

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

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

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

(REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF)

EXPOSÉ ÉCRIT DE L'ISLANDE

28 février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1
II. RAPPEL DES FAITS	1
A. Le conflit israélo-palestinien et le rôle de l'ONU	1
B. La crise humanitaire actuelle dans le Territoire palestinien occupé.....	2
III. OBLIGATIONS INCOMBANT À UN ÉTAT MEMBRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	4
A. La responsabilité de l'ONU dans le conflit israélo-palestinien.....	5
B. Les obligations envers l'UNRWA	6
IV. OBLIGATIONS INCOMBANT À UNE PUISSANCE OCCUPANTE	9
A. Obligation de respecter le <i>statu quo ante</i>	11
B. L'obligation d'accepter les secours extérieurs	12
C. Obligations concernant le droit à l'autodétermination	13
V. CONCLUSION	15

I. INTRODUCTION

1. Dans sa lettre datée du 20 décembre 2024, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a transmis à la Cour une demande par laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies prie celle-ci de donner, de toute urgence, un avis consultatif sur la question reproduite ci-dessous, qu'elle a formulée dans sa résolution 79/232 du 19 décembre 2024¹ :

« [C]ompte tenu des règles et principes du droit international, dont notamment la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme, les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, l'avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 et l'avis consultatif de la Cour en date du 19 juillet 2024, dans lequel celle-ci a réaffirmé l'obligation pour la Puissance occupante d'administrer le territoire occupé dans l'intérêt de la population locale et estimé qu'Israël n'avait pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation :

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

2. Par ordonnance en date du 23 décembre 2024, la Cour a estimé que l'ONU et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question dont elle est saisie et les a invités à lui présenter des exposés écrits sur cette question le 28 février 2025 au plus tard. L'Islande se prévaut en conséquence de son droit en déposant le présent exposé écrit sur la question soumise à la Cour.

II. RAPPEL DES FAITS

3. La question sur laquelle l'Assemblée générale a prié la Cour de donner un avis consultatif concerne une situation d'urgence extrême et imminente née de la crise humanitaire qui frappe actuellement le Territoire palestinien occupé. Cette crise s'inscrit dans le contexte du conflit opposant de longue date Israël et la Palestine, qui fait l'objet d'intenses efforts de la communauté internationale depuis des décennies. C'est dans ce contexte que doivent s'entendre les obligations juridiques sur lesquelles porte la question posée à la Cour.

A. Le conflit israélo-palestinien et le rôle de l'ONU

4. Le rôle constant joué par l'ONU dans le règlement du conflit israélo-palestinien remonte aux tout premiers temps de l'Organisation, lorsque, à l'initiative de la puissance mandataire — le Royaume-Uni —, l'Assemblée générale a été priée de « formuler des recommandations sur le

¹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/232.

gouvernement futur de la Palestine, conformément à l'Article 10 de la Charte »². Celle-ci a, par la suite, établi la Commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne, à laquelle elle a soumis, pour examen, des propositions concurrentes quant au mode de gouvernement à appliquer à la Palestine après la fin du mandat, et notamment celles présentées dans le rapport de la commission spéciale pour la Palestine³. Le résultat de ces travaux, soumis à l'Assemblée générale par M. Thor Thors, rapporteur de la Commission et premier représentant permanent de l'Islande auprès des Nations Unies, a servi de base à la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale, relative au gouvernement futur de la Palestine⁴. Dans cette résolution était recommandée la mise en œuvre du plan de partage, qui prévoyait la création de deux États indépendants, l'un arabe et l'autre juif, pour les peuples du territoire de l'ancien mandat, ainsi que l'instauration d'un régime international particulier pour la ville de Jérusalem.

5. L'Islande a reconnu l'État d'Israël après l'établissement de celui-ci en 1948, puis a soutenu son admission en tant que Membre de l'Organisation des Nations Unies en 1949. En 2011, elle a, parallèlement à sa reconnaissance d'Israël, décidé de reconnaître la souveraineté et l'indépendance de la Palestine, se référant au droit égal des peuples israélien et palestinien à disposer d'eux-mêmes. L'Islande est fermement convaincue qu'une solution à deux États qui serait le fruit de négociations sérieuses et justes est le seul moyen de parvenir à un règlement durable du conflit israélo-palestinien qui permette aux peuples israélien et palestinien de vivre côte à côte dans la paix et l'harmonie.

6. Alors que 78 ans se sont écoulés depuis l'adoption de la résolution 181 (II), l'ONU n'a jamais cessé de se préoccuper de la question de l'autodétermination soulevée pour la première fois par la procédure engagée devant l'Assemblée générale concernant la fin du mandat pour la Palestine. Ladite résolution n'a toujours pas été pleinement mise en œuvre, même si des mesures ont été prises en ce sens. Grâce à l'adoption, en 2012, de la résolution 67/19 de l'Assemblée générale, l'État de Palestine s'est vu accorder le statut d'État non membre observateur auprès de l'ONU⁵. En outre, le 10 mai 2024, l'Assemblée générale a, à sa dixième session extraordinaire d'urgence, adopté la résolution ES-10/23, par laquelle elle a constaté que l'État de Palestine remplissait les conditions requises pour devenir Membre de l'ONU, et fixé les modalités d'une participation accrue de celui-ci aux travaux de l'Assemblée générale et aux conférences, lui accordant notamment le droit de siéger parmi les États Membres par ordre alphabétique et la faculté de faire des déclarations au nom de groupes⁶. Cependant, tant que le conflit israélo-palestinien n'aura pas trouvé d'issue, le peuple palestinien ne pourra exercer pleinement son droit à l'autodétermination.

B. La crise humanitaire actuelle dans le Territoire palestinien occupé

7. Au moment de la rédaction du présent exposé, le Territoire palestinien occupé connaît une grave crise humanitaire. La situation est particulièrement difficile à Gaza, théâtre, depuis 15 mois, des hostilités armées qui ont éclaté après l'attaque perpétrée le 7 octobre 2023 en Israël par le groupe terroriste du Hamas.

² Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine, rapport à l'Assemblée générale, vol. I, *Documents officiels de l'Assemblée générale*, supplément n° 11, doc. A/364, par. 1.

³ Nations Unies, Assemblée générale, rapport de la Commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne, 29 novembre 1947, doc. A/516.

⁴ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 181 (II), 29 novembre 1947, doc. A/RES/181 (II).

⁵ *Ibid.*, résolution 67/19, 29 novembre 2012, doc. A/RES/67/19.

⁶ *Ibid.*, résolution ES-10/23, dixième session extraordinaire d'urgence, 10 mai 2024, doc. A/RES/ES-10/23.

8. Les conséquences humanitaires du conflit sont désastreuses⁷. La quasi-totalité de la population de Gaza a été déplacée, souvent à de multiples reprises ; des dizaines de milliers de personnes, dont un grand nombre d'enfants, ont été tuées⁸. Toutes les conditions d'une famine étaient, selon toute probabilité, réunies avant l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu le 19 janvier 2025, notamment en raison des restrictions draconiennes concernant l'accès humanitaire⁹. Les enfants et les adolescents ont été privés de leur droit à l'éducation. Hôpitaux et dispensaires ont été détruits par des bombardements répétés et les services de santé demeurent à peine fonctionnels. Selon les estimations, 92 % des habitations de Gaza ont été endommagées ou détruites¹⁰. Dans les conditions de dénuement actuelles, des nouveau-nés meurent d'hypothermie¹¹. La lutte contre les violences fondées sur le genre est devenue plus difficile¹².

9. Une nouvelle aggravation de la situation humanitaire est en cours en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est. Depuis que des opérations militaires israéliennes ont été lancées dans le nord de la Cisjordanie le 21 janvier 2025, des civils, dont des enfants, ont été tués et les infrastructures civiles lourdement endommagées, ce qui avive les craintes en matière de santé publique. Des dizaines de milliers de Palestiniens qui se trouvaient dans des camps de réfugiés et les zones environnantes ont été déplacés. Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a rendu compte de plusieurs incidents auxquels avaient participé des colons¹³.

10. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui a commencé ses travaux en 1950, est chargé, conformément au mandat que lui a confié l'Assemblée générale, de fournir une assistance et une protection aux réfugiés de Palestine. Régulièrement renouvelé par l'Assemblée générale, ce mandat a été adapté, au fil des années, en fonction de l'évolution des besoins et des réalités du terrain. Actuellement, l'UNRWA apporte une aide humanitaire et participe à la protection des réfugiés en leur fournissant des services essentiels dans des domaines tels que l'éducation élémentaire, les soins de santé primaire et la santé mentale, les services sociaux et de secours, ainsi que l'assistance d'urgence. L'Assemblée générale a souligné à maintes reprises le rôle vital que joue l'UNRWA dans la fourniture de services aux réfugiés de Palestine¹⁴. C'est le seul acteur humanitaire qui soit capable, de par ses infrastructures,

⁷ "Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment: February 2025" (évaluation conduite par la Banque mondiale, l'Union européenne et l'ONU en 2025) (accessible à l'adresse suivante : thedocs.worldbank.org/en/doc/133c3304e29086819c1119fe8e85366b-0280012025/original/Gaza-RDNA-final-med.pdf).

⁸ Au moins 48 348 personnes ont été tuées à ce jour depuis le 7 octobre 2023, et au moins 111 761 autres ont été blessées, selon les données du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), « OCHA Humanitarian Situation Update #267, Gaza Strip (25 February 2025) » (accessible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-267-gaza-strip>).

⁹ IPC Famine Review Committee, "IPC Famine Review Committee Alert: Gaza Strip" (8 November 2024) (accessible à l'adresse suivante : https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_FRC_Alert_Gaza_Nov2024.pdf).

¹⁰ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "OCHA Humanitarian Situation Update #263, Gaza Strip" (11 February 2025) (accessible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-263-gaza-strip).

¹¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "OCHA Humanitarian Situation Update #267, Gaza Strip" (25 February 2025) (accessible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-267-gaza-strip).

¹² United Nations Population Fund, "Gender-Based Violence (GBV) Trends Analysis — Gaza GBV Case Management Taskforce Report 1 Sep-30 Sept 2024" (5 November 2024) (accessible à l'adresse suivante : <https://palestine.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/2024-11/GBV-Trends-Analysis-Sept%202024.pdf>).

¹³ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "OCHA Humanitarian Situation Update #264, West Bank" (13 February 2025) (accessible à l'adresse suivante : www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/humanitarian-situation-update-264-west-bank).

¹⁴ Voir, entre autres, Nations Unies, Assemblée générale, résolution 75/21, 2 décembre 2020, doc. A/RES/75/21 ; résolution 72/87, 7 décembre 2017, doc. A/RES/72/87 ; résolution 71/93, 6 décembre 2016, doc. A/RES/71/93.

son mandat et ses compétences, de répondre aux besoins, du point de vue tant de leur étendue que de leur complexité. À ce titre, l'UNRWA est indispensable et irremplaçable en tant que source d'aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé ; il est d'ailleurs resté le principal fournisseur d'assistance humanitaire à Gaza après le 7 octobre 2023¹⁵.

11. Ainsi qu'il ressort de la résolution 79/232, Israël a adopté des lois qui pourraient mettre en péril la capacité de l'UNRWA de continuer de fournir des services de secours dans le Territoire palestinien occupé en conformité avec le mandat que lui a confié l'Assemblée générale. Ces lois interdisent à l'UNRWA de se livrer à des activités en Israël et proscrivent tout contact des autorités avec cet organisme. Elles auront pour effet d'entraver de diverses manières la fourniture de l'aide humanitaire et des services nécessaires, au détriment du peuple palestinien¹⁶.

III. OBLIGATIONS INCOMBANT À UN ÉTAT MEMBRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

« NOUS, PEUPLES DES NATIONS UNIES, RÉSOLUS

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ».

12. Par sa question, l'Assemblée générale prie la Cour de se prononcer sur les obligations découlant de divers régimes du droit international en ce qui concerne une situation régie par le droit de l'occupation, ainsi que par d'autres dispositions du droit international humanitaire. Tout d'abord, l'Islande fait observer que le droit international humanitaire est le régime juridique complet applicable à tout conflit armé, qui définit clairement les droits et obligations de toutes les parties belligérantes. Il s'ensuit qu'il n'est généralement pas nécessaire de recourir à d'autres régimes du droit international pour préciser les obligations découlant du droit international humanitaire. Cependant, des considérations particulières s'appliquent à la question en cause, car elle concerne une situation dont l'ONU s'occupe activement et dans son ensemble depuis près de 80 ans. Aux fins de la réponse à la question formulée en l'espèce, notamment en ce qu'elle concerne les obligations d'une puissance occupante, il convient de tenir dûment compte du statut spécial de l'ONU et de ses caractéristiques, ainsi que du mandat que lui a confié la Charte des Nations Unies.

13. Lorsque la Charte a été rédigée, le monde avait été témoin des atrocités les plus indicibles et des conflits les plus dévastateurs que la société humaine ait jamais connus, et les rédacteurs ont pris l'engagement solennel d'empêcher que cela ne se reproduise. Ainsi, la Charte constitue un pacte par lequel tous les peuples du monde sont convenus, par un traité conclu entre leurs États, de créer un centre où s'harmoniseraient leurs efforts collectifs pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, réaliser le développement humain et garantir le respect des droits de l'homme. Pris ensemble, ces trois objectifs constituent un socle commun visant à garantir à tous les peuples la jouissance de leur droit à disposer d'eux-mêmes et à leur permettre de coexister de manière pacifique avec leurs voisins¹⁷.

¹⁵ Groupe chargé de mener un examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité, rapport final présenté au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, 20 avril 2024, p. 4.

¹⁶ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232 (note de bas de page 1) ; lettre datée du 28 octobre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, doc. A/79/558 (dossier, pièce N65) ; lettres identiques datées du 8 janvier 2025 adressées au président de l'Assemblée générale et au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, doc. A/79/716-S/2025/18 (dossier, pièce N68).

¹⁷ Voir l'article 1 de la Charte des Nations Unies.

14. Bien que de nombreuses règles du droit international la précèdent, la Charte jouit d'un statut juridique unique en tant que traité constitutif du système du droit international tout entier. En application de son article 103, tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies ont expressément consenti à la primauté de la Charte sur tout autre accord international qu'ils peuvent conclure. Ainsi dotée du consentement des États Membres, elle donne aux organes constitutifs de l'ONU mandat pour agir dans la poursuite des objectifs de l'Organisation et conformément à ses principes.

15. Il s'ensuit que, lorsque l'ONU s'acquitte d'un tel mandat dans une situation soumise à un régime sectoriel du droit international, l'exécution particulière exigée des États repose sur les obligations qui leur incombent en leur qualité de Membre de l'ONU au regard de la Charte. Par conséquent, pour répondre à la question formulée par l'Assemblée générale concernant les obligations qui lient Israël, en tant que puissance occupante du Territoire palestinien occupé, il faut prendre en considération le rôle que joue l'ONU à l'égard du conflit israélo-palestinien dans son ensemble.

A. La responsabilité de l'ONU dans le conflit israélo-palestinien

16. Ainsi qu'il a été exposé à la partie II, la mission consistant à atteindre une paix juste et durable entre les peuples d'Israël et de Palestine pour leur permettre de vivre côte à côte en paix et en sécurité s'inscrit directement dans les buts et principes de l'ONU.

17. L'Islande rappelle que l'ONU a pris la responsabilité d'œuvrer en faveur de l'autodétermination des peuples dès le partage de la Palestine sous mandat, et que celle qu'elle a aujourd'hui dans la résolution du conflit découle de cet engagement. Après la guerre israélo-arabe de 1948, à laquelle a mis fin un armistice conclu conformément à la résolution 62 (1948) du Conseil de sécurité¹⁸, les organes de l'ONU ont été saisis pour agir, dans le cadre de leurs mandats respectifs, en vue de parvenir à un règlement du conflit, notamment en menant à son terme le processus d'autodétermination qui avait conduit à la création de l'État d'Israël, mais n'avait pas encore permis de conférer au peuple palestinien la qualité d'État.

18. En particulier, la guerre de 1948 a entraîné le déplacement massif de réfugiés de Palestine dans le Territoire palestinien occupé et les États arabes voisins. Dans sa résolution 194 (III), adoptée le 11 décembre 1948, l'Assemblée générale a décidé qu'il y avait lieu de permettre à ces réfugiés de « rentrer dans leurs foyers ... et de vivre en paix avec leurs voisins » et que des indemnités devaient être payées à titre de compensation pour les domiciles de ceux qui décidaient de ne pas rentrer et « pour tout bien perdu ou endommagé » qui leur appartenait¹⁹. En attendant un rapatriement et le paiement d'indemnités, dans le contexte d'un règlement politique plus large du conflit, l'Assemblée générale s'est en outre attachée à répondre aux besoins humanitaires urgents des réfugiés de Palestine, puisqu'elle a reconnu « la nécessité » de porter secours à ceux-ci « pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux et pour réaliser un état de paix et de stabilité »²⁰. C'est sur la base de ces éléments que l'Assemblée générale, par sa résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, a créé l'UNRWA en lui confiant pour mandat de fournir, en collaboration avec les autorités locales, les secours et l'aide au développement nécessaires à la survie de ces réfugiés et à leur bien-être.

¹⁸ Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 62 (1948), 16 novembre 1948, doc. S/RES/62 (1948).

¹⁹ Nations Unies, Assemblée générale, résolution 194 (III), 11 décembre 1948, doc. A/RES/194 (III), par. 11.

²⁰ *Ibid.*, résolution 302 (IV), 8 décembre 1949, doc. A/RES/302 (IV).

19. Le mandat de l'UNRWA est temporaire et vise à répondre à une situation d'urgence qui se présente à une étape transitoire d'un processus inachevé d'autodétermination. Compte tenu de l'impasse dans laquelle s'est trouvé ce processus dès son lancement, l'ONU et ses États Membres ont, dès le début, été contraints de se rendre à l'évidence de ce que la situation d'urgence temporaire à laquelle l'UNRWA devait répondre se prolongerait. En effet, ainsi que l'a indiqué le commissaire général de l'UNRWA dans son rapport annuel présenté à la vingtième session de l'Assemblée générale,

« le problème posé à la communauté internationale — et à l'UNRWA, son mandataire — par le souci de pourvoir aux besoins des réfugiés de Palestine est un problème à long terme et que, faute de la solution politique envisagée dans la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale, la situation des réfugiés risque de rester ce qu'elle est et de continuer à exiger la sollicitude de la communauté internationale ainsi qu'une assistance dont il n'est pas possible actuellement de prévoir le terme »²¹.

L'Islande constate que ces mots sonnent tout aussi juste en 2025 que lorsqu'ils ont été écrits, en 1965. Ainsi, 75 ans après le début de ses opérations, l'UNRWA continue d'apporter les secours requis pour répondre à une situation d'urgence qui se perpétue en raison d'un conflit non résolu et de multiples déplacements de générations entières. À cet égard, le renouvellement régulier par l'Assemblée générale du mandat de l'UNRWA est l'illustration de la « responsabilité permanente [dont l'ONU est investie] en ce qui concerne la question de [la] Palestine jusqu'à ce que celle-ci soit réglée sous tous ses aspects, dans le respect du droit international et des résolutions pertinentes de l'Organisation »²².

B. Les obligations envers l'UNRWA

20. L'urgence qui est à l'origine de la question de l'Assemblée générale concerne les « projets et mesures, y compris les lois, adoptés par Israël pour entraver ou empêcher la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies et des entités et organismes des Nations Unies », notamment l'UNRWA²³. Il est en conséquence particulièrement pertinent que, pour répondre à cette question, la Cour examine les obligations juridiques qui incombent à Israël, en tant que Membre de l'ONU, en ce qui concerne la présence et les activités de l'UNRWA, en particulier, dans le Territoire occupé palestinien et en lien avec celui-ci.

21. La Charte confère à l'ONU la personnalité et la capacité juridiques internationales requises pour s'acquitter des fonctions dont elle est investie, en vue d'assurer la paix, la sécurité, le développement humain et le respect des droits de l'homme. Elle impose, en outre, aux États Membres des obligations envers l'ONU, qui est ainsi détentrice de droits à cet égard. L'Islande observe que le passage suivant, tiré de l'avis consultatif rendu le 11 avril 1949 par la Cour sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, offre une bonne illustration de ce qui précède :

« La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (article premier, par. 4). Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle

²¹ 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 1964-30 juin 1965, *Documents officiels de l'Assemblée générale*, vingtième session, supplément n° 3, doc. A/6013, par. 4.

²² Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/24, dixième session extraordinaire d'urgence, 18 septembre 2024, doc. A/RES/ES-10/24.

²³ *Ibid.*, résolution 79/232 (note de bas de page 1).

(article 2, par. 5), d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations, en octroyant à l'Organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses Membres, en faisant prévision d'accords à conclure entre l'Organisation et ses Membres. »²⁴

22. Si la teneur des obligations particulières — qu'elles s'appliquent à l'Organisation au sens large ou à ses organes constitutifs, pris individuellement — découle de différentes dispositions de la Charte, il convient cependant de relever que les principes consacrés à son article 2 englobent les obligations fondamentales et générales auxquelles les Membres sont tenus. Sont particulièrement pertinents aux fins de la question en cause les principes respectivement énoncés aux paragraphes 2 et 5 de l'article 2, selon lesquels les États doivent remplir de bonne foi les obligations qui leur incombent au regard de la Charte, et sont tenus de donner « à [l'ONU] pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la ... Charte ». Ces deux principes imposent aux Membres de l'ONU d'honorer des obligations juridiques positives, dont le respect est indispensable pour permettre, par un effort commun, à l'Organisation d'agir en vue d'atteindre ses buts.

23. Ces obligations s'appliquent à l'égard de l'UNRWA en raison de son statut juridique au sein du système de l'ONU. L'Assemblée générale a établi l'UNRWA par sa résolution 302 (IV) en vertu des compétences qu'elle tient du paragraphe 2 de l'article 7 et de l'article 22 de la Charte. En tant qu'organe subsidiaire, l'UNRWA fait partie intégrante de l'Organisation. Il est doté de la personnalité juridique de son organisation mère, et investi des compétences qui découlent de la Charte. C'est ce qui distingue son statut, en tant qu'entité subsidiaire, de celui d'une institution spécialisée reliée à l'ONU, créée en vertu d'un acte constitutif conventionnel propre²⁵. Toute action entreprise par l'UNRWA relève de l'exercice de la compétence juridique conférée par la Charte à l'Assemblée générale et entraîne, par conséquent, les mêmes obligations juridiques que celles qui s'appliquent à l'ONU, au sens large. Celles-ci comprennent, en particulier, les obligations de bonne foi et d'assistance.

24. Il est, de surcroît, pertinent d'envisager la place de l'UNRWA dans le régime institutionnel et juridique qu'a établi, plus largement, l'ONU dans le cadre de la mission qui est la sienne de rechercher et d'atteindre un règlement pacifique du conflit israélo-palestinien. L'Assemblée générale a confié à l'UNRWA un mandat provisoire pour prendre en charge l'aspect humanitaire du conflit, dans le contexte d'un processus de paix élargi auquel d'autres organes de l'ONU prennent part. Le rôle de l'UNRWA est indissociable de l'action menée par l'ONU dans son ensemble ; il est reconnu et confirmé par les travaux d'autres organes, dont le Conseil de sécurité, ainsi que par des cadres juridiques parallèles, tels que la convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés²⁶.

25. Tel est le contexte juridique dans lequel l'UNRWA agit, depuis le début de ses opérations en 1950, en coopération avec les États Membres de l'ONU qui ont, à divers degrés, exercé le contrôle effectif des zones couvertes par son mandat. De fait, Israël, lorsqu'il a pris le contrôle effectif du

²⁴ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949, p. 178.*

²⁵ Voir l'article 57 de la Charte des Nations Unies.

²⁶ En ce qui concerne le Conseil de sécurité, voir notamment résolution 1860 (2009), 8 janvier 2009, doc. S/RES/1860 (2009) ; Nations Unies, convention relative au statut des réfugiés (adoptée le 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954), *Recueil des traités des Nations Unies (RTNU)*, vol. 189, p. 137, art. 1^{er} D. Pour plus d'informations, voir aussi Nations Unies, Haut-Commissariat pour les réfugiés, principes directeurs sur la protection internationale n° 13 : applicabilité de l'article 1^{er} D de la convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens, décembre 2017, doc. HCR/GIP/17/13.

Territoire palestinien occupé, s'est engagé, conformément aux obligations qui lui incombent, à fournir à l'UNRWA les assurances nécessaires à la poursuite de ses opérations. Ces assurances ont été formellement énoncées dans l'« accord provisoire » conclu au travers d'un échange de lettres entre l'UNRWA et Israël en date du 14 juin 1967 (ci-après, l'« échange de lettres Comay-Michelmores »²⁷).

26. Dans l'échange de lettres, Israël s'est engagé à « 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 »²⁸. Il a notamment consenti à assurer la « protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'Office », à permettre « aux véhicules de l'Office » et à son personnel international « d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir » librement, et à « reconnaître que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, en date du 13 février 1946, à laquelle Israël est partie, régira[it] les relations entre le Gouvernement et l'Office pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier ». Dans sa réponse, l'UNRWA, dont l'accord était « subordonné aux instructions ou aux résolutions pertinentes pouvant être formulées par l'[ONU] », a souligné que les engagements pris à son égard étaient « indispensables [à son] bon fonctionnement ».

27. Par une lettre adressée au président de l'Assemblée générale, en date du 3 novembre 2024, Israël a notifié à l'ONU son annulation unilatérale de l'échange de lettres Comay-Michelmores²⁹. Il est important de souligner que cette annulation n'éteint pas les obligations juridiques qui sont en vigueur entre l'UNRWA et Israël. Ces obligations ne sont pas nées de l'échange de lettres, puisqu'elles découlent de la Charte. L'échange de lettres a en réalité fourni des assurances de ce que ces obligations seraient respectées, ce qui était une condition préalable à la poursuite des opérations de l'UNRWA au lendemain de la guerre des Six Jours de 1967. En conséquence, Israël n'est pas, par son annulation unilatérale des assurances données dans l'échange de lettres, libéré de l'obligation que lui impose la Charte de permettre à l'UNRWA d'exercer son mandat. Cela recouvre notamment l'inviolabilité des locaux de celui-ci et d'autres obligations qui découlent des privilèges et immunités de l'ONU, conformément à l'article 104 de la Charte et à la convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies³⁰.

28. Il s'ensuit qu'une mesure unilatérale prise par un Membre de l'ONU pour empêcher l'exécution du mandat confié à un organe subsidiaire entraîne une obstruction des travaux de l'Organisation elle-même. Une telle mesure porte ainsi atteinte aux compétences de l'Assemblée générale, qui est l'organe politique au sein duquel les décisions relatives aux activités de l'UNRWA doivent être prises. En outre, la mise en œuvre de la législation israélienne qui proscriit toute communication ou coopération des autorités du pays avec un organe subsidiaire de l'ONU qui a précisément reçu mandat d'agir sur la base d'une telle coopération méconnaît manifestement les principes énoncés par la Charte, imposant aux États Membres de faire preuve de bonne foi et de prêter assistance.

²⁷ Échange de lettres constituant un accord provisoire concernant une assistance aux réfugiés de Palestine (Israël — Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) (entré en vigueur le 14 juin 1967), *RTNU*, vol. 620, p. 183.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Lettre datée du 3 novembre 2024 adressée au président de l'Assemblée générale par le directeur général du ministère des affaires étrangères d'Israël (dossier, pièce N302).

³⁰ Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (adoptée le 13 février 1946, entrée en vigueur le 17 septembre 1946), *RTNU*, vol. 1, p. 15, tel que modifié par *RTNU*, vol. 90, p. 327.

29. Au-delà des dispositions du droit des Nations Unies, les principes de bonne foi et de coopération établis par le droit international général peuvent aussi étayer cette analyse juridique, étant donné que l'UNRWA intervient dans le Territoire palestinien occupé depuis 75 ans et que ses activités dépendent du maintien de la communication et de la coopération avec la puissance occupante³¹.

30. Ces obligations ont une signification supplémentaire lorsqu'il est question de la teneur de celles qui incombent à Israël en tant que puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé.

IV. OBLIGATIONS INCOMBANT À UNE PUISSANCE OCCUPANTE

« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

31. Le droit international régit l'occupation en reconnaissant qu'il s'agit d'une aberration provisoire et contingente qui survient dans le contexte d'un conflit armé international. C'est une situation transitoire dans laquelle, en raison d'une nécessité militaire, un territoire et sa population locale se retrouvent sous le contrôle effectif d'une puissance étrangère belligérante³². Partant, une occupation entraîne inévitablement une atteinte à l'exercice légitime de droits que le droit international considère comme inaliénables pour tous les peuples. Pendant la durée de l'occupation, c'est à la puissance occupante qu'il revient d'administrer le territoire occupé dans l'intérêt de la population locale. Indépendamment de la licéité de l'emploi de la force ayant conduit à l'occupation, la responsabilité incombant à la puissance occupante est stricte, ne souffre aucune dérogation et exige une exécution spécifique et continue. La puissance occupante n'en est libérée que lorsqu'il est mis fin à l'occupation elle-même.

³¹ Le cas de l'UNRWA est à comparer à celui du bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) à Alexandrie, qui était l'objet de l'avis donné par la Cour au sujet de *l'Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte (avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 93, par. 43, et p. 95, par. 47-49)*. Même si Israël, en tant que puissance occupante, n'est pas l'État hôte en ce qui concerne les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, des parallèles peuvent être établis avec le raisonnement de la Cour quant à l'obligation de coopération réciproque et de bonne foi dont l'Égypte était redevable vis-à-vis du bureau régional de l'OMS en raison de sa qualité de membre de l'organisation mère.

³² Pour la définition d'une occupation en droit international coutumier, voir l'article 42 du règlement annexé à la convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (ci-après, le « règlement de La Haye de 1907 ») (adopté le 18 octobre 1907, entré en vigueur le 26 janvier 1910). Pour ce qui est de la condition relative au contrôle effectif, voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, ordonnance du 30 janvier 2004, C.I.J. Recueil 2004 (I)* (ci-après, l'« avis consultatif sur l'Édification d'un mur »), p. 167, par. 78, et *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, p. 229, par. 172 ; et concernant le postulat relatif à la nécessité militaire, voir *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024* (ci-après, l'« avis consultatif sur les Politiques et pratiques d'Israël »), par. 105.

32. Il est établi, tant en fait qu'en droit, qu'Israël est la puissance occupante pour ce qui est de l'ensemble du Territoire palestinien occupé, constitué de la Cisjordanie, dont Jérusalem-Est, et de Gaza, depuis qu'il en a pris le contrôle effectif lors de la guerre des Six Jours de 1967³³.

33. Même si la Cour a déjà, dans son avis, qualifié d'illicite la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, et déclaré que ce dernier avait l'obligation de mettre fin à cette présence illicite dans les plus brefs délais³⁴, les considérations qu'elle a ainsi formulées ne sont pas *per se* pertinentes pour répondre à la question posée en la présente espèce par l'Assemblée générale. Cette question, soumise pour être examinée de toute urgence, se rapporte à des circonstances particulières, à savoir, en premier lieu, le fait qu'une catastrophe humanitaire est en train de se produire dans le Territoire palestinien occupé et, en second lieu, le fait qu'Israël impose des mesures susceptibles d'empêcher des acteurs extérieurs, dont l'ONU, de fournir une aide humanitaire et une aide au développement à la population civile palestinienne vivant dans ce territoire. Dans la présente procédure, la Cour est priée de dire dans quelle mesure Israël a le pouvoir de s'opposer à la présence et aux activités de tels acteurs dans le territoire occupé et en lien avec celui-ci, ou de prendre à cet égard des mesures dissuasives.

34. De par sa qualité de puissance occupante, Israël est soumis, au regard du droit international, à une série d'obligations positives et négatives en ce qui concerne la présence et les activités d'acteurs externes, notamment l'ONU, ses organismes et ses organes, ainsi que, le cas échéant, d'autres organisations internationales et des États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

35. La source principale de ces obligations est le droit de l'occupation — conjointement avec d'autres dispositions du droit international humanitaire, plus largement —, qui s'applique tant que l'occupation perdure. L'exécution spécifique que doivent recevoir ces obligations est fondée sur l'interaction entre elles et d'autres règles du droit international, notamment le droit à l'autodétermination, auquel il ne peut être donné pleine application tant que l'occupation existe. D'autres règles encore du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, donnent lieu à des obligations supplémentaires qu'Israël se doit de respecter s'agissant de toute mesure qu'il prend dans un territoire où il exerce un contrôle effectif, que ce soit dans son territoire souverain ou dans le Territoire palestinien occupé.

36. En ce qui concerne la réponse à apporter à la question posée au sujet des obligations d'Israël en tant que puissance occupante, l'Islande invite respectueusement la Cour à tenir compte des obligations découlant du droit de l'occupation, à savoir, premièrement, celle de respecter le *statu quo ante* et, deuxièmement, celle de faciliter et d'autoriser la mise en œuvre d'actions de secours collectives. Enfin, elle l'invite à prendre en considération l'obligation, qui s'impose à la puissance occupante par l'effet d'une occupation prolongée, de ne pas entraver la réalisation progressive du droit du peuple occupé à l'autodétermination.

³³ Avis consultatif sur l'*Édification d'un mur* (note de bas de page 32), p. 166, par. 73, et p. 167, par. 78 ; avis consultatif sur les *Politiques et pratiques d'Israël* (note de bas de page 32) par. 87 et 93 ; voir aussi les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, et notamment résolution 242 (1967), 22 novembre 1967, doc. S/RES/242 (1967) ; résolution 252 (1968), 21 mai 1968, doc. S/RES/252 (1968) ; résolution 2334 (2016), 23 décembre 2016, doc. S/RES/2334 (2016) ; voir encore les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, et notamment résolution ES-10/2, 25 avril 1997, dixième session extraordinaire d'urgence, doc. A/RES/ES-10/2 ; résolution ES-10/24, dixième session extraordinaire d'urgence (note de bas de page 22) ; résolution 79/91, 4 décembre 2024, doc. A/RES/79/91 ; résolution 79/229, 19 décembre 2024, doc. A/RES/79/229.

³⁴ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques d'Israël* (note de bas de page 32), p. 73, par. 267.

A. Obligation de respecter le *statu quo ante*

37. Le droit international exige la protection de la population d'un territoire occupé parce que, dans une telle situation, les autorités ordinaires se trouvent dans l'incapacité d'assurer les services de base, ce qui met en péril la survie et le bien-être de la population concernée. Il incombe ainsi à la puissance occupante, pendant toute la durée de l'occupation, d'administrer le territoire occupé dans l'intérêt de la population locale. Cette obligation naît avec la prise de contrôle effectif du territoire par la puissance occupante, qui a, dès lors, la responsabilité principale de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre public et la vie civile en respectant, sauf empêchement absolu, les lois déjà en vigueur³⁵. Dans la mesure où la puissance occupante ne détient pas de titre de souveraineté sur le territoire occupé, cette obligation consiste essentiellement à rétablir — et non à réorganiser — le *statu quo ante*, c'est-à-dire la situation qui existait avant l'occupation.

38. Dans le cas du Territoire palestinien occupé, le *statu quo ante* renvoie à la situation transitoire relative au processus inachevé d'autodétermination du peuple palestinien. Cette situation était caractérisée par la présence et les activités des organismes de l'ONU, en particulier l'UNRWA, qui prenaient une part active à la résolution du conflit et agissaient en vue de répondre aux besoins de secours et d'aide générés par celui-ci.

39. Au moment où l'occupation a commencé en 1967, les secours que dispensait l'UNRWA aux réfugiés de Palestine depuis 1950 comprenaient un éventail de services essentiels qui sont généralement fournis par un État à sa population, et qu'une puissance occupante est tenue de garantir et de maintenir durant l'occupation. Ces services englobaient la fourniture et la distribution de rations alimentaires, l'aménagement de camps et d'abris, des services de santé offerts dans les dispensaires, l'accès aux hôpitaux et aux laboratoires de l'UNRWA, la lutte contre les maladies transmissibles, les soins de santé maternelle et infantile, les services infirmiers, l'éducation sanitaire, le soutien nutritionnel, l'assainissement, l'enseignement primaire et secondaire, la formation professionnelle et technique, les activités pour la jeunesse et l'aide aux personnes handicapées³⁶.

40. En conséquence, l'obligation de rétablissement du *statu quo ante* qui incombe à Israël depuis qu'il a pris le contrôle effectif du Territoire palestinien occupé comprend notamment celle d'assurer la reprise des services de l'UNRWA. Cette obligation s'ajoute à celles dont il doit s'acquitter vis-à-vis de l'UNRWA en application de la Charte. Ce contexte juridique est donc également pertinent aux fins de l'interprétation de l'échange de lettres Comay-Michelmores, dans lequel Israël s'est engagé, conformément à ses obligations juridiques, à demander que l'UNRWA continue de fournir son assistance aux réfugiés de Palestine, et a présenté les assurances nécessaires à la poursuite des activités de celui-ci.

41. Sans préjudice de la question de la licéité, selon le droit des Nations Unies, des mesures prises pour faire obstacle à la présence et aux activités d'une entité de l'ONU sur un territoire occupé, il importe de prendre en considération les conséquences particulières que ces mesures auront, au regard du droit de l'occupation, dès lors que cette entité fournit les services de base dont la puissance occupante elle-même est tenue d'assurer le maintien. Par conséquent, si l'UNRWA était contraint de cesser ses activités dans le Territoire palestinien occupé, Israël resterait soumis à l'obligation positive d'assurer la poursuite de la fourniture des services et de l'aide nécessaires apportés par l'UNRWA.

³⁵ Règlement de La Haye de 1907 (note de bas de page 32), art. 4[3].

³⁶ 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 1966-30 juin 1967, *Documents officiels de l'Assemblée générale*, vingt-deuxième session, supplément n° 13, doc. A/6713, par. 68-138.

B. L'obligation d'accepter les secours extérieurs

42. En tout premier lieu, la puissance occupante a le devoir de veiller, dans toute la mesure de ses moyens, à ce que la population du territoire occupé ait accès aux produits et services de base nécessaires à sa survie et à son développement. Cela comprend, en particulier, la fourniture de vivres et de produits médicaux, d'établissements et de services médicaux et hospitaliers fonctionnels, ainsi que de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence et d'infrastructures d'enseignement et de soins pour les enfants³⁷. Lorsque les ressources du territoire occupé sont insuffisantes pour garantir l'approvisionnement en vivres, fournitures médicales et autres articles, la puissance occupante doit les importer sur ce territoire³⁸. Elle est, de même, tenue de s'assurer que les services médicaux sont en état de fonctionnement³⁹.

43. L'obligation susmentionnée est une obligation de résultat. Lorsque, pour quelque raison que ce soit, « la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée », la puissance occupante doit accepter la fourniture de secours extérieurs par des États ou des organismes humanitaires impartiaux⁴⁰. Cette obligation s'applique non seulement *dans* le territoire occupé — où elle impose d'autoriser l'entrée de l'aide humanitaire —, mais aussi *en ce qui concerne* celui-ci. Il s'ensuit que la puissance occupante, comme tout autre État, est tenue d'« autoriser le libre passage » d'envois de secours et d'« en assurer la protection »⁴¹. La teneur de cette obligation est en outre précisée par la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 70 du protocole additionnel I, qui reflète le droit international coutumier et impose à tous les États d'« autoriser[] et [de] faciliter[] le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours » mentionnés dans la section II dudit protocole.

44. L'importance de l'obligation d'assurer l'accès aux secours collectifs est évidente si l'on compare l'article 59 de la quatrième convention de Genève, applicable au territoire occupé, au paragraphe 1 de l'article 70 du protocole additionnel I et à l'article 18 du protocole additionnel II, qui portent sur les actions de secours menées, dans des conflits armés, en faveur de la population civile de tout territoire autre qu'un territoire occupé. Conformément au principe d'humanité, le droit international exige que des actions de secours humanitaire soient entreprises dans toute situation dans laquelle une population civile est insuffisamment approvisionnée. Des États, des organisations internationales, des initiatives privées ou des particuliers peuvent offrir de contribuer à la fourniture des secours requis⁴². En règle générale, cela nécessite le consentement de l'État qui est chargé de satisfaire les besoins de la population civile concernée⁴³. Si l'État en question ne peut opposer un

³⁷ Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième convention de Genève) (adoptée le 12 août 1949, entrée en vigueur le 21 octobre 1950), *RTNU*, vol. 75, p. 287, art. 59 et 55-56, respectivement ; protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (le protocole additionnel I) (adopté le 8 juin 1977, entré en vigueur le 7 décembre 1978), art. 69. L'article 69 du protocole additionnel I, lu conjointement avec les dispositions pertinentes de la quatrième convention de Genève, codifie les règles applicables du droit international coutumier, cf. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, *C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 259, par. 84.

³⁸ Quatrième convention de Genève (note de bas de page 37), art. 55.

³⁹ *Ibid.*, art. 56.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 59.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Quatrième convention de Genève (note de bas de page 37), art. 3, par. 2, art. 59 ; protocole additionnel I (note de bas de page 37), art. 70, par. 1 ; protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (protocole additionnel II) (adopté le 8 juin 1977, entré en vigueur le 7 décembre 1978), art. 18, par. 1).

⁴³ Le consentement est requis, de manière implicite, au paragraphe 2 de l'article 3 de la quatrième convention de Genève (note de bas de page 37), et, explicitement, au paragraphe 1 de l'article 70 du protocole additionnel I (note de bas de page 37) et à l'article 18 du protocole additionnel II (note de bas de page 42).

refus arbitraire sous peine de voir engagée sa responsabilité internationale, la licéité de la fourniture des secours par des acteurs externes demeure toutefois subordonnée à son consentement⁴⁴. En revanche, en cas d'occupation, la puissance occupante n'a pas la faculté de refuser son consentement à l'entrée de secours collectifs externes, comme le prévoit l'article 59 de la quatrième convention de Genève ; elle doit « accepter[] » ces actions et « les faciliter[] dans toute la mesure de ses moyens ».

45. En ce qui concerne le Territoire palestinien occupé, l'Islande fait valoir qu'il est évident et bien établi que la population civile de ce territoire a un accès insuffisant aux produits et services de base, accès qu'Israël est tenu, en tant que puissance occupante, d'assurer et de maintenir. Par conséquent, l'article 59 de la quatrième convention de Genève est mis en jeu par la situation sur ce territoire et Israël est donc soumis à l'obligation d'accepter et de faciliter les actions de secours en faveur de la population palestinienne.

46. Ces obligations s'appliquent à toute action de secours proposée et menée par un acteur extérieur, sous la seule réserve qu'il soit satisfait aux conditions énoncées aux articles 59 à 63 de la quatrième convention de Genève. Dans la situation en cause, les secours que l'UNRWA fournit depuis 1950 à la population civile du Territoire palestinien occupé sont particulièrement concernés, en raison du rôle fondamental que l'organisme joue dans la distribution et la coordination des secours essentiels à la survie de cette population.

47. Tant que la population civile du Territoire palestinien occupé demeure insuffisamment approvisionnée, Israël a l'obligation d'autoriser la fourniture de secours externes, et l'interdiction d'imposer des critères de sélection quant aux acteurs avec lesquels il souhaite interagir à cette fin. Il est tenu non seulement d'autoriser leur présence et leurs activités dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, mais aussi de prendre des mesures positives pour les faciliter. À cet égard, l'Islande estime devoir souligner, en particulier, que la cessation de toute communication avec de tels acteurs externes, telle que prévue par la législation israélienne contre l'UNRWA, est incompatible avec les obligations incombant à la puissance occupante.

C. Obligations concernant le droit à l'autodétermination

48. La notion d'occupation renvoie à une situation qui implique, par définition, la soumission du peuple d'un territoire à un contrôle étranger, et porte donc intrinsèquement atteinte à la jouissance par ce peuple de son droit à l'autodétermination. Le droit de l'occupation vise à remédier à cette atteinte en préservant la situation juridique antérieure à l'occupation et en imposant à la puissance occupante de pourvoir aux besoins du peuple occupé en l'absence d'autorités légitimes⁴⁵. Dans la mesure où une occupation est une situation provisoire, le caractère protectionniste du cadre applicable suppose largement que l'occupation soit brève et qu'elle offre des garanties visant à éviter toute entrave à la jouissance du droit à l'autodétermination dès que celui-ci est rétabli. Si l'occupation se prolonge dans le temps, l'équilibre établi dans l'interaction entre le régime juridique régissant l'occupation et les implications juridiques du droit à l'autodétermination s'en trouve inévitablement modifié.

⁴⁴ Pour un examen plus approfondi du refus arbitraire du consentement, voir Dapo Akande et Emanuela-Chiara Gillard, *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict* (publication commandée par le Bureau du coordonnateur des affaires humanitaires de l'ONU, 2016) (www.elac.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2022/06/oxfordguidancepdfpdf.pdf), section E.

⁴⁵ Voir note de bas de page 35.

49. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est tout à la fois « [un] droit humain fondamental » et « [l]'un des principes essentiels du droit international contemporain », dont le respect est l'un des buts de l'Organisation des Nations Unies⁴⁶. Il comprend le droit de tous les peuples « de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel »⁴⁷. Bien que ce droit ait « un champ d'application étendu » qui répond aux spécificités de chaque situation⁴⁸, la Cour a conclu, en ce qui concerne précisément le Territoire palestinien occupé, qu'« 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 »⁴⁹.

50. Le peuple palestinien a un droit inaliénable à l'autodétermination⁵⁰. L'obligation de respecter ce droit du peuple palestinien est due *erga omnes* et tous les États ont un intérêt juridique à ce qu'il soit protégé⁵¹. La réalisation de ce droit dépend d'un processus long et à ce jour inachevé, entamé avant l'occupation du Territoire palestinien occupé. Le caractère prolongé de celle-ci a eu pour effet de priver, pendant une longue période, le peuple palestinien de la jouissance de son droit à l'autodétermination. Cette privation a des conséquences substantielles en ce qui concerne les obligations de la puissance occupante, ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'avis consultatif qu'elle a rendu le 19 juillet 2024 sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*⁵².

51. Ainsi que la Cour l'a déjà déclaré, « Israël, en tant que puissance occupante, a l'obligation de ne pas entraver l'exercice, par le peuple palestinien, de son droit à l'autodétermination »⁵³. L'Islande note que cette obligation trouve à s'appliquer en ce qui concerne la présence et les activités d'acteurs externes dans le Territoire palestinien occupé. Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination comprend, de manière inhérente, le droit de poursuivre librement son développement économique, social et culturel. En découlent non seulement la dimension interne de l'autonomie, mais aussi la liberté d'établir des relations externes et d'interagir avec le monde extérieur à cette fin. De fait, l'un des buts consacrés dans la Charte des Nations Unies consiste à réaliser « la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire »⁵⁴. Il s'ensuit que, en cas d'occupation prolongée, le pouvoir discrétionnaire de la puissance occupante d'entraver la capacité de la population du territoire occupé de s'engager dans de telles relations extérieures est restreint.

⁴⁶ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)* (ci-après, l'« avis consultatif au sujet des Chagos »), p. 131, par. 144 ; *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29 ; article 1, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies.

⁴⁷ Voir « le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit de disposer d'eux-mêmes » tel qu'il est reflété 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, approuvée par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 23 octobre 1970, doc. A/RES/2625 (XXV) ; cf. le paragraphe 1 de l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, *RTNU*, vol. 999, p. 171) et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976, *RTNU*, vol. 993, p. 3).

⁴⁸ Avis consultatif au sujet des *Chagos* (note de bas de page 46).

⁴⁹ Avis consultatif sur les *Politiques et pratiques d'Israël* (note de bas de page 32), par. 233.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 257.

⁵¹ *Ibid.*, par. 232.

⁵² *Ibid.*, par. 243 et 255-257.

⁵³ *Ibid.*, par. 237.

⁵⁴ Article 1, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies.

52. Il est essentiel de relever que le peuple de Palestine a, par l'entremise de ses représentants légitimes, noué des relations, y compris juridiques, avec des États et des organisations internationales, dans l'exercice de son droit à l'autodétermination et aux fins de la pleine réalisation de celui-ci. Cela a été facilité par des mesures prises par l'ONU, notamment la résolution ES-10/23 de l'Assemblée générale, qui ont accru la capacité de l'État de Palestine de participer aux travaux de l'Organisation et d'adhérer à des traités sous ses auspices⁵⁵. Des États tiers et des organisations internationales ont en outre établi leur présence dans le Territoire palestinien occupé, ce qui leur permet de fournir une aide au développement et de servir les relations internationales avec le peuple palestinien.

53. L'Islande soutient, par conséquent, que l'obligation qu'a Israël, en tant que puissance occupante, de ne pas empêcher le peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination recouvre, dans le cadre du droit de l'occupation, l'obligation de permettre la présence et les activités d'acteurs externes dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

V. CONCLUSION

54. Se référant à la question soumise par l'Assemblée générale et à l'urgence de la situation humanitaire qui l'a suscitée, l'Islande soutient respectueusement qu'Israël, en tant qu'État Membre de l'ONU et en tant que puissance occupante, a le devoir d'honorer un ensemble d'obligations positives et négatives, dont plusieurs ont été énumérées dans le présent exposé écrit, en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, 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.

Respectueusement soumis par le Gouvernement de l'Islande,

L'ambassadeur de l'Islande auprès
du Royaume des Pays-Bas,
(Signé) S. Exc. M. Kristján Andri STEFÁNSSON.

⁵⁵ Nations Unies, Assemblée générale, résolution ES-10/23, dixième session extraordinaire d'urgence (note de bas de page 6).