

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'ÉTAT D'ISRAËL**

**28 février 2025**

*[Traduction non révisée]*

## I. INTRODUCTION

1. Le présent exposé écrit est déposé conformément à l'ordonnance de la Cour internationale de Justice (ci-après, la « Cour ») du 23 décembre 2024, qui a fixé au 28 février 2025 la date d'expiration du délai dans lequel les exposés écrits sur la question soumise à la Cour pour avis consultatif pouvaient lui être présentés.

2. Le fait qu'une autre procédure concernant Israël soit portée devant la Cour quand l'encre de l'avis consultatif sur les pratiques israéliennes est à peine sèche, et au moment même où Israël tente de se défendre dans une procédure contentieuse outrageusement intentée contre lui pour avoir cherché licitement à repousser des attaques odieuses contre ses citoyens et son territoire, ne témoigne pas de la force du système juridique international. Au contraire, cela relève d'une campagne abusive et systématique, qui, malheureusement, utilise le droit international et les institutions juridiques internationales comme une arme dans le but de priver Israël des droits fondamentaux accordés à tous les États souverains, y compris le droit de se défendre.

3. En effet, la présente procédure vise encore à subvertir le droit international en invitant la Cour, de manière partisane et préjudiciable, à considérer qu'Israël n'a que des obligations et aucun droit, et, de plus, que ces obligations sont absolues et sans réserve. Une telle conclusion serait non seulement erronée en droit, mais elle risquerait de causer des dommages systémiques à l'ordre juridique international et de rapprocher la Cour des organes politiques — et souvent politisés — de l'ONU, et de compromettre ainsi son intégrité judiciaire.

4. La question posée à la Cour par la résolution 79/232 est manifestement partielle et tendancieuse. Elle repose sur des postulats erronés et ne porte que sur les obligations d'Israël, sans se référer en aucune façon aux droits et pouvoirs de cet État, ni même à ses préoccupations légitimes en matière de sécurité, qui constituent le contexte indispensable et immédiat des sujets abordés dans cette question. Le comportement de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et, en particulier, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), est délibérément passé sous silence, bien que ce comportement soit inextricablement lié à la présente procédure. Comme l'ONU l'a elle-même confirmé, des employés de l'UNRWA ont participé activement à l'attaque odieuse menée le 7 octobre 2023 sur le territoire israélien. Ils ont assassiné et enlevé des citoyens israéliens, emporté des corps avec eux et pillé des biens. Les installations de l'UNRWA ont été utilisées par le Hamas comme centres de commandement et de contrôle militaires, mais aussi comme cachettes et installations de stockage d'armes ; elles ont également servi le vaste système de tunnels terroristes souterrains du Hamas. Cela fait plus de 20 ans qu'Israël alerte sur le fait que l'UNRWA et le Hamas ont une relation symbiotique, et qu'il attire l'attention sur l'incitation virulente à la violence, au Jihad et au martyre qui prévaut dans le matériel pédagogique utilisé dans les écoles de l'UNRWA. Israël s'est également efforcé de nouer un dialogue constructif avec l'UNRWA et l'ONU pour éradiquer le Hamas et d'autres organisations terroristes de l'intérieur. Ces efforts se sont toutefois heurtés à une résistance et à des réponses évasives et totalement insuffisantes, qui ont eu des conséquences dévastatrices. L'incapacité de l'UNRWA à s'en tenir à son mandat et à respecter les principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, considérés depuis longtemps par l'ONU comme essentiels à la fourniture de l'aide humanitaire, est aussi indiscutable que flagrante.

5. Les obligations d'Israël ne sont assurément ni absolues ni sans réserve. Elles ne peuvent pas l'être. Les règles du droit international ont été conçues avec soin et expressément prévues pour préserver la souveraineté et la sécurité des États, et certainement pas pour saper celles-ci. L'on ne saurait attendre d'un État qu'il accepte ou facilite un risque grave pour ses citoyens et son territoire.

Au contraire, le droit international prévoit qu'un État a le droit et l'obligation d'agir pour défendre son existence, son territoire et son peuple. Israël est fermement résolu à respecter le droit international ; mais ce droit n'est pas un pacte de suicide.

6. Le reste du présent exposé est structuré comme suit. La section II dépeint le contexte pertinent de la demande d'avis consultatif portée devant la Cour, qui est inextricablement lié à la question soumise à celle-ci. La section III explique qu'il existe des raisons décisives justifiant que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre l'avis consultatif sollicité. Sans préjudice de cette position ferme, la section IV traite des obligations incombant aux Membres de l'ONU sur lesquelles il convient d'attirer l'attention en l'espèce, et la section V examine de la même manière les obligations d'une puissance occupante à l'égard de tierces parties, nonobstant la position de principe d'Israël sur son statut dans les territoires en question.

## **II. L'INDISPENSABLE CONTEXTE DE LA DEMANDE ADRESSÉE À LA COUR**

7. Israël estime qu'il est important que la Cour ait connaissance de certaines des circonstances clés qui ont conduit à l'adoption de la résolution 79/232, en particulier celles qui ont entouré les allégations formulées en lien avec la législation relative à l'UNRWA adoptée par Israël en octobre 2024. Les précisions sur la manière dont l'UNRWA a été irrémédiablement entaché du fait de son infiltration par des organisations terroristes, de ses violations systémiques du principe de neutralité et de son refus persistant de remédier à cette situation intolérable constituent un contexte d'importance cruciale qui ne saurait être négligé.

8. Comme le montre la chronologie factuelle exposée ci-après, Israël a invité l'UNRWA à mener ses activités humanitaires, et il s'est engagé à faciliter ces activités, étant naturellement et expressément entendu que la sécurité israélienne ne pouvait pas être compromise ; pourtant, au fil des années, l'UNRWA n'a cessé de manquer à ses obligations de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, notamment en gardant des membres d'organisations terroristes dans sa masse salariale et dans ses locaux (A). L'ampleur choquante de l'infiltration et du parti pris de l'UNRWA est devenue indéniable au cours de l'atroce attaque lancée contre Israël le 7 octobre 2023, puis des hostilités militaires qui ont suivi (B). Malgré cela, et dans un mépris confondant à l'égard des exhortations d'Israël, l'ONU et l'UNRWA ont refusé de remédier efficacement à cette situation (C). Israël n'a donc eu d'autre choix que de conclure qu'il ne pouvait plus faire confiance à l'UNRWA ni traiter avec cet organisme, une décision conforme au droit international, auquel Israël reste pleinement attaché (D).

### **A. Les manquements persistants de l'UNRWA à son obligation de neutralité**

9. L'UNRWA, créé par la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1949, a pour mandat d'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, un programme de secours direct et des programmes de travaux. L'UNRWA a été conçu comme un organisme humanitaire temporaire dont le mandat devait donc être renouvelé périodiquement. Son mandat actuel court jusqu'en 2026.

10. Le 14 juin 1967, Israël et l'UNRWA ont conclu un accord (ci-après, l'« accord Comay-Michelmores ») aux termes duquel Israël a accepté que, « sur la demande du Gouvernement d'Israël, l'Office continuera d'apporter son assistance aux réfugiés de Palestine, avec

l'entière coopération des autorités d'Israël, sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza »<sup>1</sup>. De plus, l'accord Comay-Michelmores précisait, en termes clairs et non équivoques, qu'il s'agissait d'« un accord provisoire qui restera[it] en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié ». Par cet accord, Israël a accepté de faciliter la tâche de l'UNRWA « au mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements ou des dispositions que peuvent imposer des considérations de sécurité militaire ».

11. Ainsi, l'accord Comay-Michelmores était dès le départ un accord provisoire que l'une ou l'autre des parties pouvait révoquer à volonté. Cet accord indiquait que l'UNRWA continuerait d'apporter son assistance dans le territoire concerné à la demande d'Israël, et qu'Israël faciliterait cette assistance sous réserve de considérations de sécurité. C'est sur la base de cette communauté de vues que la présence et les activités de secours de l'UNRWA ont été rendues possibles et approuvées.

12. Il est incontestable que l'UNRWA, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale doté d'un mandat qui lui a été confié par celle-ci, doit à tout moment respecter les principes directeurs de la fonction publique internationale tels qu'incorporés dans de nombreuses directives de l'ONU. Conformément aux buts de l'ONU énoncés dans la Charte des Nations Unies (ci-après, la « Charte »), ces principes sont notamment ceux de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance. Ainsi que l'Assemblée générale l'a accepté dans sa résolution 46/182, intitulée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », « [l']aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité »<sup>2</sup>. L'Assemblée générale a en outre

« [c]onsidér[é] que l'indépendance, c'est-à-dire la dissociation entre objectifs humanitaires et objectifs politiques, économiques, militaires ou autres que pourrait avoir un acteur quelconque à l'égard des zones où une action humanitaire est en cours, constitue également un principe directeur important de la fourniture de l'aide humanitaire »<sup>3</sup>.

13. Israël coopère avec l'UNRWA depuis des décennies, exprimant en paroles et en actes son engagement à faciliter les activités humanitaires de cet organisme. En revanche, Israël s'est vu contraint à maintes reprises de demander à l'UNRWA de ne pas déborder le cadre de son mandat et de tenir dûment compte des problèmes de sécurité sur le terrain, ces demandes ayant de plus en plus souvent été faites en raison de l'infiltration de membres du Hamas et du Jihad islamique palestinien dans les rangs de l'UNRWA et de l'utilisation abusive des installations de l'UNRWA, y compris des écoles de l'UNRWA, où l'incitation à la violence contre Israël et ses citoyens était endémique.

14. À titre d'exemple, dans une lettre adressée dès le 6 novembre 2003 au Secrétaire général des Nations Unies par le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU, Israël a alerté que, « comme les années précédentes ... [l']UNRWA continuait de faire preuve d'une méconnaissance de la situation générale dans la région et, en particulier, des contraintes auxquelles Israël est en butte sur le plan de la sécurité »<sup>4</sup>. Tout en indiquant qu'« Israël appréc[i]ait et sout[enai]t l'importante œuvre humanitaire que mènent l'UNRWA, d'autres organismes internationaux et beaucoup

---

<sup>1</sup> « Exchanges of Notes Between Israel and UNRWA Constituting an Agreement Concerning the Operations of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East », 14 juin 1967, *Recueil des traités des Nations Unies (RTNU)*, vol. 688, p.3 (annexe 1).

<sup>2</sup> Nations Unies, Assemblée générale, résolution 46/182, 19 décembre 1991, doc. A/RES/46/182, par. 2 (annexe 2).

<sup>3</sup> *Ibid.*, résolution 58/114, 17 décembre 2003, doc. A/RES/58/114, préambule (annexe 3), la résolution a aussi « [r]éaffirm[é] les principes de neutralité, d'humanité et d'impartialité de l'action humanitaire ».

<sup>4</sup> Nations Unies, Assemblée générale, résolution 58/557, 6 novembre 2003, doc. A/58/557, par. 1 (annexe 4).

d'organisations non gouvernementales », le représentant permanent d'Israël s'est plaint dans la lettre d'une conduite « incompatible avec le principe de neutralité », y compris du fait que « plusieurs articles de nature politique, signés par le commissaire général de l'UNRWA, [avaie]nt paru dans la presse, ce qui [éta]t préoccupant ». Le représentant expliquait en outre que des « membres d'organisations terroristes utilisent les installations de l'UNRWA pour s'y cacher ou s'y réfugier », et ajoutait ce qui suit :

« Tout en reconnaissant qu'il n'incombe pas à l'Office d'assurer la sécurité dans les camps de réfugiés, Israël considère qu'il devrait attirer davantage l'attention sur les actes de violence qui y sont perpétrés ... Certains membres du personnel local de l'Office aident les terroristes à se cacher dans les camps ou ne font rien pour les en empêcher ; en agissant de la sorte, ils mettent non seulement en danger ceux qui ont un réel besoin des services et de l'assistance de l'UNRWA, mais ils abusent aussi de leurs fonctions aux dépens d'une population démunie. »

En conclusion, le représentant indiquait qu'« Israël esp[ér]ait que l'UNRWA veillera[it] à ne pas déborder le cadre de son mandat et continuera[it] de s'acquitter de sa mission humanitaire en tenant dûment compte des problèmes de sécurité sur le terrain et en faisant preuve de compréhension ».

15. Dans une lettre datée du 7 novembre 2005, adressée au président de la Quatrième Commission par le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU, celui-ci a réaffirmé qu'Israël « appréc[iait] et sout[enait] l'œuvre humanitaire que mènent l'UNRWA, d'autres organismes internationaux et beaucoup d'organisations non gouvernementales », tout en relevant que « [l'UNRWA] ne f[aisai]t guère preuve de compréhension à l'égard de[s] [] besoins réels et légitimes [d'Israël] en matière de sécurité face à la campagne de terreur palestinienne en cours »<sup>5</sup>. La lettre attirait l'attention sur le fait qu'une roquette avait été tirée en direction des forces israéliennes à partir d'une école de l'UNRWA à Gaza, et ajoutait qu'Israël « déplor[ait] l'utilisation indue de certaines installations de l'UNRWA par des groupes terroristes palestiniens et compt[ait] que l'Office prendra[it] toutes les mesures possibles pour que de tels incidents ne se reproduisent pas ».

16. Au cours des années qui ont suivi, Israël a œuvré sans relâche pour faciliter les divers projets et activités humanitaires de l'UNRWA, notamment en ce qui concerne certains employés et bénéficiaires, en respectant les immunités conférées à l'UNRWA par le droit international devant les autorités nationales. En effet, l'UNRWA n'aurait pas pu mener ses opérations à grande échelle sans la facilitation continue d'Israël, ce que l'UNRWA lui-même a reconnu à maintes reprises au fil des ans. Pourtant, le personnel de l'UNRWA a continué de bafouer les principes fondamentaux de neutralité et d'impartialité. Par exemple, dans une lettre datée du 2 février 2010, dans laquelle Israël protestait contre les commentaires incendiaires et partiaux que le porte-parole de l'UNRWA avait faits à la télévision, Israël a souligné que ces commentaires étaient contraires aux règlements de l'ONU relatifs à la conduite de son personnel ; il a aussi averti que « [l]a politisation systématique et persistante de l'UNRWA, que l'État d'Israël a[vait] dénoncée à maintes reprises, sap[ait] le rôle humanitaire de cet organisme »<sup>6</sup>. Pour leur part, d'autres États ont jugé nécessaire de rappeler à l'UNRWA qu'il était tenu de

« prendre toutes les mesures possibles pour veiller à ce qu'aucune partie des [contributions versées à l'UNRWA] ne soit utilisée pour fournir une assistance à un réfugié qui reçoit une formation militaire en tant que membre de la soi-disant Armée de

---

<sup>5</sup> Nations Unies, Assemblée générale, doc. A/C.4/60/6, 7 novembre 2005 (annexe 5).

<sup>6</sup> « Letter from the Ministry of Foreign Affairs of Israel to the Commissioner-General of UNRWA », 2 février 2010 (annexe 6) ; voir, en des termes similaires, « Letter from the Ministry of Foreign Affairs of Israel, to the Commissioner-General of UNRWA », 28 mars 2012 (annexe 7).

libération de la Palestine ou de toute autre organisation de type guérilla, ou qui a commis un acte de terrorisme »<sup>7</sup>.

17. Dès 2017, Israël a alerté l'ONU que « [p]lutôt que de se concentrer sur les secours et l'aide humanitaire, l'UNRWA choisi[ssai]t de promouvoir un programme politique controversé », et qu'il était « inacceptable qu'un organisme des Nations Unies promeuve activement les revendications d'une partie au conflit »<sup>8</sup>. Israël a aussi démontré que « du personnel de l'UNRWA s'[éta]it même retrouvé dans les rangs du Hamas, organisation internationalement considérée comme terroriste » et que l'UNRWA n'avait pas réagi comme il convenait face à ces cas<sup>9</sup>.

18. Des lettres identiques datées du 9 juin 2017 adressées au Secrétaire général des Nations Unies et au Conseil de sécurité de l'ONU par le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU, après la confirmation par l'UNRWA de l'existence d'un tunnel construit par le Hamas sous deux écoles primaires adjacentes gérées par cet organisme à Gaza, expliquaient que ces tunnels n'étaient « pas un cas isolé », et exhortaient une fois de plus l'ONU à agir<sup>10</sup>. Israël a averti qu'il s'agissait de « la plus récente illustration du fait très inquiétant que les terroristes du Hamas essa[ya]ient systématiquement de se servir des organismes de l'ONU pour parvenir à leurs fins », et que « [n]on seulement ces activités f[aisaie]nt peser une menace sur les peuples israélien et gazaoui, mais, en outre, elles entrav[ai]ent sévèrement les interventions humanitaires dans la bande de Gaza »<sup>11</sup>. Le représentant permanent d'Israël a souligné ce qui suit :

« J'ai alerté à maintes reprises sur le fait que le Hamas entendait continuer d'utiliser l'infrastructure civile à des fins belliqueuses ... En dépit des efforts répétés de ma délégation, les avertissements que nous avons lancés concernant le renforcement du dispositif militaire du Hamas et le fait qu'il utilise des enfants lors de ses campagnes militaires sont restés lettre morte. Cette fois, la communauté internationale ne doit pas fermer les yeux face à cette cynique exploitation. »

19. À peine dix jours plus tard, le 19 juin 2017, le représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU a une nouvelle fois écrit au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité pour attirer leur attention sur « les fautes commises » par l'UNRWA<sup>12</sup>. La lettre expliquait qu'Israël « demeur[ait] préoccupé par le fait que l'UNRWA continu[ait] d'utiliser des fonds destinés aux opérations humanitaires pour maintenir une vision partielle du conflit qui sévi[ssai]t dans notre région », et révélait que l'UNRWA avait utilisé de façon trompeuse, dans sa campagne de collecte de fonds, une photographie censée montrer une jeune Palestinienne debout au milieu des décombres à Gaza, alors qu'il s'agissait en fait d'une fillette syrienne victime de la guerre civile en Syrie. Israël a ajouté ce qui suit :

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, « Framework for Cooperation Between UNRWA and the Government of the United States of America for 2011 », 30 novembre 2010 (annexe 24).

<sup>8</sup> Nations Unies, Assemblée générale, doc. A/72/334, 14 août 2017 (annexe 8).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, doc. S/2017/493, 9 juin 2017 (annexe 9).

<sup>11</sup> *Ibid.* :

« [c]ette nouvelle violation démontre une fois de plus la cruauté sans limite du Hamas, qui met en péril des lieux d'apprentissage et utilise des enfants comme boucliers humains. Elle constitue non seulement un cas flagrant d'utilisation abusive des locaux des Nations Unies et de l'infrastructure civile, mais, ce qui est plus grave encore, une menace directe pour la sûreté et la sécurité d'enfants. »

<sup>12</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, doc. S/2017/517, 19 juin 2017 (annexe 10).

« Il ne s'agit là que de l'exemple le plus récent de la négligence dont fait preuve l'UNRWA et de son incapacité de rester neutre, qui l'amènent systématiquement à commettre des fautes. L'Office fait parler de lui en raison des actes souvent choquants de ses employés, qui incitent à la haine et tiennent des propos empreints de préjugés contre Israël dans les écoles de l'Office, et appellent à la violence sur les médias sociaux. »

Après avoir énuméré d'autres exemples de fautes, la lettre rappelait ce qui suit :

« L'UNRWA est un organisme qui a le pouvoir, et même le devoir, de dénoncer la terreur et d'enseigner la paix et la réconciliation à la prochaine génération de Palestiniens ... Il est grand temps que l'UNRWA cesse de mettre en avant une vision tronquée de la réalité et qu'il réponde des fautes commises par ses employés et affiliés. Il doit accomplir son devoir et rendre compte de façon neutre et honnête de la situation sur le terrain, plutôt que de présenter les faits de manière à promouvoir un discours politique subjectif. »

20. En 2018, Israël a réaffirmé sa position auprès des Nations Unies, selon laquelle il était « inacceptable qu'un organisme des Nations Unies promeuve un récit tendancieux sur le conflit dans la région » et que « [l']UNRWA d[evai]t s'en tenir au mandat qui lui a[va]it été confié au départ et s'abstenir de mener des campagnes tendancieuses et politisées »<sup>13</sup>. Israël a aussi rapporté que deux autres tunnels avaient été découverts sous des écoles de l'UNRWA à Gaza, mais que « l'UNRWA a[va]it volontairement omis de faire toute allusion directe à la responsabilité du Hamas et à la pratique courante de celui-ci qui consist[ait] à utiliser les infrastructures de l'ONU et les infrastructures civiles à des fins illégales ». Israël a évoqué les différentes façons dont les politiques de l'UNRWA servaient en fait le Hamas, et réaffirmé qu'« [i]l [éta]it crucial de veiller à ce que tous les organismes affiliés à l'ONU, en particulier l'UNRWA, demeurent neutres et soient protégés contre toute utilisation par des organisations terroristes »<sup>14</sup>.

21. Il est important de noter que, pendant des années, l'UNRWA a semble-t-il considéré qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêt ou de problème découlant du fait que des centaines, voire des milliers, de ses employés locaux étaient membres du Hamas ou d'autres organisations terroristes désignées. Comme l'a déclaré un ancien commissaire général de l'UNRWA dans une interview diffusée en 2004 :

« Oh, je suis sûr que des membres du Hamas figurent sur la liste du personnel de l'UNRWA, et je ne considère pas cela comme un crime. Le fait que le Hamas soit une organisation politique ne signifie pas que chacun de ses membres est un militant ; nous ne vérifions pas les antécédents politiques du personnel et n'excluons pas les personnes d'une obédience par rapport à une autre. »<sup>15</sup>

L'actuel commissaire général de l'UNRWA, plutôt que d'exprimer sa détermination à éradiquer le Hamas des rangs de l'UNRWA, a maintenu la position inacceptable selon laquelle « [nos] employés font partie du tissu social de Gaza et de son écosystème. Et dans le tissu social de Gaza, vous avez

---

<sup>13</sup> Nations Unies, Assemblée générale, doc. A/73/323, 14 août 2018, p. 3 (annexe 11).

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>15</sup> « Canada looking at UN agency over Palestinian connection », *CBC news* (3 octobre 2004) (annexe 12).

aussi le Hamas »<sup>16</sup>. Un ancien conseiller juridique de l'UNRWA a récemment déclaré à propos de cet organisme que « [l']ONU n'a pas pu ou n'a pas voulu éliminer de ses rangs les militants du Hamas et leurs partisans, ni ceux d'autres groupes terroristes »<sup>17</sup>. Il a admis que « les chiffres dont parlent les Israéliens sont probablement assez proches de la vérité »<sup>18</sup>. Le personnel de l'UNRWA, y compris aux plus hauts niveaux, n'a pas non plus eu de scrupules à rencontrer des responsables du Hamas, y compris ceux de sa branche militaire<sup>19</sup>.

22. L'infiltration de l'UNRWA n'est pas seulement le fait de quelques « pommes pourries », comme l'ont laissé entendre les responsables de l'UNRWA et d'autres<sup>20</sup>. Une comparaison entre, d'une part, les listes des membres du Hamas obtenues par Israël durant les hostilités en cours à Gaza, et, d'autre part, la liste des 12 521 personnes employées par l'UNRWA à Gaza en 2023 et 2024 (que l'UNRWA a fournie à Israël conformément aux procédures établies au titre de la convention générale de 1946) a révélé qu'au moins 1 462 employés de l'UNRWA (près de 12 % de son personnel) sont membres du Hamas, de sa branche militaire, de l'organisation du Jihad islamique palestinien ou d'autres factions terroristes<sup>21</sup>. Sur ces personnes, 79 % sont employées aux postes d'« éducateurs » et 5 % en tant que « prestataires de services médicaux ». D'autres sont des « travailleurs sociaux », des « spécialistes dans les domaines de la construction ou de l'ingénierie » et des membres du personnel « administratif ». Point important, il a été confirmé que pas moins de 80 directeurs et directeurs adjoints d'école, sur un total de 546 (soit près de 15 % des directeurs et directeurs adjoints), employés dans 60 écoles de l'UNRWA, sont membres du Hamas, de sa branche militaire, de l'organisation du Jihad islamique palestinien ou d'autres factions militaires. Un haut responsable du Hamas, Suhail al-Hindi, a occupé les fonctions de président du syndicat des enseignants de l'UNRWA, puis (en 2006 et 2017) celles de président du syndicat des employés de l'UNRWA<sup>22</sup>. Pour citer d'autres exemples<sup>23</sup> :

- a) Mohammed Mohd Shuwaideh, chef adjoint d'un groupe du 3<sup>e</sup> bataillon d'Al-Qassam (Hamas) dans le district de Gaza, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2001, était directeur de l'école secondaire de type A pour garçons de Zeitoun gérée par l'UNRWA (sous laquelle un tunnel

---

<sup>16</sup> P. Kingsley et R. Bergman, « U.N. Agency in Gaza Fought Hamas Infiltration; Not Hard Enough, Israel Says », *The New York Times* (10 février 2024) (annexe 13). Le commissaire général de l'UNRWA a en outre concédé que les employés de l'UNRWA n'étaient pas tenus de déclarer qu'ils n'étaient pas membres d'un groupe armé, mais seulement qu'ils s'engageaient à s'abstenir d'avoir des « activités politiques » : voir Karl Vick, « UNRWA Chief Philippe Lazzarini on the U.N. Agency's Future in Gaza », *Time* (22 novembre 2024) (annexe 44).

<sup>17</sup> J. Becker et A. Rasgon, « Records Seized by Israel Show Hamas Presence in U.N. Schools », *The New York Times* (8 décembre 2024) (annexe 14).

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Par exemple, en 2021, la commissaire générale adjointe de l'UNRWA, Leni Stenseth, a rencontré Yahya Sinwar dans son bureau : voir « UNRWA Official Expresses Understanding to Sinwar », *Al maiadeen* » (3 juin 2021) (annexe 15).

<sup>20</sup> Voir, par exemple, M. Martin Griffiths, secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence de l'ONU, qui a dit au Conseil de sécurité de l'ONU, le 31 janvier 2024 : « Les services vitaux que l'UNRWA fournit à plus des trois quarts des habitants de Gaza ne devraient pas être mis en péril par les actions présumées de quelques individus » (annexe 63).

<sup>21</sup> On peut ajouter que cette liste contenant des numéros d'identification n'a été fournie par l'UNRWA sous un format numérique convivial qu'à la suite des pressions exercées par les donateurs de l'UNRWA, qui en ont fait une condition pour la poursuite de leur soutien financier à cet organisme. Avant mars 2024, l'UNRWA n'avait jamais accepté de communiquer ainsi la liste de ses employés à Israël : l'UNRWA fournissait chaque année, sur support papier, des listes contenant seulement les noms de ses employés, sans leurs numéros d'identification et toujours après leur prise de fonctions.

<sup>22</sup> L'UNRWA a suspendu Al-Hindi en 2011 après sa participation à un événement avec le chef du Hamas, Ismail Hania, mais il l'a réintégré dans ses fonctions seulement trois mois plus tard. Un autre exemple notable est celui de Fateh Sherif, « directeur d'école » de l'UNRWA et chef de l'association des enseignants de l'UNRWA au Liban, qui était à la tête de la branche libanaise du Hamas.

<sup>23</sup> « Information Concerning the Infiltration of Terrorist Organizations into UNRWA » (annexe 68).

opérationnel du Hamas a été découvert en 2023, bien que son emplacement ait déjà été porté à la connaissance de l'UNRWA et que celui-ci ait affirmé qu'il avait ensuite été fermé) ;

- b) Adeeb Juma Raei, commandant adjoint d'une compagnie d'un bataillon d'infanterie d'Al-Qassam, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2006, était directeur adjoint de l'école secondaire de type A pour garçons de Rimal gérée par l'UNRWA ;
- c) Ahmad Ali Abu Zayda, chef de groupe au sein des services de renseignement militaire d'Al-Qassam, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2016, était « professeur de mathématiques et d'informatique » de l'UNRWA ;
- d) Bilal Imad El Swairki, chef de groupe d'un bataillon du génie de combat d'Al-Qassam, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2017, était « conseiller psychosocial » de l'UNRWA à l'école secondaire de type A pour garçons de Shuja'iyya ;
- e) Mohammad Said Musallam, chef adjoint de groupe d'un bataillon d'appui au combat d'Al-Qassam dans le district de Gaza, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2021, était « aide-infirmier » dans le centre de santé de la ville de Gaza ;
- f) Khaled Said Mustafa El Masri, autre membre du Hamas, employé déclaré de l'UNRWA depuis 1987, était directeur de l'école secondaire de type B pour garçons de Maghazi, autre école de l'UNRWA sous laquelle un tunnel du Hamas a été construit ;
- g) Shadi Mohammad Jamal Razak Darabiah, commandant d'un escadron d'Al-Qassam dans le bataillon de Jabaliya Est, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2005, était « préposé d'école » pour l'UNRWA ;
- h) Ali Isa Hamuda Matar, un autre militant d'Al-Qassam, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2000, était « professeur d'arabe » pour l'UNRWA ;
- i) Baker Mahmoud Abdallah Darwish, un commandant d'une section d'Al-Qassam, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2005, était « conseiller scolaire » de l'UNRWA à l'école secondaire de type E pour garçons de Nuseirat ; et
- j) Alaa Jameel Abu Anza, chef adjoint des services de sécurité intérieure et de renseignement d'Al-Qassam à Khan Younès, employé déclaré de l'UNRWA depuis 2015, était « professeur d'arabe » de l'UNRWA à l'école préparatoire pour garçons d'Absan.

23. Israël a informé l'UNRWA à maintes reprises de l'implication de certains de ses employés dans les activités militaires du Hamas et du Jihad islamique palestinien, mais l'organisme n'a jamais pris les mesures nécessaires pour y remédier comme il convenait. Pour donner un exemple particulièrement inquiétant, en décembre 2011, Israël a informé par écrit le commissaire général de l'UNRWA de ce que plusieurs employés de l'UNRWA, identifiés par leur nom, occupaient des postes dans les branches militaires du Hamas et du Jihad islamique palestinien, ajoutant qu'« il s'agi[ssai]t d'un problème très grave et on ne p[ouvai]t pas tolérer que les fonds des Nations Unies et des donateurs soient utilisés pour rémunérer du personnel qui se livre à des activités terroristes »<sup>24</sup>. L'un des employés de l'UNRWA identifiés dans cette lettre, Naji Abedallah Salem Abu Aziz, était « directeur d'école » de l'UNRWA en octobre 2024 ; trois positions antichars et une entrée de tunnel du Hamas ont été trouvées dans son école, et lui-même dirigeait une unité de fabrication d'armes du

---

<sup>24</sup> « Letter from the Ministry of Foreign Affairs of Israel to the Commissioner-General of UNRWA » (21 décembre 2011) (annexe 62).

Hamas<sup>25</sup>. Un autre employé de l'UNRWA, Hani Ibrahim Ismail Kaskin, a été identifié dans la lettre comme étant un agent du Jihad islamique palestinien, mais, à ce jour, il est toujours employé par l'UNRWA en tant qu'enseignant.

24. Le fait que des membres du Hamas soient des hauts fonctionnaires de l'UNRWA leur a permis d'exercer une grande influence au sein de cet organisme et de détourner ses installations pour en faire des ressources militaires, conformément à la stratégie déclarée du Hamas d'utiliser les infrastructures civiles à des fins militaires<sup>26</sup>. Les services de renseignement ont découvert que, à une réunion du conseil du Hamas (da'wah) tenue en 2022, il avait été déclaré que « le mouvement s'effor[çait] de prendre le contrôle de ces bureaux [de l'UNRWA] afin de les exploiter pour les besoins du mouvement, en plus d'utiliser des sites sous les bureaux de l'UNRWA comme entrepôts de haute sécurité pour le stockage des roquettes, et pour des tunnels ». Le Secrétaire général des Nations Unies, M. Ban Ki-Moon, a déclaré en 2015 qu'il était « consterné par le fait que des groupes militants palestiniens a[va]ient pu mettre les écoles des Nations Unies en danger en les utilisant comme caches d'armes », et qu'un tel comportement était « inacceptable »<sup>27</sup>. Dans son rapport annuel pour 2022, l'UNRWA indiquait lui-même que, lorsqu'il avait inspecté ses installations cette année-là, « [l]es problèmes les plus souvent relevés étaient l'absence de panneaux "Armes interdites" adéquats et de sigles de l'ONU »<sup>28</sup>. Pourtant, aucune mesure appropriée n'a été prise par l'ONU pour demander à l'UNRWA de s'expliquer sur ces faits.

25. Le Hamas s'est en particulier approprié les écoles de l'UNRWA comme ressources militaires, et ces écoles font partie intégrante des plans de déploiement militaire du Hamas à Gaza. Comme nous l'avons déjà dit, pas moins de 80 directeurs et directeurs adjoints d'écoles, employés dans 60 écoles de l'UNRWA, sont des membres avérés du Hamas, de sa branche militaire, de l'organisation du Jihad islamique palestinien ou d'autres factions militaires. Ainsi, il ressort d'une copie du « Plan de déploiement » du troisième bataillon des brigades Al-Qassam que des combattants armés du Hamas étaient présents dans deux postes militaires situés dans les écoles d'Arlis et d'Al-Zahra, et du « Plan de défense » des bataillons Al-Fatah et Al-Daraj que des postes militaires étaient également situés dans les écoles Assad Al-Saftawi et Fahmi Al-Jarjawi. L'UNRWA et l'ONU ont largement fermé les yeux sur cette violation flagrante de la neutralité<sup>29</sup>.

26. L'UNRWA n'a pas non plus jugé nécessaire de réagir comme il convenait face aux préoccupations exprimées à maintes reprises par Israël et d'autres acteurs internationaux, selon lesquelles ses activités éducatives avaient l'effet pervers de radicaliser des générations de Palestiniens en glorifiant la violence et le terrorisme, en encourageant le djihad, en promouvant l'antisémitisme et en niant le droit d'Israël à exister. En 2021, le Parlement européen s'est déclaré préoccupé « par les discours de haine et la violence inculqués par les manuels scolaires palestiniens

---

<sup>25</sup> Voir « Information Concerning the Infiltration of Terrorist Organizations into UNRWA » (annexe 68) ; voir aussi J. Becker et A. Rasgon, « Records Seized by Israel Show Hamas Presence in U.N. Schools », *The New York Times* (8 décembre 2024) (annexe 14).

<sup>26</sup> Le manuel du Hamas sur les fondements du génie militaire, phase III, recommande à ses militants d'exploiter les infrastructures civiles, telles que « les maisons, les écoles, les universités, les hôpitaux, les ponts, les compagnies d'électricité, les conseils législatifs, les mosquées [et] les marchés », en ce qu'elles « constituent le meilleur dispositif de défense », « Information Concerning the Infiltration of Terrorist Organizations into UNRWA » (annexe 68).

<sup>27</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, doc. S/2015/286 (27 avril 2015) p. 3 (annexe 16).

<sup>28</sup> UNRWA, « Annual Operational Report 2022 » (27 juillet 2023) p. 63 (annexe 61).

<sup>29</sup> « Information Concerning the Infiltration of Terrorist Organizations into UNRWA » (annexe 68).

et utilisés dans les écoles par l'UNRWA<sup>30</sup> ; en 2022, il a « [d]éplor[é] que le contenu problématique et haineux présent dans des manuels scolaires palestiniens n'ait toujours pas été supprimé »<sup>31</sup>. En 2024, le Parlement européen a de nouveau condamné les

« contenus problématiques et haineux qui encouragent la violence, propagent l'antisémitisme et incitent à la haine dans les manuels scolaires palestiniens rédigés par des fonctionnaires financés par l'Union ainsi que dans le matériel pédagogique supplémentaire élaboré par le personnel de l'UNRWA et utilisé dans ses écoles »<sup>32</sup>.

La même année, il est ressorti d'un examen réalisé par l'ONU elle-même que, « [m]ême si les occurrences [des contenus éducatifs porteurs de haine] [étaie]nt très limitées, ces éléments constitu[ai]ent une violation grave du principe de neutralité »<sup>33</sup>.

## **B. L'ampleur effroyable de l'infiltration de l'UNRWA par des organisations terroristes, et ses conséquences désastreuses**

27. L'ampleur choquante de l'infiltration de l'UNRWA par le Hamas et d'autres organisations terroristes, sur laquelle Israël n'a cessé d'alerter l'ONU depuis plus de 20 ans, est devenue indéniable avec l'atroce attaque du 7 octobre 2023 contre Israël et les hostilités militaires qui ont suivi.

28. Ainsi que l'a confirmé le Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies<sup>34</sup>, des employés de l'UNRWA ont participé activement à la perpétration de l'attaque odieuse du 7 octobre 2023 sur le territoire israélien, en se livrant notamment à des meurtres, des enlèvements et des pillages. Nous ne citerons ici que quelques exemples horribles, tirés de documents des services de renseignements, sur lesquels Israël a attiré l'attention<sup>35</sup> :

a) Mohammad Marwan Abu Itiwi, militant des brigades Al-Qassam et « chauffeur » déclaré de l'UNRWA, a été filmé, le 7 octobre 2023, en train d'assassiner et d'enlever des civils israéliens dans la région de Réïm en Israël<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> 2020/2140(DEC), 29 avril 2021, décision, par. 444 (annexe 19). La même année, le secrétaire d'État des États-Unis, M. Anthony Blinken a déclaré ce qui suit : « Nous avons aussi la ferme intention que l'UNRWA poursuive les réformes très nécessaires en ce qui concerne certains abus du système qui ont eu lieu dans le passé, eu égard en particulier à la diffusion très problématique d'information antisémite ou anti-israélienne dans ses supports pédagogiques » : H. Cohen, « US to aid UNRWA on condition of new curriculum », *The Jerusalem Post* (11 juin 2021) (annexe 20). D'autres pays donateurs de l'UNRWA, dont l'Australie, le Canada et le Royaume-Uni, ont exprimé des préoccupations similaires.

<sup>31</sup> 2021/2106(DEC), 4 mai 2022, par. 175 (annexe 21).

<sup>32</sup> 2023/2129(DEC), 11 avril 2024, par. 199 (annexe 22).

<sup>33</sup> Groupe chargé de mener un examen indépendant de l'UNRWA, « Final Report for the United Nations Secretary-General, Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality » [rapport final présenté au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité] (20 avril 2024) (ci-après, le « rapport Colonna »), p. 30 (annexe 23) ; fait révélateur, il a aussi été jugé nécessaire dans, le rapport Colonna, de recommander notamment à l'UNRWA de « [r]évoquer tous les manuels et suppléments avec les pays hôtes, Israël et l'Autorité palestinienne », et d'« [i]nterdire que les manuels des pays hôtes et autres ouvrages produits localement et utilisés dans les écoles de l'UNRWA contiennent des discours de haine, des incitations à la violence ou des références antisémites, quelle qu'en soit la forme ».

<sup>34</sup> Voir, *infra*, par. 39-42.

<sup>35</sup> « Information Concerning the Infiltration of Terrorist Organizations into UNRWA » (annexe 68).

<sup>36</sup> Le Secrétaire général des Nations Unies a déploré le décès de cet homme, dont il a dit qu'il s'agissait d'« un autre de nos collègues de l'UNRWA » : voir António Guterres, *antoniguterres*, X (anciennement *Twitter*) (24 octobre 2024) (annexe 18).

- b) Faisal Ali Mussalem Al-Naami, agent des brigades Al-Qassam servant dans la branche des communications et de l'appui au combat du bataillon Nuseirat, et « travailleur social » déclaré de l'UNRWA, a été filmé en train d'enlever le corps d'un citoyen israélien de 21 ans assassiné et de l'emporter dans son véhicule (vers Gaza).
- c) Rami Mohammad Ramadan Sabbah, combattant du bataillon Deir el-Balah du Hamas et « professeur de mathématiques » déclaré de l'UNRWA, figure sur des images montrant l'enlèvement d'une Israélienne âgée, qui ont circulé sur les réseaux sociaux.
- d) Ibrahim Atiya Mohammad Abu Ghafra, membre de l'unité des forces spéciales des brigades Al-Qassam (Nukhba) dans la 2<sup>e</sup> compagnie du bataillon Nuseirat, et « enseignant » déclaré de l'UNRWA, a assassiné des citoyens israéliens dans le kibboutz israélien Réim.
- e) Yusuf Zedan El Hawajri, membre du bataillon Deir el-Balah des brigades Al-Qassam, et « professeur d'arabe » déclaré de l'UNRWA, a été associé à l'enlèvement de jeunes filles israéliennes et a pillé des biens israéliens.
- f) Mamdouh Husain Ahmad Al Qaq, membre de la brigade de Rafah du jihad islamique palestinien et autre « enseignant » de l'UNRWA, s'est aussi infiltré dans le territoire israélien et a pris part à l'attaque du 7 octobre.
- g) Hafez Mousa Mohammed Mousa, membre du bataillon de Jabaliya Est (brigades Al-Qassam) et « directeur d'école » de l'UNRWA, a ordonné à d'autres membres du Hamas de s'infiltrer en Israël avec des voitures et des armes par le point de passage d'Erez.

29. Quand l'UNRWA se réfère à ses employés tués ou blessés au cours du conflit en cours à Gaza, il inclut sans vergogne des terroristes de ce type. De plus, alors que l'UNRWA n'a communiqué à Israël que les noms d'environ un tiers (37 %) des membres de son personnel sur le terrain, qui ont été tués selon lui, pas moins de 24 % de ces noms ont été identifiés par Israël comme étant ceux de membres du Hamas ou du jihad islamique palestinien.

30. Des employés de l'UNRWA auraient aussi joué un rôle dans la détention d'otages israéliens à Gaza. Une otage délivrée a déclaré avoir été retenue en captivité par un « enseignant » de l'UNRWA ; une autre otage libérée, Emily Damari, aurait été détenue dans des locaux de l'UNRWA<sup>37</sup>.

31. L'utilisation abusive, généralisée et systémique par le Hamas du matériel et des installations de l'UNRWA s'est poursuivie impunément pendant les hostilités armées qui ont suivi l'attaque du 7 octobre, ce qui met en évidence les liens qui unissent très profondément ces deux entités. Des centres de commandement et de contrôle, des cachettes et des entrepôts d'armes du Hamas ont été découverts à l'intérieur ou dans les environs immédiats d'au moins 32 installations de l'UNRWA, y compris des écoles, des entrepôts, des complexes et des appartements. On notera tout particulièrement qu'une batterie de serveurs située à 18 mètres sous terre et utilisée par le centre de commandement du renseignement du Hamas, découverte sous le siège de l'UNRWA à Gaza, était

---

<sup>37</sup> Voir « Freed Gaza Hostage Told Starmer that Hamas Held Her in UNRWA Premises, Her Mother Says », *The Guardian* (31 janvier 2025) (annexe 25) ; l'« utilisation des bureaux de l'UNRWA, qui servent de prison pour des otages israéliens » a été condamnée par l'Italie : voir la déclaration faite par le ministre italien des affaires étrangères, Antonio Tajani, « Italian Foreign Minister Antonio Tajani: "We don't want to work with UNRWA and we condemn the use of UNRWA offices as a prison for Israeli hostages" », *European Jewish Congress* (7 février 2025) (qui a ajouté : « Nous ne travaillons qu'avec le Programme alimentaire mondial. Nous ne voulons pas travailler avec l'UNRWA. ») (Annexe 72).

directement alimentée par le réseau électrique de l'UNRWA<sup>38</sup>. Des terroristes et des infrastructures du Hamas et du jihad islamique palestinien ont été découverts au siège de l'UNRWA dans la ville de Gaza<sup>39</sup>. De multiples attaques contre les forces israéliennes ont été menées depuis des locaux de l'UNRWA.

32. Bien entendu, les militants du Hamas ont opéré depuis des écoles de l'UNRWA. Pour ne donner que quelques exemples, le Hamas a tiré un missile antichar depuis une école de l'UNRWA à Rafah<sup>40</sup> ; il a utilisé l'école Abu-Ariban et une autre école de Nusseirat pour cacher ses militants<sup>41</sup> ; il a aussi longtemps utilisé une école de Nusseirat comme centre d'opérations militaires<sup>42</sup> ; il a également utilisé les écoles Al-Qahirah, Mousa et Al-Jaouni comme centres de commandement pour diriger des attaques contre les forces israéliennes<sup>43</sup>.

33. Des puits menant au vaste système de tunnels souterrains du Hamas — uniquement conçu pour servir la campagne terroriste du Hamas contre Israël — ont également été découverts dans un certain nombre d'écoles de l'UNRWA. L'UNRWA a d'ailleurs reconnu au fil des ans que des tunnels du Hamas avaient été construits sous ses écoles, mais il n'a rien fait pour remédier à cette grave situation. Ainsi, les tunnels qui avaient été découverts sous l'école secondaire de type B pour garçons de Maghazi en 2017 et sous l'école secondaire de type A pour garçons de Zeitoun en 2021, dont l'UNRWA avait affirmé qu'ils avaient été bouchés et désaffectés, se sont révélés opérationnels durant les hostilités au cours.

34. Il convient aussi de relever que, depuis le début des hostilités, l'UNRWA n'a jamais — pas même une seule fois — informé Israël de cas d'infiltration ou d'utilisation de son infrastructure par le Hamas, contrairement à d'autres organisations humanitaires opérant à Gaza, et que cet organisme a ainsi manqué à son devoir d'avertir Israël que ses installations avaient été compromises. Une seule déclaration publique a été faite par l'UNRWA sur les réseaux sociaux, selon laquelle le Hamas lui avait volé du carburant, mais elle a été rapidement supprimée.

35. Dans ce contexte, il est clair que les préoccupations d'Israël concernant l'infiltration de l'UNRWA par le Hamas et d'autres organisations terroristes, qui ont été exprimées maintes et maintes fois dans d'innombrables échanges avec l'UNRWA et l'ONU, sont tombées dans l'oreille de sourds ; et que l'incapacité de l'ONU et de l'UNRWA à remédier à ces violations flagrantes des principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance a eu des conséquences dévastatrices, qui ont causé des souffrances sans précédent et exacerbé les risques déjà élevés qui pèsent sur la sécurité.

### **C. Le refus de l'ONU et de l'UNRWA de prendre des mesures de responsabilisation adéquates**

36. Les mesures prises par l'ONU ont été déplorablement insuffisantes pour faire face à une réalité fondamentale : l'UNRWA a agi et continue d'agir en violation des principes de neutralité,

---

<sup>38</sup> Site Internet du porte-parole des forces de défense israéliennes (ci-après, les « FDI ») (10 février 2024) (annexe 52).

<sup>39</sup> *Ibid.* (12 juillet 2024) (annexe 56).

<sup>40</sup> *Ibid.* (30 mai 2024) (annexe 38).

<sup>41</sup> *Ibid.* (14 juillet 2024) (annexe 57).

<sup>42</sup> *Ibid.* (14 mai 2024) (annexe 51).

<sup>43</sup> *Ibid.* (4 juillet 2024) (annexe 69) et (6 juillet 2024) (annexe 70).

d'impartialité et d'indépendance. Le 5 février 2024, en consultation avec l'UNRWA, le Secrétaire général des Nations Unies a chargé un groupe d'examen indépendant, dirigé par M<sup>me</sup> Catherine Colonna, de déterminer

« si l'Office fait tout ce qui est en son pouvoir pour garantir la neutralité et pour donner suite à toute allégation de manquements graves, en tenant compte du mandat de l'Office, de ses capacités et de ses ressources, ainsi que du contexte opérationnel et politique et des conditions de sécurité uniques et souvent difficiles dans lesquels il doit travailler, en particulier à Gaza »<sup>44</sup>.

Toutefois, le mandat du Groupe d'examen indépendant lui interdisait d'enquêter sur les allégations de manquement au principe de neutralité ou de tirer des conclusions factuelles à leur sujet<sup>45</sup>. Ces limitations importantes du mandat du Groupe d'examen indépendant ont empêché celui-ci de remédier efficacement à la situation très préoccupante sur le terrain et de réaliser des progrès notables dans ce domaine.

37. Même avec son mandat limité, le Groupe d'examen indépendant a pu confirmer dans le rapport Colonna ce qu'Israël affirme depuis des décennies : l'UNRWA a systématiquement et scandaleusement manqué à son devoir de neutralité. Au vu de l'ampleur des manquements constatés, le Groupe d'examen indépendant a formulé pas moins de 50 recommandations dans « huit catégories qui reprennent des domaines essentiels nécessitant une amélioration immédiate »<sup>46</sup>. Ces « domaines essentiels » englobent l'ensemble des opérations de l'UNRWA, y compris la gouvernance, les structures de gestion et de contrôle interne, le personnel, les installations, les services d'éducation, les syndicats du personnel et les relations avec les donateurs<sup>47</sup>. Le Groupe d'examen indépendant a aussi relevé des manquements de l'UNRWA à la neutralité dans,

« notamment[,] [l]es cas suivants : le personnel exprime publiquement des opinions politiques ; des manuels du pays hôte au contenu problématique sont utilisés dans certaines écoles de l'UNRWA ; des syndicats de personnel politisés profèrent des menaces contre la direction de l'UNRWA et perturbent les activités »<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Rapport Colonna, annexe A, p. 47, par. 3 (annexe 23).

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 49, par. 7.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 5. Ainsi qu'il a été observé,

« [l]e fait que de telles recommandations ont dû être formulées montre l'incapacité de l'UNRWA à appliquer les principes de base d'une gestion compétente. Plus important encore, le rapport constate deux faillites morales loin d'être récentes : d'une part, la résistance — et l'obstruction — de l'UNRWA s'agissant de vérifier les antécédents de son personnel pour s'assurer qu'ils n'ont pas de liens avec le terrorisme, et, d'autre part, son refus de retirer de son matériel pédagogique les contenus contraires aux principes de l'ONU, principalement les contenus antisémites ou contre Israël, et ceux promouvant la violence. En fin de compte, les faillites morales constatées par les auteurs du rapport, ainsi que les nombreuses défaillances dans les pratiques de gestion les plus fondamentales, équivalent à une mise en accusation accablante de la direction actuelle et précédente de l'organisme ... l'évidence de nombreuses recommandations, parmi les 50 formulées, met en évidence la mauvaise gestion scandaleuse de l'UNRWA, qui perdure depuis de nombreuses décennies. De plus, son entêtement de longue date à ne pas vérifier correctement les antécédents des membres de son personnel, vérification qui éviterait d'employer des terroristes ou des alliés des terroristes, et à ne pas retirer le matériel pédagogique dont les contenus sont contraires aux principes de l'ONU, trahit non seulement la faillite de la gestion de l'UNRWA, mais aussi une faillite morale. » J. Lindsay, « Evaluating UNRWA after the Colonna Report », *The Washington Institute for Near East Policy* (27 juin 2024), p. 7 (annexe 26).

<sup>48</sup> Rapport Colonna, p. 5 (annexe 23).

Il est important de noter que, dans son rapport, le Groupe d'examen indépendant a reconnu sans équivoque que « [t]oute participation à un groupe armé qui promeut la discrimination ou la violence, tel que le Hamas ou le Jihad islamique, viole le principe de neutralité »<sup>49</sup>.

38. Le Secrétaire général des Nations Unies a demandé au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) du Secrétariat d'ouvrir une enquête distincte sur l'implication de 19 employés de l'UNRWA dans les attaques du 7 octobre 2023. Cette enquête avait, elle aussi, une portée limitée, non seulement en ce qui concerne le nombre d'employés de l'UNRWA visés, mais aussi parce que le mandat du BSCI ne lui permettait pas d'enquêter sur le comportement antérieur des employés figurant sur la liste, y compris sur leur appartenance au Hamas, sur le comportement de l'UNRWA à cet égard et sur les conséquences qui en ont découlé. Il va s'en dire que son travail a ainsi été circonscrit d'une manière qui a fait que le BSCI ne pouvait pas prendre connaissance du vrai contexte, dans sa globalité.

39. Comme l'a reconnu le personnel du BSCI, les autorités israéliennes ont pleinement coopéré à son enquête, notamment en lui communiquant des renseignements confidentiels. Or, lorsque Israël a demandé au BSCI, et plus tard au Secrétaire général des Nations Unies, de lui envoyer le rapport complet (après qu'il eut été consulté par plusieurs autres États Membres)<sup>50</sup>, cette demande a été rejetée. Israël n'a obtenu qu'une version expurgée qui ne comportait aucune des conclusions formulées dans le rapport, ce qui signifie qu'Israël n'a pas été en mesure d'évaluer, de contester ou même d'approuver le rapport du BSCI.

40. Il s'ensuit que l'intolérable réalité de l'infiltration généralisée des rangs de l'UNRWA par le Hamas et d'autres organisations terroristes, et du mépris flagrant de l'UNRWA pour ses obligations et son mandat, n'a fait l'objet ni d'une attention adéquate ni d'aucune enquête. Les sévères conclusions du rapport Colonna et de l'enquête du BSCI confirment les préoccupations maintes fois exprimées par Israël, à savoir que le personnel, les procédures et les opérations de l'UNRWA font peser de graves risques sur la sécurité, mais ces conclusions ne s'attaquent pas au problème central, qui est l'infiltration massive de l'UNRWA. De même, le soi-disant « plan d'action » adopté par l'UNRWA à la suite du rapport Colonna, qui ne fait aucune mention du Hamas ou des risques d'infiltration terroriste de manière plus générale, n'offre guère de perspective de changements notables. Pourtant, l'ONU a refusé d'en faire plus. Les exhortations d'Israël, à examiner de manière transparente les allégations bien étayées de violations généralisées commises par l'UNRWA, ont été ignorées.

41. D'ailleurs, l'interprétation que l'UNRWA a faite du rapport Colonna, telle qu'elle a été communiquée à Israël dans une lettre datée du 8 mai 2024, était la suivante : « [p]our l'essentiel, le rapport recommande que l'Office et Israël coopèrent étroitement sur les questions de neutralité »<sup>51</sup>. Il a ainsi été dit clairement que l'UNRWA n'entend agir qu'au cas par cas, en fonction des renseignements réunis par Israël, et qu'il n'a pas l'intention de s'attaquer de front au problème systémique de son infiltration généralisée par le Hamas. Qui plus est, bien que l'UNRWA ait enfin actualisé son règlement du personnel en mai 2024 en vue d'interdire pour la première fois l'« appartenance à un groupe armé », cette interdiction est délibérément de portée plus limitée que celle énoncée dans le rapport Colonna qui, comme nous l'avons noté plus haut, indiquait clairement

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>50</sup> Voir « Letter from the Permanent Representative of Israel to the UN Secretary-General », 5 août 2024 (annexe 27).

<sup>51</sup> « Letter from the Acting Director of UNRWA's Department of Legal Affairs to the Director of Department for UN Political Affairs Ministry of Foreign Affairs of Israel », 8 mai 2024 (annexe 28).

que « [t]oute participation à un groupe armé qui promeut la discrimination ou la violence, tel que le Hamas ou le jihad islamique, viole le principe de neutralité ».

42. Dans une lettre datée du 13 mai 2024, adressée au cabinet du Secrétaire général de l'ONU par le ministère israélien des affaires étrangères, Israël a attiré l'attention sur ce problème systémique et de nouveau demandé à l'ONU d'agir<sup>52</sup>. Il a averti que,

« [c]omme ni le BSCI ni le Groupe d'examen indépendant dirigé par M<sup>me</sup> Colonna n'a[vait] été officiellement chargé d'enquêter sur cette question, les conséquences pratiques [étaie]nt graves : aucun organisme de l'ONU n'enquête sur l'infiltration la plus importante jamais réalisée d'un organe de l'ONU par une organisation terroriste ».

Israël a en outre précisé qu'« [i]l s'agi[ssai]t d'une évolution très préoccupante et inquiétante, compte tenu surtout de la gravité des accusations et des implications pour la sécurité d'Israël », ajoutant qu'« il y a[vait] actuellement un fossé entre la politique de l'UNRWA, qui emploie des centaines de membres du Hamas et du jihad islamique palestinien, et celle de nombreux pays donateurs, qui ont déjà inscrit ces deux groupes sur leur liste d'organisations terroristes ». La lettre se terminait par la déclaration suivante : « Israël attend de l'ONU qu'à l'issue de ce processus de vérification, elle prenne des mesures concrètes pour immédiatement licencier ces terroristes. Il est inacceptable de s'employer à faire fi des vérifications faites par les Israéliens et à minimiser la situation ».

43. À la fin de ce même mois, dans une lettre adressée à la sous-secrétaire générale à la sûreté et à la sécurité du Secrétaire général des Nations Unies, le ministère israélien des affaires étrangères a souligné qu'Israël avait maintes fois demandé que l'UNRWA fasse la lumière sur un incident, à savoir lorsque des militants armés avaient été repérés dans un complexe de l'UNRWA en présence de personnes vêtues de gilets bleus de l'ONU et de véhicules portant le sigle « ONU »<sup>53</sup>. La lettre expliquait que cet incident n'était « qu'un exemple illustrant le caractère problématique des relations entre l'UNRWA et le Hamas, qui fait peser sur la sécurité des risques dont on ne saurait faire fi ». La lettre demandait à l'UNRWA « de ne pas abandonner des véhicules de l'ONU, et d'informer immédiatement les FDI ... si des véhicules de l'ONU étaient laissés sans surveillance ou si des locaux de l'ONU étaient évacués ». La lettre soulignait en outre que

« l'infiltration systémique des rangs de l'UNRWA à Gaza par le Hamas, y compris par les centaines de terroristes que cet organisme emploie, ainsi que la présence d'hommes armés dans les installations de l'UNRWA et l'infrastructure terroriste mise en place dans ses installations, posait divers risques pour la sécurité, et que bureau de l'UNDSS [département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies] devait donc intervenir pour veiller à ce que la situation soit rectifiée au sein de l'UNRWA ».

44. Le 4 juillet 2024, Israël a écrit au commissaire général de l'UNRWA, et rappelé ce qui suit : « L'infiltration des rangs de l'UNRWA par le Hamas est un sujet de préoccupation récurrent, qu'Israël a porté à votre attention ainsi qu[à celle de] vos prédécesseurs et d'autres hauts responsables de l'ONU ces dernières années »<sup>54</sup>. Israël y expliquait que des employés et des

---

<sup>52</sup> « Letter from the Ambassador Deputy Director General for the UN and International Organizations Division Ministry of Foreign Affairs of Israel to the Chef de Cabinet Executive Office of the UN Secretary-General », 13 mai 2024 (annexe 29).

<sup>53</sup> « Letter from the Director of Department for the UN Political Affairs Ministry of Foreign Affairs of Israel to the Special Assistant to the UN Under-Secretary-General for Safety and Security », 30 mai 2024 (annexe 30).

<sup>54</sup> « Letter from the Deputy Director General for the UN and International Organizations Division Ministry of Foreign Affairs of Israel to the Commissioner-General of UNRWA », 4 juillet 2024 (annexe 31).

installations de l'UNRWA avaient été directement impliqués dans les attaques menées contre Israël le 7 octobre 2023 et après cette date, et que

« [l]e problème persistant de l'incitation à la haine et au djihad, et de l'apologie du terrorisme, dans le système éducatif de l'UNRWA [était] directement lié à la question de l'emploi de membres du Hamas, car beaucoup de ces terroristes occupent des fonctions d'autorité au sein de l'UNRWA, et sont notamment directeurs et directeurs adjoints d'écoles ».

Israël a joint une liste comportant une centaine d'autres noms d'employés de l'UNRWA identifiés comme étant membres du Hamas, avec leur numéro de matricule militaire, et a demandé au commissaire général de licencier immédiatement ces personnes ainsi que de tout membre du Hamas ou du jihad islamique palestinien. La lettre ajoutait que « [c]ette liste a[vait] valeur de test pour déterminer si l'ONU et de l'UNRWA respect[ai]ent le principe de neutralité et appliqu[ai]ent les recommandations faites dans le rapport de M<sup>me</sup> Colonna ».

45. Dans sa réponse datée du 8 juillet 2024, le commissaire général de l'UNRWA a clairement indiqué que l'UNRWA n'avait pas l'intention d'entreprendre un processus de vérification à grande échelle de ses employés, ajoutant que l'« UNRWA n'a[vait] ni les ressources ni les pouvoirs d'un État » et qu'il lui était donc difficile d'obtenir les éléments de preuve nécessaires ; les soupçons ne feraient l'objet d'une enquête que si Israël identifiait les individus concernés et fournissait lui-même les preuves pour chacun d'entre eux<sup>55</sup>.

46. Quand le cabinet du Secrétaire général de l'ONU a répondu le lendemain (9 juillet 2024) à la lettre envoyée par Israël deux mois plus tôt, il s'est efforcé de présenter sous un jour très positif les conclusions du rapport Colonna sur l'UNRWA et la réaction de l'UNRWA à ces conclusions<sup>56</sup>. Il a aussi réaffirmé qu'il incombait à Israël de prouver tout soupçon de faute professionnelle pesant sur des employés de l'UNRWA, et laissé entendre que les nouvelles mesures adoptées par cet organisme devaient suffire à garantir sa neutralité.

47. Le 15 octobre 2024, Israël a adressé une lettre au cabinet du Secrétaire général de l'ONU, dans laquelle il a pris note de la « réponse évasive de l'ONU » aux graves révélations sur l'infiltration systémique de l'UNRWA par le Hamas et le jihad islamique palestinien, et souligné la violation multiforme de la neutralité de l'UNRWA s'agissant des installations de cet organisme à Gaza<sup>57</sup>. La lettre se référait longuement : aux tunnels du Hamas découverts sous des écoles de l'UNRWA, dans lesquelles des membres du Hamas occupaient les fonctions de directeurs ; à la batterie de serveurs du Hamas découverte sous le siège de l'UNRWA à Gaza ; à un site militaire du Hamas découvert sous une école de filles de l'UNRWA à Gaza ; aux membres du Hamas qui occupaient des postes clés au sein de l'UNRWA, alors qu'Israël avait alerté l'UNRWA à leur sujet ; à la présence de militants dans les locaux de l'UNRWA. Israël disait ensuite qu'

« [e]n dépit de la position claire du rapport Colonna, selon lequel l'emploi par l'UNRWA de membres du Hamas ou du jihad islamique constituerait une violation du

---

<sup>55</sup> « Letter from the Commissioner-General of UNRWA to the Ambassador Deputy Director General for the UN and International Organizations Division Ministry of Foreign Affairs of Israel », 8 juillet 2024 (annexe 32).

<sup>56</sup> « Letter from the Chef de Cabinet Executive Office of the UN Secretary-General to the Ambassador Deputy Director General for the UN and International Organizations Division Ministry of Foreign Affairs of Israel », 9 juillet 2024 (annexe 33).

<sup>57</sup> « Letter from the Deputy Director General Head of the Division for the UN and International Organizations Ministry of Foreign Affairs of Israel to the Chef de Cabinet Executive Office of the UN Secretary-General », 15 octobre 2024 (annexe 34).

principe de neutralité, l'UNRWA a[vait] été encore [et encore] totalement incapable d'appliquer ce principe et continu[ait] de faire abstraction de la question la plus cruciale : comment s'attaquer au problème persistant de l'emploi massif de terroristes par l'UNRWA ».

La lettre exhortait une fois de plus l'ONU à « prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'UNRWA adhère au principe de neutralité », et relevait que, « jusqu'à présent, l'ONU n'a[vait] pas réussi à le faire ».

48. Dans une autre lettre adressée le 28 octobre 2024 au cabinet du Secrétaire général de l'ONU, le ministère israélien des affaires étrangères a protesté contre la déclaration du Secrétaire général qui déplorait le décès d'un « collègue de l'UNRWA » en dépit du fait qu'Israël avait précédemment informé l'ONU que cet homme était un des membres du Hamas qui avaient pris part à l'attaque du 7 octobre 2023. La lettre « demand[ait] instamment à [l'ONU], une fois de plus, de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'UNRWA respecte le principe de neutralité, ce que l'ONU n'a[vait] pas fait jusqu'à présent »<sup>58</sup>.

#### **D. La conclusion légitime d'Israël, selon laquelle l'UNRWA n'est plus digne de confiance, et la réponse licite d'Israël**

49. C'est dans le contexte de ces circonstances extraordinaires d'infiltration généralisée de l'UNRWA par des organisations terroristes, et de violations persistantes de la neutralité, associées à l'absence de toute perspective que ces questions graves soient gérées de manière adéquate par l'ONU, en dépit de multiples demandes, avertissements et opportunités, qu'Israël est finalement parvenu à la conclusion qu'il n'était plus permis d'escompter que l'UNRWA se montre à la hauteur de ses objectifs humanitaires et agisse conformément aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

50. Israël a donc exercé son droit de révoquer l'accord Comay-Michelmores, et décidé de mettre fin à son appui officiel à l'UNRWA. Israël a aussi interdit toute activité de l'UNRWA sur le territoire israélien. L'UNRWA est, bien entendu, tenu de respecter les lois et règlements d'un pays hôte, et il s'est vu accorder suffisamment de temps pour prendre les dispositions nécessaires à cet égard<sup>59</sup>.

51. Il est important de noter qu'Israël a clairement dit que la législation adoptée à ce propos ne compromettrait en rien son engagement à honorer ses obligations juridiques internationales. Comme cela a été confirmé dans les lettres qu'il a adressées le 18 décembre 2024 à l'ONU,

« Israël s'engage à respecter toutes les obligations juridiques internationales qui lui incombent, y compris celles prescrites par le droit des conflits armés et celles reflétées dans les mesures conservatoires indiquées par la Cour internationale de Justice. Israël évalue régulièrement ses actions à la lumière du droit international applicable, notamment dans le cadre de la procédure judiciaire actuellement en cours devant la Haute Cour de justice d'Israël concernant la fourniture d'une aide humanitaire à Gaza. Comme par le passé, Israël se donne beaucoup de mal pour continuer à permettre et à

---

<sup>58</sup> « Letter from the Deputy Director General Head of the Division for the UN and International Organizations Ministry of Foreign Affairs of Israel to the Chef de Cabinet Executive Office of the UN Secretary-General », 28 octobre 2024 (annexe 35).

<sup>59</sup> Voir aussi « Letter from the Permanent Representative of Israel to the United Nations to the UN Secretary-General », 30 janvier 2025 (annexe 36).

faciliter la fourniture de l'aide et des services humanitaires nécessaires à Gaza dans des circonstances très difficiles. »<sup>60</sup>

52. De fait, le président de la commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset, qui a présenté les lois en question au Parlement israélien, a déclaré que la révocation de l'accord Comay-Michelmores ne visait pas à entraver l'une quelconque des obligations juridiques internationales incombant à Israël. Selon les termes du président,

« [L]e législateur n'entend pas, par ce projet de loi, modifier la fourniture de l'aide humanitaire ou de toute autre assistance dont la population civile a besoin ... au contraire, des organisations de bonne foi ayant des activités dans ce domaine, par opposition à celles qui sont infiltrées par des groupes terroristes, pourraient aider la population bien plus efficacement que l'UNRWA ne l'a fait jusqu'à présent »<sup>61</sup>.

53. Les lois d'Israël sont en outre conformes à l'obligation faite à tout État, telle qu'elle a été reconnue par le Conseil de sécurité de l'ONU, de s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit, actif ou passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme, et de prendre les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis<sup>62</sup>.

54. Israël travaille sans relâche avec ses partenaires internationaux autres que l'UNRWA, y compris au sein du système des Nations Unies, pour permettre et faciliter l'acheminement continu de l'aide humanitaire aux civils de Gaza, et assurer la fourniture sans entrave des services de base nécessaires, d'une manière qui ne compromette pas la sécurité d'Israël. Ces efforts à grande échelle comprennent de constants échanges diplomatiques de haut niveau, la fourniture de solutions logistiques sur le terrain et des mécanismes de coordination en temps réel associant de nombreux États tiers, des organismes clés de l'ONU (y compris la coordonnatrice de haut niveau de l'action humanitaire et de la reconstruction pour Gaza)<sup>63</sup>, et tout un ensemble d'organisations non

---

<sup>60</sup> Voir « Identical Letters from the Permanent Representative of Israel to the United Nations to the President of the Security Council and the President of the General Assembly », 18 décembre 2024 (annexe 37).

<sup>61</sup> « Remarks by Member of Knesset Mr Yuli Edelstein during the Second and Third Reading of the *Law to cease UNRWA operations* », 28 octobre 2024 (annexe 67).

<sup>62</sup> Voir *infra*, par. 58.

<sup>63</sup> Voir aussi « Identical Letters from the Permanent Representative of Israel to the United Nations to the President of the Security Council and the President of the General Assembly », 18 décembre 2024 (annexe 37) :

« Les organismes des Nations Unies telles que le Programme alimentaire mondial, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que l'Organisation mondiale de la Santé, ont considérablement élargi leurs opérations à Gaza, notamment par l'intermédiaire du mécanisme des Nations Unies destiné à accélérer l'acheminement des secours humanitaires à Gaza, et ont fait la preuve de leur capacité de fournir une aide efficace, à très grande échelle et sans liens corrosifs avec des entités terroristes. Ces organisations humanitaires ont les moyens requis pour apporter la réponse humanitaire nécessaire à Gaza, comme elles le font ailleurs dans le monde. L'essentiel de l'aide humanitaire entrant sur le territoire est déjà coordonné par des acteurs autres que l'UNRWA ; les interventions relatives aux services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène à Gaza sont également mises en œuvre principalement par l'UNICEF et le PNUD, avec une participation très minime de l'UNRWA. Le seul obstacle à l'expansion des opérations humanitaires d'organismes autres que l'UNRWA est d'ordre politique. »

Une coopération est également entreprise avec le département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS), le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le groupe de la coordination de l'accès humanitaire (ONU).

gouvernementales (ONG)<sup>64</sup>. À ces fins, Israël n'a cessé de faciliter le passage sans heurts, par le territoire israélien, des travailleurs humanitaires internationaux, ainsi que des fournitures humanitaires et logistiques, à destination et en provenance de Gaza. La réalité sur le terrain a prouvé que les assertions selon lesquelles l'UNRWA est irremplaçable sont tout simplement fausses.

55. En ce qui concerne la Judée-Samarie, Israël a souligné qu'il ne fallait pas négliger les rôles et les responsabilités de l'Autorité palestinienne en matière d'affaires civiles (tels qu'ils ont été convenus dans le cadre des accords d'Oslo)<sup>65</sup>. Israël continue de travailler en coopération et en coordination, grâce à ses chargés de liaison, avec une multitude d'organismes de l'ONU, d'ONG et d'États tiers qui œuvrent dans la région. Israël continue notamment de délivrer des permis de travail aux employés internationaux et de faciliter des projets d'aide. Conformément aux accords d'Oslo, qui régissent l'accueil des bureaux de représentation des États étrangers dans les territoires placés sous l'administration de l'Autorité palestinienne à certaines fins définies (et n'imposent donc pas à Israël une quelconque obligation à l'égard d'États tiers)<sup>66</sup>, Israël facilite cette représentation. On peut ajouter que ces bureaux de représentation ne sont pas des missions diplomatiques ou consulaires, et que ni eux ni leurs personnels ne jouissent d'aucun privilège ou d'aucune immunité diplomatique ou consulaire.

56. Israël a en outre précisé que tous les habitants de Jérusalem ont droit aux services publics et municipaux conformément à la législation israélienne. Le Gouvernement israélien a déjà adopté une série de décisions, dont la plus récente le 5 juin 2024, visant à promouvoir la fourniture des services qui étaient jusqu'à présent fournis par l'UNRWA, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

57. La position inchangée d'Israël, comme cela a aussi été expliqué à l'ONU, a été et reste que

« le droit international n'exige d'aucun État qu'il assiste une entité qui met en péril sa sécurité nationale et y porte atteinte et qu'il coopère avec elle, et encore moins avec une entité qui s'est révélée être tout sauf neutre et impartiale. Non seulement l'UNRWA n'a pas respecté ses obligations et n'a pas déraciné le Hamas, mais il a également privilégié à maintes reprises les agendas politiques au détriment de la fourniture d'une aide efficace et a souvent entravé les efforts humanitaires de plus grande envergure en insistant sur le monopole des services. »<sup>67</sup>

58. Malheureusement, la résolution 79/232, qui est à l'origine de la présente procédure consultative, soustrait les droits et prérogatives d'Israël à l'avis de la Cour. Elle ne souffle pas non plus mot du fait que ce n'est pas Israël mais le terrorisme qui, pour reprendre les termes du Conseil de sécurité de l'ONU, « reste une grave menace pour la paix et la sécurité internationales, la

---

<sup>64</sup> Il s'agit notamment des ONG suivantes : International Rescue Committee (IRC), Global Empowerment Mission (GEM), Save The Children, Project Hope, American Near East Refugee Aid (ANERA), International Medical Corps (IMC), UK-MED, Médecins Sans Frontières (MSF), World Central Kitchen (WCK), Water Mission, Relief and Humanitarian Aid Mission for All (RAHMA), MedGlobal, Catholic Relief Services (CRS), Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Mercy Corps, Samaritan's Purse et Multifaith Alliance.

<sup>65</sup> « Identical Letter from the Permanent Representative of Israel to the United Nations to the President of the Security Council and President of the General Assembly », 18 décembre 2024 (annexe 37).

<sup>66</sup> Voir « Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip », 28 septembre 1995, article IX(5) (annexe 64). Les accords d'Oslo n'imposent en aucune manière à Israël une quelconque obligation à l'égard d'États tiers.

<sup>67</sup> « Identical Letter from the Permanent Representative of Israel to the United Nations to the President of the Security Council and President of the General Assembly », 18 décembre 2024 (annexe 37).

jouissance des droits de l'homme et le développement économique et social de tous les États Membres et compromet la stabilité et la prospérité dans le monde »<sup>68</sup>.

### III. LA COUR DEVRAIT REFUSER DE DONNER L'AVIS CONSULTATIF DEMANDÉ

59. La Cour a toujours dit qu'elle a le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies<sup>69</sup>. La présente procédure présente non pas une, mais plusieurs raisons décisives justifiant que la Cour fasse cela.

60. Premièrement, la demande et la question soumises à la Cour portent sur des sujets et des allégations qui font déjà l'objet d'une procédure contentieuse, actuellement pendante devant la Cour, à savoir celle relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*. Non seulement ce fait met en évidence le caractère abusif de la présente demande (sur lequel nous reviendrons), mais il donne aussi à entendre que l'avis consultatif qui sera rendu pourrait préjuger au fond certains éléments pertinents pour l'instance introduite contre Israël par l'Afrique du Sud, ce qui compromettrait gravement l'intégrité de la fonction judiciaire de la Cour.

61. Il convient de noter que l'Afrique du Sud s'est portée coauteure de la demande, son objectif étant sans doute de tirer profit de toute déclaration que la Cour pourrait faire en l'espèce, en vue d'étayer les positions que cet État a déjà prises ou qu'il prendra dans la procédure contentieuse en cours. Qui plus est, jusqu'à présent, huit des autres coauteurs de la demande (le Belize, la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Espagne, l'Irlande, la Libye, et les Palestiniens) ont cherché à intervenir dans l'affaire *Afrique du Sud c. Israël*, certains en avançant des assertions infondées sur des questions juridiques qui sont aussi soulevées par la demande.

62. Comme la Cour l'a rappelé, la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) a déjà refusé d'exercer sa compétence consultative dans l'instance relative au *Statut de la Carélie orientale*, où

« la question qui [] avait été posée [à la CPJI], d'une part, concernait directement le point essentiel d'un différend actuellement né entre deux États de sorte qu'y répondre équivaldrait en substance à trancher un différend entre les parties, et, d'autre part, soulevait des points de fait qui ne pouvaient être éclair[é]s que contradictoirement »<sup>70</sup>.

Dans la procédure consultative portant sur l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, la Cour a fait la distinction avec le précédent de la CPJI dans la procédure concernant le *Statut de la Carélie orientale*, en ce que la demande d'avis consultatif « ne touch[ait] assurément pas le fond même » du différend dont celle-ci était saisie<sup>71</sup>. La position de la Cour pourrait très difficilement être plus différente en l'espèce, car tout avis consultatif donné influencera incontestablement les décisions que la Cour aura à prendre dans l'affaire contentieuse dont elle a en parallèle à connaître (et qu'elle risquerait donc de préjuger). En effet, plusieurs faits

---

<sup>68</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 2129, 17 décembre 2013, doc. S/RES/2129 (2013), préambule (annexe 39).

<sup>69</sup> Y compris, récemment, dans *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 30-31.

<sup>70</sup> *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, deuxième phase, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1950, p. 221, citant *Statut de la Carélie orientale, avis consultatif, 1923*, C.P.J.I. série B n° 5.

<sup>71</sup> *Ibid.*

allégués et d'autres fausses assertions vigoureusement rejetés par Israël, qui sont *sub judice* en l'affaire *Afrique du Sud c. Israël*, constituent la prémisse même de la présente demande. Le lien étroit entre la présente demande, telle qu'elle a été formulée, et la procédure contentieuse en cours dans l'affaire *Afrique du Sud c. Israël* est encore davantage mis en évidence par le fait que son libellé même fait écho à la mesure provisoire indiquée à l'alinéa *b)* du point 2 du paragraphe 51 de l'ordonnance de la Cour en date du 28 mars 2024 dans l'affaire contentieuse.

63. Si l'on tient dûment compte de la logique du système global envisagé par la Charte, il devrait en outre être incontestable que l'Assemblée générale ne devrait pas être perçue comme s'immisçant dans des réclamations et des allégations soulevées dans des affaires contentieuses pendantes devant la Cour. La Cour ne devrait pas non plus autoriser cela. Il est clairement difficile d'accepter comme légitime une situation où une telle pression politique est exercée sur la Cour s'agissant de questions en cours d'examen dans une affaire litigieuse entre États Membres de l'ONU. Une telle situation serait également contraire aux principes fondamentaux de l'équité procédurale, de l'égalité des armes et de la justice naturelle dans le règlement des différends internationaux.

64. Ainsi, bien que la question posée à la Cour porte uniquement sur la détermination des obligations incombant à Israël, et pas sur le respect ou non par Israël de ces obligations, les liens multiples et inextricables entre cette question et celles soulevées dans la procédure contentieuse en cours entre l'Afrique du Sud et Israël justifient que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas rendre l'avis consultatif demandé. En effet, il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle un avis donné par la Cour porterait plus manifestement atteinte à l'intégrité de sa fonction judiciaire en matière contentieuse.

65. Deuxièmement, la demande et la question soumises à la Cour ont été formulées d'une façon ouvertement préjudiciable et partielle, voire contradictoire. Ainsi, la résolution 79/332 ne voit aucune difficulté à « [e]xige[r] d'Israël qu'il s'acquitte sans délai de toutes les obligations juridiques que lui impose le droit international », tout en demandant à la Cour de donner son avis sur la question de savoir « [q]uelles sont les obligations d'Israël ». Prenant Israël pour cible ostensiblement, la question repose sur le postulat qu'il ne s'acquitte pas des obligations que lui impose le droit international, et elle fait abstraction des intérêts et préoccupations légitimes de cet État en matière de sécurité, ainsi que des obligations de l'ONU et d'autres tierces parties relativement à l'objet même de la question. Donner un avis en réponse à une telle question serait incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour.

66. Troisièmement, la question de portée générale soumise à la Cour est une question que celle-ci a dans une large mesure déjà été appelée à traiter dans de précédents avis consultatifs qui concernaient précisément Israël. Dans le cadre de ces procédures, la Cour a examiné ce qu'elle a considéré comme les règles et principes applicables du droit international, et qui plus est livré son interprétation des obligations spécifiques incombant à Israël. Il va de soi que ces obligations constituent un aspect essentiel de la question posée dans la présente demande.

67. Quatrièmement, la question posée à la Cour concerne des obligations qui ne peuvent être définies que dans le cadre d'une analyse factuelle, pour laquelle une procédure consultative est intrinsèquement inadaptée. L'importance des faits, démontrée plus haut dans la section II, est également indéniable pour apprécier la situation sur le terrain pendant les hostilités en cours. La demande imposerait donc à la Cour soit de procéder à un examen approfondi des faits et de dégager des conclusions factuelles sur des questions litigieuses et mouvantes, qui ne peuvent pas être examinées comme il convient dans le cadre d'une procédure consultative, soit de tenir pour acquise la véracité des allégations contestées, ce qui serait incompatible avec la fonction judiciaire de la Cour.

68. Prises ensemble, toutes ces raisons illustrent et mettent en évidence une autre raison décisive, pour laquelle la Cour devrait en l'espèce fixer une limite et refuser de donner l'avis demandé : l'instrumentalisation et l'abus du processus judiciaire international.

69. La Cour est sans aucun doute consciente de la complexité et de la volatilité de la situation au Moyen-Orient, et pour Israël en particulier. Alors que la Cour a demandé leur libération inconditionnelle et immédiate, et en violation flagrante du droit international, des dizaines d'Israéliens et d'autres ressortissants sont toujours détenus à Gaza dans des conditions cruelles par le Hamas et d'autres organisations terroristes depuis près de 17 mois insupportables. Ces organisations et d'autres continuent de proclamer ouvertement leur intention de reprendre leurs attaques contre Israël. Des dizaines de milliers d'Israéliens sont toujours déplacés à l'intérieur du pays en raison de la dévastation causée par un conflit qu'Israël n'a ni déclenché ni voulu. Pourtant, les circonstances dans lesquelles la présente demande a été portée devant elle, et les termes expressément employés dans la question qui lui est posée, incitent la Cour à ne pas tenir compte de ce contexte pertinent. La compétence consultative de la Cour est utilisée comme un autre moyen de s'en prendre tout particulièrement à Israël pour le priver de son droit de se défendre licitement.

70. La Cour ne devrait pas permettre que son processus judiciaire soit utilisé de cette manière partisane et préjudiciable. Elle devrait reconnaître que la présente demande franchit une limite en tentant d'instrumentaliser et de politiser davantage sa procédure consultative, d'une manière qui compromet l'intégrité judiciaire de la Cour et rend le droit indissociable de la politique. Les abus flagrants dont fait preuve la présente demande ne doivent pas être tolérés.

#### IV. LES OBLIGATIONS INCOMBANT À UN MEMBRE DE L'ONU

71. Sans préjudice de la position ferme qui est celle d'Israël, selon laquelle, dans les circonstances de l'espèce, la Cour devrait refuser de donner l'avis consultatif qui lui est demandé, nous formulons ci-après quelques observations sur les obligations qui incombent aux Membres de l'ONU et sur lesquelles il conviendrait d'attirer l'attention en la présente procédure. Ces obligations, auxquelles les Membres de l'ONU ont volontairement souscrit, reflètent toutes l'intention de ses Membres de permettre à celle-ci de réaliser les buts pacifiques communs qu'ils ont définis pour elle, tout en préservant et même en promouvant leurs propres droits souverains au sein de ce système collectif. En tant que telles, ces obligations ne sont ni absolues ni sans réserve.

72. Les obligations que les Membres de l'ONU se sont engagés à assumer dans la Charte sont donc intrinsèquement liées aux buts exposés à l'article 1 de cette charte. C'est ce qui ressort clairement de la phrase introductive de l'article 2 de la Charte, qui, il semble nécessaire de le rappeler, dispose que l'ONU aussi, et pas seulement ses Membres, doit agir dans la poursuite des buts énoncés à l'article 1 et conformément aux principes énumérés à l'article 2. Lorsqu'un organisme relevant de l'Assemblée générale trahit les principes fondamentaux sur lesquels l'ONU a été créée, et qu'il n'est pas amené à rendre des comptes, c'est un affront non seulement à la justice, mais aussi à la Charte.

73. Il s'ensuit que l'ONU elle-même, en tant qu'organisation, doit en tout temps agir pour atteindre les buts énoncés dans la Charte. Même s'il est à présumer que l'ONU prend des mesures qui ne dépassent pas ses pouvoirs lorsqu'elle affirme agir dans l'accomplissement des buts déclarés à l'article 1 de la Charte<sup>72</sup>, il ne s'agit que d'une présomption. Comme cela est clairement exposé

---

<sup>72</sup> Voir *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1962, p. 168.

plus haut dans la section II, une telle présomption est écartée dans les circonstances actuelles en ce qui concerne l'UNRWA.

74. Le paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte dispose que « [l]es Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte ». Cette obligation n'est ni absolue ni sans réserve. Premièrement, selon ses propres termes, l'assistance à l'ONU est nécessaire dans les actions entreprises conformément aux dispositions de la Charte. Ainsi, lorsqu'une action entreprise par l'ONU est manifestement contraire à la Charte et aux principes fondamentaux de la fonction publique internationale qui y sont énoncés, au détriment des intérêts vitaux d'un Membre, on ne peut attendre de celui-ci qu'il aide l'ONU à perpétuer un tel comportement. Il serait difficile de concevoir qu'un État, en s'engageant à assumer les obligations énoncées dans la Charte, ait, à quelque moment que ce soit, envisagé, et encore moins accepté, le contraire.

75. Deuxièmement, et en tout état de cause, l'obligation d'assistance prévue au paragraphe 5 de l'article 2 n'englobe pas toutes les actions entreprises par chaque organe ou organisme de l'ONU, mais se limite aux mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité de l'ONU en application du chapitre VII de la Charte. Cette interprétation est conforme à la structure d'ensemble de la Charte et aux fonctions respectives qu'elle attribue aux organes de l'ONU, et étayée par l'historique de la rédaction de la disposition<sup>73</sup>.

76. L'article 56 de la Charte, selon lequel les Membres

« s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation [pour favoriser des solutions dans les domaines, social, culturel ou humanitaire, et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous] » n'est pas non plus sans réserve. Quelle que soit l'interprétation que l'on puisse donner aux termes « s'engagent », « agir » et « en coopération » (qui est loin d'être simple), il s'agit d'atteindre une fin commune dans la poursuite des buts pacifiques de l'ONU. L'article 56 n'exige pas d'un État membre qu'il coopère avec l'ONU ou même avec d'autres États dans des circonstances extraordinaires du type de celles exposées plus haut dans la section II.

77. L'article 105 de la Charte prévoit, dans ses dispositions pertinentes, que l'ONU « jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts », et que les « fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». Cet article ne confère pas à l'ONU ou à ses fonctionnaires le droit d'accéder sans entrave au territoire d'un Membre ou de passer sans entrave par ce territoire, ni le droit d'y opérer sans le consentement de ce Membre. Il ne soustrait pas non plus l'ONU et son personnel à l'obligation leur incombant de respecter pleinement les lois et règlements locaux du Membre concerné.

78. En vertu du paragraphe 3 de l'article 105 de la Charte, les Membres de l'ONU ont conclu la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946, et qui va dans le même sens. Par cet instrument, les États parties ont accordé certains privilèges et immunités à l'ONU, à ses biens et avoirs, et à ses

---

<sup>73</sup> Voir H. Aust, « Article 2(5) », dans « The Charter of the United Nations: A Commentary » (sous la dir. de B. Simma et al., 4<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, 2024) p. 367, p. 369-371 (annexe 40) ; voir aussi H. Kelsen, « The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems » (Stevens, 1950, réimprimé par The Lawbook Exchange 2000), p. 91-92 et 97 (annexe 41).

fonctionnaires, ainsi qu'aux experts en missions pour l'ONU, mais il s'agit seulement « des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre [l]es buts [de l'ONU] »<sup>74</sup>.

79. La décision, prise par un État Membre, de refuser ou de retirer son consentement à coopérer avec un organisme de l'ONU ou avec des activités menées par cet organisme sur le territoire de cet État ne constitue pas une violation de l'immunité dudit organisme. Les privilèges et immunités conférés à l'ONU n'imposent pas non plus à un État Membre l'obligation de donner un tel consentement, et certainement pas dans des circonstances extraordinaires, lorsque les préoccupations sécuritaires légitimes d'un État Membre sont gravement piétinées par l'organisme en question, dont le comportement contrevient manifestement aux principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

80. Lorsque l'organisme et l'ONU n'ont pas remédié à ces actions et omissions en dépit d'innombrables demandes répétées en ce sens, et lorsque l'organisme s'est vu accorder suffisamment de temps pour prendre les dispositions nécessaires, le refus de cet organisme de respecter le retrait du consentement à coopérer avec cet organisme, précédemment donné par un État Membre, constitue un abus des privilèges et immunités accordés à l'ONU par les États Membres.

81. Toutes les obligations susmentionnées, qui sont assumées par les Membres conformément à la Charte, doivent bien entendu être remplies de bonne foi, comme le dit expressément le paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte<sup>75</sup>. Cette obligation générale ne donne nullement à entendre qu'il ne peut être tenu compte de circonstances extraordinaires dans lesquelles les préoccupations sécuritaires légitimes d'un Membre sont gravement piétinées par un organisme dont le comportement contrevient manifestement aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Au contraire, il faut d'autant plus en faire cas lorsqu'un État Membre se défend contre les attaques répétées émanant d'organisations terroristes meurtrières. De plus, comme la Cour a eu l'occasion de le faire observer, « [s]auf dans la mesure où ils ont confié à l'Organisation la mission d'atteindre ces buts communs, les États Membres conservent leur liberté d'action »<sup>76</sup>.

82. Il s'ensuit que la qualité de Membre de l'ONU n'entraîne pas en soi d'obligations pour un Membre à l'égard de l'ONU, d'autres organisations internationales ou d'États tiers cherchant à mener des activités sur le territoire en question.

83. Il convient aussi de mentionner les obligations, telles qu'elles sont énoncées dans la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée en application du chapitre VII de la Charte, qui imposent aux Membres de : « [s]'abstenir d'apporter quelque forme d'appui que ce soit, actif ou

---

<sup>74</sup> Voir article 105 de la Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, *RTNU*, vol. 1, p. 16 (annexe 42), ainsi que le préambule de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après, la « convention générale »), 13 février 1946, *RTNU*, vol. 1, p. 15. (annexe 43). La convention générale dispose dans cet ordre que le Secrétaire général des Nations Unies « pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire » dans les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite, et que « [l]'Organisation des Nations Unies collaborera, en tout temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et [de ses fonctionnaires] » : voir sections 20 et 21 de la convention générale (les italiques sont de nous).

<sup>75</sup> On peut ajouter que cette disposition indique que l'obligation de remplir de bonne foi les obligations assumées par les Membres conformément à la Charte a pour objectif « d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre ». S'en prendre tout particulièrement à un Membre, abuser des majorités automatiques en séance plénière et tenter constamment de refuser à ce Membre les droits et avantages résultant de sa qualité de Membre constitueraient une violation de cet engagement.

<sup>76</sup> Voir *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 168.

passif, aux entités ou personnes impliquées dans des actes de terrorisme »; « [p]rendre les mesures voulues pour empêcher que des actes de terrorisme ne soient commis » ; « [r]efuser de donner refuge à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs »; « [v]eiller à ce que toutes personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice »<sup>77</sup>. Il est important de noter que le Conseil de sécurité de l'ONU a en outre déclaré dans cette résolution

« que les actes, méthodes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations Unies et que le financement et l'organisation d'actes de terrorisme ou l'incitation à de tels actes en connaissance de cause sont également contraires aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies »<sup>78</sup>.

## V. LES OBLIGATIONS INCOMBANT À UNE PUISSANCE OCCUPANTE

84. Contrairement aux termes employés dans la question posée à la Cour, le statut, les pouvoirs et les responsabilités d'Israël à l'égard de ce qu'il est convenu d'appeler le « Territoire palestinien occupé » varient considérablement. Dans la bande de Gaza, Israël n'exerce plus de contrôle effectif depuis son retrait de ce territoire en 2005 : c'est le Hamas qui, depuis qu'il s'est emparé par la violence du pouvoir en 2007, administre ce territoire, notamment par une mainmise sur l'économie locale, la police et la sécurité intérieure, les services sociaux, la collecte des impôts, l'éducation et les médias. L'absence de contrôle effectif de la part d'Israël sur la bande de Gaza est clairement démontrée par les multiples attaques, coordonnées et de grande envergure, menées contre lui à partir de ce territoire depuis des années, en particulier le 7 octobre 2023, et par les hostilités qui ont suivi ; le Hamas continue d'exercer des capacités gouvernementales, dont il a affiché la face hideuse pendant le cessez-le-feu actuellement en vigueur. Dans ces circonstances, c'est le droit des conflits armés, et en particulier le droit relatif à la conduite des hostilités, qui s'applique. En Judée-Samarie, dont la souveraineté est en suspens, Israël a pour politique d'appliquer le règlement de La Haye de 1907 et les dispositions humanitaires de la quatrième convention de Genève, ayant également délégué certains pouvoirs et responsabilités à l'Autorité palestinienne en application des accords d'Oslo. Jérusalem est régie par le droit israélien.

85. Sans préjudice de cette position et des prétentions d'Israël à l'égard des territoires en question, et nonobstant l'argument d'Israël selon lequel la Cour devrait refuser de donner l'avis consultatif demandé, nous formulons ci-après quelques observations sur le droit de l'occupation.

86. Deux remarques liminaires s'imposent. Une première, fondamentale, est que la responsabilité d'une puissance occupante s'accompagne d'une autorité<sup>79</sup>. Ainsi, conformément aux obligations incombant à la puissance occupante, y compris celle d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics dans le territoire occupé, l'action de tierces parties (qu'il s'agisse d'États tiers ou d'organisations internationales) sur ce territoire est soumise au consentement et à l'autorité de la puissance occupante. Lorsque des tierces parties opérant sur le territoire avec le consentement de la puissance occupante portent atteinte à cette autorité ainsi qu'à l'ordre et à la vie publics, il est de la prérogative — et même du devoir — de la puissance occupante de mettre fin à un tel comportement.

---

<sup>77</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 1373, 28 septembre 2001, doc. S/RES/1373 (2001), par. 2 (annexe 71) ; voir aussi *ibid.*, résolution 2129, 17 décembre 2013, doc. S/RES/2129 (2013), par. 13 (annexe 39).

<sup>78</sup> *Ibid.*, résolution 1373, 28 septembre 2001, doc. S/RES/1373 (2001), par. 5 (annexe 71) ; voir aussi *ibid.*, résolution 1624, 14 septembre 2005, doc. S/RES/1624 (2005), préambule (annexe 45).

<sup>79</sup> Y. Dinstein, *International Law of Belligerent* (2<sup>e</sup> éd., Cambridge University Press, 2019), par. 285 (annexe 50).

87. La seconde remarque liminaire, connexe, est que, bien que la question posée à la Cour ne se réfère pas aux droits et pouvoirs d'une puissance occupante, ceux-ci doivent évidemment être pris en considération pour déterminer l'existence et la portée de toute obligation qui découlent d'eux. En effet, les droits et pouvoirs conférés par le droit de l'occupation sont indispensables à la puissance occupante pour qu'elle puisse avoir la capacité de s'acquitter de ses obligations, lesquelles sont à dessein ni absolues ni sans réserve.

88. Le cadre juridique général régissant les situations d'occupation est fixé par l'article 43 du règlement de La Haye, qui devient applicable dès lors qu'une occupation est établie dans les faits<sup>80</sup>. Cet article dispose 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 »<sup>81</sup>.

89. Cette règle est complétée par l'article 64 de la quatrième convention de Genève, qui va dans le même sens :

« La Puissance occupante pourra toutefois soumettre la population du territoire occupé à des dispositions qui sont indispensables pour lui permettre de remplir ses obligations découlant de la présente Convention, et d'assurer l'administration régulière du territoire ainsi que la sécurité soit de la Puissance occupante, soit des membres et des biens des forces ou de l'administration d'occupation ainsi que des établissements et des lignes de communications utilisés par elle. »<sup>82</sup>

90. Ces dispositions n'imposent pas plus d'obligations à la puissance occupante qu'elles ne confèrent de droits aux tierces parties, car elles n'occupent pas une place centrale dans le droit de l'occupation. De plus, comme il ressort clairement des termes « autant qu'il est possible », « sauf empêchement absolu » et « toutefois », les devoirs imposés et les pouvoirs conférés à une puissance occupante ne sont pas absolus. Le droit de l'occupation exige par nature une mise en balance des intérêts, en particulier de la sécurité de la puissance occupante et des besoins de la population locale.

91. Une puissance occupante jouit, d'une façon générale, d'un large pouvoir discrétionnaire quant à la manière d'administrer le territoire occupé, étant posé qu'elle a le droit de protéger ses besoins en matière de sécurité et de défense ainsi que l'obligation d'assurer l'ordre public et la vie civile dans l'intérêt de la population locale, autant qu'il est possible. Certaines de ces obligations impliquent une coopération avec les autorités locales, et les modalités de leur satisfaction peuvent changer d'une situation à l'autre, en fonction des circonstances particulières de l'heure<sup>83</sup>.

92. Ce pouvoir discrétionnaire de la puissance occupante englobe, entre autres, l'autorité et le pouvoir de déterminer si, quand et dans quelle mesure des tierces parties peuvent être présentes et opérer dans le territoire occupé. La quatrième convention de Genève et le droit international

---

<sup>80</sup> Article 43 du règlement de La Haye de 1907, concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la quatrième convention, 18 octobre 1907 (ci-après, le « règlement de La Haye ») (annexe 46).

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> La quatrième convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, *RTNU*, vol. 75, p. 287 (A) (la « quatrième convention de Genève »), dispose expressément (à l'article 154) qu'elle « complétera » le règlement de La Haye, en conséquence de quoi ses dispositions n'annulent pas ou ne remplacent pas les règles établies par ce règlement, et doivent être interprétées à la lumière des principes consacrés par celui-ci.

<sup>83</sup> Voir, par exemple, les articles 50 et 56 de la quatrième convention de Genève (annexe 48).

coutumier énoncent des dispositions spécifiques traitant de cette question. Celles-ci concernent : les obligations à l'égard d'une « Puissance protectrice » en matière de protection des victimes du conflit, lorsqu'une telle puissance a été désignée<sup>84</sup> ; les obligations incombant dans le cadre des actions de secours (examinées plus en détail ci-après) ; et les obligations à l'égard des sociétés nationales<sup>85</sup>. Ces obligations sont toutefois axées sur la population civile locale en ce qu'elle est leur bénéficiaire. Il est important de noter qu'elles imposent aux tierces parties concernées l'obligation, qui leur est propre, d'observer une stricte neutralité, et qu'elles ne supplantent pas les intérêts légitimes de sécurité de la puissance occupante.

93. L'article 59 de la quatrième convention de Genève dispose que la puissance occupante acceptera des actions de secours destinées à la population civile, si celle-ci est insuffisamment approvisionnée. Sur la base d'une telle entente, l'article 59 exige également de la puissance occupante qu'elle facilite ces actions dans toute la mesure de ses moyens. Cette disposition présente un libellé semblable à celui de l'article 55 de la même convention, et concerne exclusivement les approvisionnements visés à l'article 55, c'est-à-dire ceux dont la population civile a urgemment besoin. Il s'ensuit que l'obligation d'accepter des actions de secours n'est pas illimitée : elle ne s'applique qu'en cas d'approvisionnement insuffisant de la population civile, et ne concerne que les approvisionnements au sens de l'article 55<sup>86</sup>.

94. En outre, les actions entrant dans le champ d'application de l'article 59 de la quatrième convention de Genève doivent être entreprises par des organismes humanitaires impartiaux ou par des États tiers neutres et impartiaux<sup>87</sup>. La puissance occupante n'a nullement l'obligation ni de consentir aux actions de secours entreprises par des organismes qui ne sont pas impartiaux ou dont les objectifs ne sont pas de caractère exclusivement humanitaire, ni de faciliter ces actions<sup>88</sup>. Cela découle clairement non seulement du libellé de l'article 59, mais aussi de la responsabilité de la

---

<sup>84</sup> L'expression « Puissance protectrice » s'entend d'un État neutre ou d'un autre État non partie au conflit qui, désigné par une partie au conflit et accepté par la partie adverse, est disposé à exercer les fonctions assignées à la puissance protectrice aux termes des conventions de Genève et de l'alinéa c) de l'article 2 du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I), 8 juin 1977, *RTNU*, vol. 1125, p. 3 (annexe 65). Dans la pratique, le CICR peut remplacer la puissance protectrice : voir article 11 de la quatrième convention de Genève.

<sup>85</sup> Selon l'article 63 de la quatrième convention de Genève, les activités des sociétés nationales sont protégées en cas d'occupation. Cette protection s'applique strictement aux sociétés nationales et aux autres organisations humanitaires capables de respecter des règles strictes en matière de neutralité et d'impartialité ; à défaut, la puissance occupante pourra suspendre l'activité, voire une société nationale. Voir aussi le commentaire de 1958 à la quatrième convention de Genève, J. Pictet (sous la dir. de), p. 331 (annexe 49).

<sup>86</sup> Voir, par exemple, le ministère danois de la défense, « Military Manual on International Law Relevant to Danish Armed Forces in International Operations » (2016), p. 440-441 :

« La puissance occupante est tenue de veiller à ce que la population civile ne soit pas privée de nourriture et puisse satisfaire ses autres besoins essentiels. Outre les vivres et les boissons, il s'agit notamment des produits médicaux, des vêtements, des logements d'urgence, du matériel de couchage et d'autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile, et des objets nécessaires au culte. » (Annexe 53.)

<sup>87</sup> En effet, si la neutralité formelle à l'égard des parties au conflit n'est pas expressément mentionnée à l'article 59, il est généralement admis qu'elle fait partie de ses conditions. Elle a été expressément invoquée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans ses opérations, ainsi que par l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de sécurité de l'ONU. L'importance et la pertinence de la neutralité sont également confirmées par la référence dans les conventions de Genève à la neutralité des puissances protectrices, remplacées en tant que de besoin par le CICR. Voir article 4 des statuts de 1986 du CICR (modifiés en 1998 et 2017) (annexe 58) ; Nations Unies, Conseil de sécurité, résolution 1296, 19 avril 2000, doc. S/RES/1296 (2000) (annexe 59) ; voir aussi *ibid.*, résolution 1674, 18 avril 2006, doc. S/RES/1674 (2006) (annexe 60) ; voir également article 61 de la quatrième convention de Genève (annexe 48).

<sup>88</sup> Article 59 de la quatrième convention de Genève (annexe 48) ; commentaire de 1958 à la quatrième convention de Genève, J. Pictet (sous la dir. de), p. 320-321 (annexe 49) ; M. Sassoli, « International Humanitarian Law: Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare » (1<sup>re</sup> éd., 2019), p. 579 (annexe 54) ; département de la défense des États-Unis d'Amérique, « Law of War Manual » (juillet 2023), p. 178-179 (annexe 55).

puissance occupante, et même de son devoir, d'assurer l'ordre et la vie publics dans le territoire occupé. Bien que la prérogative de la puissance occupante de ne pas accepter les actions de secours ne puisse pas être exercée arbitrairement, l'article 59 ne saurait être interprété en contradiction avec ce cadre fondamental régissant l'administration d'un territoire occupé.

95. La neutralité et l'impartialité exigent que l'acteur concerné (qu'il s'agisse d'un organisme humanitaire ou d'un État) soit à la fois digne de confiance et capable d'agir efficacement<sup>89</sup>. Toute aide humanitaire que l'on cherche à fournir en application de l'article 59 de la quatrième convention de Genève doit donc être conforme aux principes d'humanité et d'impartialité de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>90</sup>. Il est en effet essentiel que la puissance occupante, en acceptant une action de secours, perçoive l'organisme ou l'État concerné comme étant à la fois impartial et humanitaire, et qu'elle ait confiance dans le fait qu'il mènera ses opérations en conséquence<sup>91</sup>. L'article 69 du protocole additionnel I aux conventions de Genève de 1949 renforce ces exigences<sup>92</sup>.

96. En outre, même si la tierce partie jouit sur le territoire en question d'un certain statut conformément au droit local et à tout accord conclu par la population locale, la puissance occupante peut y déroger, si nécessaire, comme prévu à l'article 43 du règlement de La Haye et à l'article 64 de la quatrième convention de Genève.

97. En ce qui concerne le terme « secours » employé à l'article 59, il s'agit des vivres, des produits médicaux, des vêtements, du matériel de couchage, des logements d'urgence et des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile<sup>93</sup>. Bien que d'autres approvisionnements puissent aussi relever des envois de secours, la puissance occupante peut refuser d'accepter ou de faciliter les envois qui ne sont pas urgemment nécessaires<sup>94</sup>.

98. Lorsque les conditions énoncées à l'article 59 sont remplies, la puissance occupante doit accepter une action de secours, mais les modalités techniques de l'action concernée doivent être négociées. Une fois que ces modalités ont été convenues, la puissance occupante est en mesure de s'acquitter de son obligation de faciliter cette action de secours. Bien que le texte de l'article 59 ne confère pas expressément à la puissance occupante le pouvoir de réglementer, d'inspecter et de vérifier les envois, ce pouvoir peut être présumé des termes de cette disposition et, en tout état de cause, est inhérent à l'autorité plus large de la puissance occupante, qui émane de son devoir de mettre en balance les intérêts essentiels énoncés plus haut<sup>95</sup>.

99. En résumé, les règles soigneusement définies qui composent le droit de l'occupation concernent les devoirs et les pouvoirs d'une puissance occupante à l'égard de la population locale.

---

<sup>89</sup> Commentaire de 1958 à la quatrième convention de Genève, J. Pictet (sous la dir. de), p. 321 (annexe 49).

<sup>90</sup> En ce qui concerne le terme « organisme humanitaire impartial », il convient aussi de se référer à l'article 10 de la quatrième convention de Genève.

<sup>91</sup> Voir, par exemple, département de la défense des États-Unis d'Amérique, « Law of War Manual » (juillet 2023), p. 219-221 (annexe 55).

<sup>92</sup> Israël n'est pas partie à ce protocole, mais il accepte que des dispositions ou éléments de celui-ci reflètent le droit international coutumier.

<sup>93</sup> Article 59 de la quatrième convention de Genève (annexe 48) ; voir aussi article 69 du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole I), 8 juin 1977, *RTNU*, vol. 1125, p. 3 (annexe 65).

<sup>94</sup> Commentaire de 1958 à la quatrième convention de Genève, J. Pictet (sous la dir. de), p. 321 (annexe 49).

<sup>95</sup> Voir, à cet égard, l'article 43 du règlement de La Haye (annexe 46).

Ces devoirs et pouvoirs ne sont pas sans réserve. Des tierces parties pourront, sous réserve du consentement et des considérations de sécurité de la puissance occupante, offrir leurs services, notamment en ce qui concerne les actions de secours. Toutefois, cela n'implique aucune obligation directe à l'égard de tierces parties ni aucun droit y afférent.

Le 28 février 2025.

La conseillère juridique,  
ministère des affaires étrangères israélien,  
(Signé) M<sup>me</sup> Tamar Kaplan TOURGEMAN.

---

**LISTE DES ANNEXES**

*[Pour la liste des annexes, veuillez consulter la pièce originale.]*

---