ainsi interdit de bloquer ou de restreindre sévèrement l'aide humanitaire.

43. La puissance occupante peut néanmoins exercer son droit d'inspection et de contrôle des envois de secours et en surveiller la distribution. Les dispositions techniques prescrites ne doivent toutefois pas porter atteinte à l'obligation d'assurer le passage rapide et sans entrave des secours, comme l'a affirmé la Cour concernant la situation à Gaza²¹.
44. Israël doit permettre le libre passage de toutes les fournitures de secours et garantir leur protection, à condition qu'il soit raisonnablement convaincu que ces envois seront utilisés pour répondre aux besoins de la population. En outre, en vertu de l'article 60 de la quatrième Convention de Genève, Israël ne peut détourner ces fournitures de leur destination ou de leur destinataire, ni les confisquer ou les utiliser à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées. Israël est autorisé à imposer certaines restrictions ou mesures de contrôle aux acteurs humanitaires, notamment en cas de besoins urgents et impératifs en matière de sécurité, ou pour des raisons liées aux intérêts de la population du territoire occupé. Toutefois, ces restrictions ou mesures de contrôle ne doivent pas être arbitraires.
45. L'UNRWA étant le principal fournisseur d'aide humanitaire à la population palestinienne, Israël, en tant que puissance occupante, enfreint ses obligations découlant du droit international humanitaire en entravant les activités de l'agence, à moins qu'il n'assure une alternative pour l'approvisionnement. Compte tenu de la situation particulièrement difficile, il est toutefois peu probable qu'une alternative viable puisse être mise en place à court terme afin de garantir l'acheminement continu de l'aide humanitaire.

²¹ *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, para. 80 disponible sur <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-fr.pdf>.

46. L'interdiction faite à l'UNRWA par la Loi du 28 octobre 2024 d'exercer ses activités constitue donc une violation de l'obligation de faciliter l'accès humanitaire à la population civile.

V. CONCLUSION

47. En vertu des règles du droit international qui trouvent à s'appliquer, Israël a l'obligation de s'abstenir d'entraver ou de refuser la présence de l'ONU et de ses organes, y compris l'UNRWA, en particulier en ce qui concerne les activités liées à la facilitation de l'aide humanitaire. En tant que membre de l'ONU, Israël doit permettre, faciliter et protéger la présence et les activités de l'ONU et de ses organes, notamment en respectant les immunités applicables.

48. En tant que puissance occupante, Israël est tenu par le droit international humanitaire d'assurer la protection et le bien-être de la population palestinienne, et d'assurer l'ordre et la vie publics dans le TPO. Cela implique d'assurer l'accès aux services essentiels et de faciliter l'accès humanitaire pour les personnes civiles dans le besoin, notamment en autorisant le libre passage des envois de secours et en assurant leur protection.

49. L'UNRWA étant le principal fournisseur d'aide humanitaire à la population palestinienne, Israël, en tant que puissance occupante, enfreint ses obligations découlant du droit international humanitaire en entravant les activités de l'agence.

Luxembourg, le 26 février 2025

Respectueusement,



Tobias Schell
Agent du gouvernement