

**COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE**

**EXPOSÉ ÉCRIT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

28 février 2025

**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**



## SOMMAIRE

---

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCTION.....   | 3  |
| I. Le contexte dans lequel s’inscrit la présente procédure.....   | 4  |
| II. La compétence et le pouvoir discrétionnaire de la Cour pour rendre un avis.....   | 6  |
| III. La portée de la question posée à la Cour.....  | 7  |
| IV. Le droit à l’autodétermination du peuple palestinien.....   | 9  |
| QUESTION POSÉE A LA COUR.....   | 10 |
| I. Les obligations issues du droit des Nations Unies.....   | 11 |
| A. Les obligations d’Israël à l’égard des activités de l’UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.....                                      | 11 |
| 1. Le principe du consentement aux activités de l’UNRWA.....  | 11 |
| 2. Les obligations d’Israël à l’égard des activités de l’UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.....                                      | 13 |
| a. L’obligation d’Israël de coopérer avec l’Office en ce qui concerne ses activités dans le Territoire palestinien occupé.....  | 14 |
| b. Les limites à la faculté d’Israël de refuser les activités de l’UNRWA sur son territoire.....  | 16 |
| B. L’obligation de respecter les privilèges, immunités et facilités de l’UNRWA.....   | 19 |
| II. Les obligations issues du droit international humanitaire et du droit international des droits de l’Homme.....  | 20 |
| A. L’obligation d’assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d’articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne..... | 20 |
| B. L’obligation de protéger les travailleurs humanitaires.....  | 25 |
| C. L’obligation de respecter le droit international des droits de l’Homme.....  | 26 |

## INTRODUCTION

---

1. Par sa résolution 79/232 du 19 décembre 2024, que la France a coparrainée, l'Assemblée générale des Nations Unies a prié la Cour internationale de Justice (ci-après « la CIJ » ou « la Cour ») de rendre un avis consultatif, « à titre prioritaire et de toute urgence »<sup>1</sup>, sur la question suivante :

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

2. Par une ordonnance en date du 23 décembre 2024, la Cour a indiqué que « l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, sont jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question soumise à la Cour pour avis consultatif ». La Cour a fixé au 28 février 2025 la date d'expiration du délai dans lequel des exposés écrits sur la question pourront lui être présentés, conformément au paragraphe 2 de l'article 66 de son Statut.
3. Avant d'évoquer les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies (ci-après « l'ONU » ou « les Nations Unies »), d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, la France fera quatre remarques introductives. Celles-ci porteront sur le contexte de cette demande **(I)**, les exigences découlant de l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour **(II)**, la portée de la question posée **(III)**, ainsi que sur l'importance de la mise en œuvre de la solution à deux États, la seule qui puisse garantir la paix et la sécurité sur le long terme aux Israéliens et aux Palestiniens, dans le cadre notamment de l'exercice par les Palestiniens de leur droit à l'autodétermination **(IV)**.

---

<sup>1</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers*, A/RES/79/232, 19 décembre 2024

## **I. Le contexte dans lequel s'inscrit la présente procédure**

4. Au 18 février 2025, selon les derniers chiffres du ministère de la Santé de Gaza, le bilan humain de la guerre à Gaza était de 48.317 morts, dont 13.319 enfants et 7.216 femmes, et de 111.722 blessés. En novembre 2024, une première évaluation indépendante effectuée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme estimait en outre que

« [t]he levels of death and injury in Gaza since 7 October 2023 are likely to be much higher than currently reported, given: i) the widespread destruction of civilian infrastructure, including the collapse of the healthcare system following the IDF's [Israeli Defense Forces] attacks on hospitals across Gaza, which deprived the population of not only emergency care, but also maternity care as well as care for those with chronic illness, such as cancer and heart conditions; ii) the initial "complete siege" of the Gaza Strip followed by other [...] restrictions on the entry and distribution of humanitarian assistance, with a grossly inadequate amount of food, water, electricity and fuel allowed to enter; iii) the killing of humanitarian workers [...], further hindering the distribution of items indispensable to the survival of the civilian population; and iv) repeated massive displacement of people, both further to evacuation orders and as a result of the fighting itself, increasing exposure to death from illness and disease with people living in cramped and unsanitary conditions without access to essential services »<sup>2</sup>.

5. La situation humanitaire critique rend d'autant plus impérieuse la nécessité de fournir une aide à la hauteur des besoins. La France a appelé toutes les parties à veiller à ce que l'augmentation notable du volume d'aide humanitaire parvenant à Gaza depuis le début du cessez-le-feu se poursuive. Pour cela, et comme la France l'a déjà affirmé à plusieurs reprises, il est nécessaire que tous les accès soient ouverts et que le travail des acteurs humanitaires, organisations intergouvernementales comme non gouvernementales, soit facilité, conformément au droit international.
6. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après « l'UNRWA » ou « l'Office ») occupe une place centrale dans le dispositif humanitaire mis en place à Gaza, et pour la fourniture de services essentiels dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Gaza. Son mandat, qui lui a été confié par la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1949, couvre également l'assistance aux réfugiés palestiniens en Jordanie, au Liban, et en Syrie, « en attendant le

---

<sup>2</sup> Nations Unies, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, *UPDATE REPORT : Six-month update report on the human rights situation in Gaza: 1 November 2023 to 30 April 2024*, 8 novembre 2024, par. 10.

règlement équitable de la question des réfugiés de Palestine »<sup>3</sup>. Comme l'a souligné le Rapport produit par l'*Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality* (ci-après « le Rapport Colonna »), publié le 20 avril 2024 à la demande du Secrétaire général des Nations Unies,

« [i]n the absence of a political solution between Israel and the Palestinians, UNRWA remains pivotal in providing life-saving humanitarian aid and essential social services, particularly in health and education, to Palestinian refugees in Gaza, Jordan, Lebanon, Syria and the West Bank. As such, UNRWA is irreplaceable and indispensable to Palestinians' human and economic development »<sup>4</sup>.

7. Or Israël a adopté, le 28 octobre 2024, deux lois visant à interdire les activités de l'Office sur son territoire et dans le Territoire palestinien occupé. La France a publiquement exprimé sa vive préoccupation à cet égard. Le 28 janvier 2025, elle a notamment rappelé que

« [la] mise en œuvre [de ces lois] priverait des centaines de milliers de civils d'une aide essentielle en matière d'abris, de soins, d'éducation et d'alimentation à Gaza et dans les Territoires palestiniens occupés. [...]

Il n'existe aucune alternative crédible à l'UNRWA. [...] L'UNRWA joue un rôle stabilisateur essentiel dans la bande de Gaza, mais aussi à Jérusalem et en Cisjordanie, ainsi que dans les pays hôtes »<sup>5</sup>.

8. Les effets de ces deux textes, qui sont entrés en vigueur le 30 janvier 2025, sont déjà perceptibles, en particulier en Cisjordanie. L'UNRWA a notamment été forcée d'évacuer son siège à Jérusalem-Est et son personnel international se trouve désormais à Amman. Malgré son rôle fondamental dans la réponse à une crise humanitaire qualifiée de « désastreuse » par la Cour<sup>6</sup>, l'Office est aujourd'hui confronté à une accumulation sans précédent de difficultés qui réduisent d'autant plus sa capacité à « fournir une aide vitale et [...] assurer des services de base et de secours essentiels, conformément à son mandat »<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, A/ES-10/L.32, 16 décembre 2024, par. 3.

<sup>4</sup> Rapport Colonna, p. 4.

<sup>5</sup> Intervention de M. Nicolas de Rivière, Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, Conseil de sécurité, New York, 28 janvier 2025, accessible à [<https://onu.delegfrance.org/la-france-reaffirme-son-plein-soutien-a-l-unrwa>].

<sup>6</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 24 mai 2024, rôle général n° 192, par. 28.

<sup>7</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, A/ES-10/L.32, 16 décembre 2024.

9. Ce contexte justifie donc la présente demande d’avis qui donne à la Cour l’opportunité de clarifier, au regard du droit international, les obligations d’Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l’UNRWA – mais également des autres organismes humanitaires et des États tiers – dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, y compris s’agissant d’assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d’articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne.

## **II. La compétence et le pouvoir discrétionnaire de la Cour pour rendre un avis**

10. La compétence de la Cour pour rendre un avis sur la question posée ne fait, de l’avis de la France, aucun doute : conformément à l’article 65, paragraphe 1, de son Statut, elle est saisie d’une « question juridique » par un organe autorisé à le faire par l’article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies et agissant dans le cadre de son mandat<sup>8</sup>.

11. L’appréciation de l’opportunité pour la Cour de rendre un avis exige, quant à elle, que la Cour « examin[e] s’il existe une quelconque raison pour elle d’exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre »<sup>9</sup> à la question qui lui a été posée. Selon sa jurisprudence, « seules des raisons décisives peuvent [la] conduire [...] à opposer un refus à une demande d’avis relevant de sa compétence »<sup>10</sup>. Cette question appelle, dans le contexte de la présente procédure, deux remarques.

12. D’une part, le 19 juillet 2024, la Cour a rendu un avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d’Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*. Dans ce cadre, elle s’est prononcée sur certaines des obligations d’Israël dans le Territoire palestinien occupé. En cela, la présente demande d’avis s’inscrit dans le prolongement direct de cette précédente procédure. La question posée par la résolution 79/232 contient néanmoins des points spécifiques sur lesquels un éclairage de la Cour prêterait utilement « assistance à l’Assemblée générale pour la solution

---

<sup>8</sup> Charte des Nations Unies, art. 10.

<sup>9</sup> *Effets juridiques de la séparation de l’archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, CIJ Recueil 2019*, p. 111, par. 54.

<sup>10</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d’Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186*, par. 31.

d'un problème qui se pose à elle »<sup>11</sup>. Il n'existe au demeurant aucune raison de penser que l'intervalle rapproché entre deux procédures portant sur un même contexte puisse, en tant que tel, constituer une raison suffisante pour refuser de rendre un avis.

13. D'autre part, la formulation de la question posée présente une certaine originalité par rapport aux précédentes demandes d'avis : la Cour est invitée à se prononcer sur les obligations d'un seul État et non sur celles de tous les États dans un certain domaine ou sur les conséquences juridiques d'une situation pour l'ensemble de la communauté internationale. Rien, en droit, ne fait obstacle à ce que la Cour donne un avis sur une telle question dès lors que l'Assemblée générale l'estime utile pour s'acquitter de ses fonctions<sup>12</sup>, ce qui, en l'occurrence, est indéniablement le cas<sup>13</sup>. Il reste que, conformément à sa jurisprudence, la fonction consultative de la Cour est dédiée aux questions concernant les Nations Unies dans leur ensemble et s'inscrivant « dans un cadre bien plus large que celui d'un différend bilatéral »<sup>14</sup> et, *a fortiori*, de la situation d'un seul État.

### **III. La portée de la question posée à la Cour**

14. La question posée à la Cour porte uniquement sur « les obligations » d'Israël relatives à la présence et aux activités de certaines entités dans le Territoire palestinien occupé. Partant, le présent exposé écrit identifiera lesdites obligations sans préjudice des conséquences juridiques éventuelles qui découleraient, le cas échéant, de leur violation.

15. Ensuite, s'agissant de la portée matérielle de la présente demande, il convient de souligner que celle-ci concerne tant les activités d'aide humanitaire que celles d'aide au développement de l'ONU, y compris ses organismes et organes, des autres organisations internationales et des États tiers. En l'absence de précision dans le libellé de la question posée sur le sens de l'expression « organisation internationale » et au regard du rôle

---

<sup>11</sup> *Sahara occidental, avis consultatif, CIJ Recueil 1975*, p. 21, par. 23.

<sup>12</sup> *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, CIJ Recueil 1996 (I)*, p. 237, par. 16.

<sup>13</sup> A cet égard, le raisonnement de la Cour dans son avis du 19 juillet 2024 paraît tout à fait transposable à la présente demande. V. *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186*, par. 35.

<sup>14</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, CIJ Recueil 2004 (I)*, p. 159, par. 50. V. aussi, *Sahara occidental, avis consultatif, CIJ Recueil 1975*, p. 26, par. 38 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, CIJ Recueil 2019*, p. 118, par. 88.

essentiel des organisations non gouvernementales dans le Territoire palestinien occupé, la France considère que les activités de ces dernières doivent aussi être concernées par la présente procédure.

16. Pour ce qui touche à la portée territoriale de la question, celle-ci concerne « le Territoire palestinien occupé ». Comme la Cour l'a rappelé dans son avis du 19 juillet 2024, ce Territoire « comprend la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza » et constitue, « d'un point de vue juridique, une seule et même entité territoriale, dont l'unité, la continuité et l'intégrité doivent être préservées et respectées »<sup>15</sup>. La portée territoriale de la question ne se limite toutefois pas au Territoire palestinien occupé *stricto sensu*. L'expression « en lien avec celui-ci », retenue dans la demande d'avis, invite notamment la Cour à examiner les obligations internationales dont Israël doit s'acquitter sur son propre territoire et dont l'exécution serait susceptible d'emporter des conséquences sur le Territoire palestinien occupé. En cela, la présente demande s'inscrit dans la même logique que celle de l'avis rendu le 19 juillet 2024. Dans celui-ci, la Cour a explicitement rappelé que l'illicéité de la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ne le libère pas de ses obligations « en ce qui concerne l'exercice de ses pouvoirs relativement [en anglais, « in relation to »] au territoire en question jusqu'à ce qu'il soit mis fin à sa présence sur celui-ci »<sup>16</sup>.

17. En ce qui concerne enfin la portée temporelle de la demande d'avis, celle-ci porte sur les obligations d'Israël « en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies ». Israël est membre de l'ONU depuis le 11 mai 1949. En outre, étant entendu que « [r]ien n'empêche [...] la Cour de tenir compte de faits antérieurs à l'occupation, dans la mesure où cela est nécessaire pour lui permettre de s'acquitter de sa fonction judiciaire »<sup>17</sup>, Israël a la qualité de Puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé depuis la fin de la guerre des six jours en 1967.

---

<sup>15</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186*, par. 78.

<sup>16</sup> *Ibid.*, par. 264 (nous soulignons).

<sup>17</sup> *Ibid.*, par. 80.

#### **IV. Le droit à l'autodétermination du peuple palestinien**

18. La présente procédure doit permettre à la Cour, par l'avis consultatif qu'elle rendra, de clarifier l'état du droit international applicable à la délivrance de l'aide humanitaire et de l'aide au développement dans le Territoire palestinien occupé, notamment « à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ».
19. La Cour a affirmé à plusieurs reprises que ce droit constitue l'« un des principes essentiels du droit international contemporain » et que « l'obligation de respecter ce droit étant due *erga omnes*, tous les États avaient un intérêt juridique à ce qu'il soit protégé »<sup>18</sup>. Dans ce cadre, la France a constamment rappelé l'importance du respect du droit à l'autodétermination du peuple palestinien. Son exercice constitue l'unique horizon d'une solution à deux États, la seule qui puisse garantir la paix et la sécurité sur le long terme aux Israéliens et aux Palestiniens.
20. Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination emporte comme corollaire une obligation pour tous les États, dont Israël, qui exerce de toute évidence une responsabilité particulière en sa qualité de Puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé, de ne rien faire qui puisse en entraver l'exercice. A cet égard, la France prend note du fait que la Cour a considéré, dans son avis du 19 juillet 2024, que

« [l]e caractère prolongé des politiques et pratiques illicites d'Israël aggrave la violation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. En conséquence des politiques et pratiques d'Israël, qui se poursuivent déjà depuis des décennies, le peuple palestinien a été privé de son droit à l'autodétermination pendant une longue période, et toute prolongation supplémentaire de ces politiques et pratiques compromet l'exercice de ce droit à l'avenir. Pour ces raisons, la Cour est d'avis que les politiques et pratiques illicites d'Israël emportent manquement à l'obligation qui lui incombe de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination »<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186, par. 232. Cite : Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, CIJ Recueil 1995, p. 102, par. 29 ; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, CIJ Recueil 2004 (I), p. 199, par. 155 ; Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, CIJ Recueil 2019 (I), p. 139, par. 180.*

<sup>19</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186, par. 243.*

21. Comme la France l'a écrit dans son exposé écrit remis à la Cour en juillet 2023, « [q]uelles qu'en soient les manifestations concrètes au regard de la situation particulière d'un peuple, le droit à l'autodétermination se réalise par le respect de diverses conditions, permettant à ce peuple de disposer effectivement de lui-même »<sup>20</sup>. La délivrance d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dès lors qu'elle permet d'établir les conditions pour que le peuple bénéficiaire puisse, à terme, être en mesure d'exercer son droit à l'autodétermination, participe donc de l'exercice de ce droit.

---

## QUESTION POSÉE A LA COUR

---

22. Le présent exposé écrit fournira des éléments de réponse à la question posée à la Cour en suivant une approche fondée sur les corpus juridiques desquels dérivent les obligations d'Israël. Il est important de souligner que les obligations qui seront successivement identifiées dans cet exposé ne sont pas exclusives les unes des autres dans leur mise en œuvre. Elles doivent, au contraire, être considérées comme simultanément applicables et se nourrissant mutuellement et réciproquement.

23. Par ailleurs, ces éléments de réponse s'inscrivent dans le cadre de l'avis rendu par la Cour le 19 juillet 2024, dans lequel elle rappelle que

« la conclusion selon laquelle la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite ne libère pas cet État des obligations et responsabilités que le droit international, et plus particulièrement le droit de l'occupation, lui impose envers la population palestinienne et d'autres États en ce qui concerne l'exercice de ses pouvoirs relativement au territoire en question jusqu'à ce qu'il soit mis fin à sa présence sur celui-ci »<sup>21</sup>.

24. Dans ce contexte, la France détaillera successivement les obligations d'Israël issues du droit des Nations Unies (I) puis celles issues du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme (II).

---

<sup>20</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, exposé écrit de la France, 25 juillet 2023, par. 26.

<sup>21</sup> *Ibid.*, par. 264.

## **I. Les obligations issues du droit des Nations Unies**

25. A titre liminaire, il convient de préciser que les obligations issues du droit de l'ONU s'appliquent en se combinant et en s'articulant avec celles découlant d'autres corpus juridiques, en particulier du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme. S'il faut, dans ce contexte, tenir compte de la règle formulée par l'article 103 de la Charte, il doit également être rappelé que cette règle de primauté de la Charte ne peut être invoquée qu'en présence d'un conflit de normes qui, à première vue, n'apparaît pas dans le cadre de la présente procédure. De l'avis de la France, aucune des obligations qu'Israël tire de sa qualité d'État membre de l'ONU n'entre en conflit avec celles découlant de sa qualité de Puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé. Au contraire, ces obligations s'appliquent conjointement et se renforcent réciproquement.

26. En outre, au regard des circonstances factuelles à l'origine de la saisine de la Cour, les développements qui suivent seront consacrés à la présence et aux activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. A cet égard, un éclairage de la Cour serait, de l'avis de la France, particulièrement utile sur la question des obligations d'Israël de ne pas entraver les activités de l'UNRWA dans les territoires concernés par ses activités (A) et de protéger l'Office en tant qu'organe de l'ONU (B).

### **A. Les obligations d'Israël à l'égard des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci**

#### **1. Le principe du consentement aux activités de l'UNRWA**

27. Il doit être rappelé que l'UNRWA est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, créé par la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949<sup>22</sup>. En tant que tel, comme l'a souligné la Cour dans son avis consultatif relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies*,

---

<sup>22</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine*, résolution 302 (IV), 8 décembre 1949, par. 7.

sa présence et ses activités sur un territoire donné sont soumises au consentement de l'État intéressé :

« les fonctions de l'Assemblée générale pour lesquelles elle peut créer des organes subsidiaires comprennent par exemple les enquêtes, l'observation et le contrôle, mais la façon dont ces organes subsidiaires sont utilisés dépend du consentement de l'État ou des États intéressés »<sup>23</sup>.

28. Dans le même sens, dans son avis du 20 décembre 1980, la Cour a indiqué que « les États possèdent un pouvoir souverain de décision pour ce qui est d'accueillir le siège ou un bureau régional d'une organisation sur leur territoire »<sup>24</sup>.

29. En outre, bien que la résolution 302 (IV) ne fasse pas explicitement mention du « consentement » des États intéressés, plusieurs de ses dispositions paraissent impliquer que le fonctionnement de l'UNRWA repose sur celui-ci. Le mandat de l'Office est ainsi

« a) D'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission économique d'étude ;

b) De se concerter avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet des mesures préparatoires qu'ils devront prendre avant que ne prenne fin l'aide internationale pour le secours et les programmes de travaux »<sup>25</sup>.

30. De plus, « le Directeur et la Commission consultative se concerteront avec chacun des gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet du choix, de la planification et l'exécution des entreprises »<sup>26</sup>. Enfin, l'Assemblée générale

« [i]nvite les gouvernements intéressés à accorder à l'Office [...] les privilèges, immunités, exonérations et facilités qu'ils ont accordés à l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, ainsi que tous autres privilèges, immunités, exonérations et facilités nécessaires pour que l'Office puisse s'acquitter de ses fonctions »<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif du 20 juillet 1962, CIJ Recueil 1962, p. 165 (nous soulignons).*

<sup>24</sup> *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, CIJ Recueil 1980, p. 89, par. 37 (nous soulignons).*

<sup>25</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine*, résolution 302 (IV), 8 décembre 1949, par. 7 (nous soulignons).

<sup>26</sup> *Ibid.*, para. 8 (nous soulignons).

<sup>27</sup> *Ibid.*, para 17 (nous soulignons).

31. Dans ce cadre, Israël et l'UNRWA ont conclu plusieurs accords, dont un accord concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, entré en vigueur le 14 juin 1967 (ci-après « l'accord de 1967 »)<sup>28</sup>. Par cet instrument, Israël « confirm[e] son accord aux termes duquel, 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 ». Cet accord encadre ainsi les activités de l'UNRWA sur le Territoire palestinien occupé mais également celles « en lien avec celui-ci ». Certaines de ses dispositions évoquent, en effet, l'entrée des véhicules et du personnel de l'Office en Israël<sup>29</sup>.

32. Par ailleurs, il convient de souligner que l'Autorité palestinienne a, elle aussi, conclu divers accords avec l'UNRWA, dont notamment un accord relatif à l'emplacement du siège de l'UNRWA en Cisjordanie et la bande de Gaza, signé à Ramallah le 5 juillet 1996, dont l'objet est explicité en ces termes : « [t]his Agreement embodies the conditions necessary to enable UNRWA to establish and operate its Headquarters in the West Bank and Gaza Strip area and carry out its functions in all of its areas of operations »<sup>30</sup>.

## **2. Les obligations d'Israël à l'égard des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci**

33. Le 28 octobre 2024, la Knesset d'Israël a adopté deux lois qui sont entrées en vigueur le 30 janvier 2025. La première loi « portant cessation des activités de l'UNRWA » prévoit, entre autres, l'« abstention de tout contact avec l'UNRWA » et l'expiration de « [l]'invitation faite à l'UNRWA sur le fondement de l'échange de lettres passé entre lui et Israël le 14 juin 1967 »<sup>31</sup>. Dans une lettre adressée par Israël au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité, en date du 18 décembre 2024, Israël a déclaré que,

---

<sup>28</sup> Echange de lettres constituant un accord provisoire concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, Jérusalem, 14 juin 1967, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 620, n° 8955. Il remplace l'échange de lettres constituant un accord relatif à l'assistance aux réfugiés de Palestine dans la bande de Gaza, Israël et Beyrouth, 9 novembre 1956, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 280, n° 4063.

<sup>29</sup> Accord de 1967, pars. b) et c).

<sup>30</sup> *Agreement between the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and the Palestinian Authority*, Ramallah, 5 juillet 1996, art. II.

<sup>31</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, A/79/558, 29 octobre 2024, p. 2.

« [c]onformément à la législation adoptée par la Knesset, Israël a retiré, par la voie d'une notification officielle émise le 3 novembre 2024, la demande qu'il avait adressée à l'UNRWA à laquelle il est fait référence dans l'«échange de lettres du 14 juin 1967 constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine». Cet accord provisoire a donc été résilié »<sup>32</sup>.

34. La seconde loi, « portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël [...] a pour objet d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël » et prévoit l'« [i]nterdiction [de ses] activités dans l'État d'Israël »<sup>33</sup>.

35. De l'avis de la France, le principe général du consentement des États intéressés par les activités de l'UNRWA doit s'articuler avec les autres obligations internationales qui pèsent sur Israël. Sur le plan juridique, il paraît donc utile de distinguer les activités de l'UNRWA selon qu'elles se déroulent dans le Territoire palestinien occupé (*a*) ou en Israël (*b*).

*a. L'obligation d'Israël de coopérer avec l'Office en ce qui concerne ses activités dans le Territoire palestinien occupé*

36. En tant que membre des Nations Unies mais aussi en tant que Puissance occupante, les marges d'appréciation d'Israël pour interdire les activités de l'UNRWA sont limitées par son obligation de coopérer de bonne foi avec cette dernière. Trois précisions peuvent être apportées à cet égard.

37. En premier lieu, il peut être rappelé que l'article 2, paragraphe 5, de la Charte énonce 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 ». Il en découle qu'Israël a une obligation générale de coopération avec l'ONU. La Cour a très tôt retenu une lecture large de cette disposition, en l'appliquant aussi aux actions de l'Assemblée générale. Ainsi, en 1949, la Cour a dû

---

<sup>32</sup> Nations Unies, Assemblée générale & Conseil de sécurité, *Lettres identiques datées du 18 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies*, A/79/710-S/2024/940, 31 décembre 2024, p. 4.

<sup>33</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, A/79/558, 29 octobre 2024, p. 2.

« insister sur l'importance du devoir de donner à l'Organisation 'pleine assistance', accepté par ses Membres dans l'article 2, paragraphe 5, de la Charte. Il faut se souvenir que le fonctionnement efficace de l'Organisation, l'accomplissement de ses devoirs, l'indépendance et l'efficacité de l'œuvre de ses agents exigent le strict respect de ces engagements »<sup>34</sup>.

38. Cette obligation générale n'a assurément pas pour effet de conférer une valeur obligatoire aux recommandations de l'Assemblée générale. Elle doit néanmoins être prise en compte par l'ensemble des membres de l'Organisation en vue d'atteindre les objectifs fixés par la Charte. En outre, son applicabilité dans un contexte humanitaire ne fait aucun doute : en vertu du paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, l'un des buts des Nations Unies est effet de « [r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre [...] humanitaire ». Comme tout État membre de l'Organisation, Israël est donc tenu de mettre en œuvre, de bonne foi, cette obligation d'assistance, y compris en ce qui concerne les activités de l'UNRWA.

39. En second lieu, l'obligation d'Israël de coopérer aux fins de permettre à l'UNRWA d'exercer ses activités en Territoire palestinien occupé est renforcée par l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 28 mars 2024 (en l'affaire opposant l'Afrique du Sud à Israël), selon laquelle Israël doit

« [p]rendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence »<sup>35</sup>.

40. Cette mesure est obligatoire pour les parties à l'instance et produit ses effets juridiques tant que la décision au fond n'est pas rendue. De l'avis de la France, l'accent mis sur « l'étroite coopération » avec l'ONU vient sensiblement renforcer l'obligation d'Israël de coopérer avec l'UNRWA.

41. Troisièmement, si les obligations d'Israël au titre du droit international humanitaire feront l'objet de développements dédiés dans la seconde partie de cet exposé<sup>36</sup>, il convient d'ores

---

<sup>34</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, CIJ Recueil 1949, p. 183.*

<sup>35</sup> *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), ordonnance du 28 mars 2024, rôle général n° 192, par. 45.*

<sup>36</sup> V. *infra*, partie II, A) et B).

et déjà de souligner que, « [l]e statut d'occupation militaire impose des obligations positives dont la principale est la protection des populations soumises à cette occupation »<sup>37</sup>.

42. Plus spécifiquement, en vertu de l'article 59 de la quatrième convention de Genève, « [l]orsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens ». Cette disposition, dont le contenu et la portée seront précisés ultérieurement<sup>38</sup>, ne désigne pas les « organismes humanitaires » à même de fournir ces « actions de secours ». En principe, une Puissance occupante est donc libre quant au choix des organisations capables de fournir l'aide nécessaire à la mise en œuvre de cette disposition. En pratique néanmoins, une Puissance occupante est tenue de prendre en compte les circonstances propres aux territoires qu'elle occupe afin d'autoriser et de faciliter les activités des « organismes humanitaires » adéquats, c'est-à-dire ceux en réelle capacité de fournir l'aide suffisante à l'approvisionnement de la population locale. Le rôle décisif joué par l'UNRWA dans la fourniture de l'aide humanitaire et de services essentiels dans le Territoire palestinien occupé doit donc être pris en compte comme élément constitutif de l'obligation d'Israël de coopérer avec celle-ci.

43. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que, de l'avis de la France, Israël se trouve dans l'obligation de coopérer avec l'UNRWA vis-à-vis des activités de l'Office sur le Territoire palestinien occupé. Cette obligation de coopération est, partant, *a priori* incompatible avec l'adoption de mesures entravant systématiquement ou interdisant les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.

***b. Les limites à la faculté d'Israël de refuser les activités de l'UNRWA sur son territoire***

44. Les obligations d'Israël à l'égard de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé sont à distinguer de celles concernant la présence de l'Office sur le territoire israélien.

---

<sup>37</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, exposé écrit de la France, 25 juillet 2023, par. 43.

<sup>38</sup> *V. infra*, partie II, A).

45. Comme rappelé précédemment, dans son avis consultatif relatif à l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, la Cour a reconnu le « pouvoir souverain de décision » d'un État pour ce qui est de l'accueil du siège ou d'un bureau régional d'une organisation internationale sur son territoire. Le retrait du consentement d'un État à la présence d'une organisation internationale sur son territoire procède de ce même pouvoir souverain de décision. Cela dit, ce pouvoir est dûment encadré par les obligations auxquelles Israël est tenu à l'égard de l'UNRWA. Ces obligations peuvent être distinguées selon qu'elles sont procédurales ou substantielles.
46. En ce qui concerne d'abord les obligations procédurales, la Cour a, dans l'avis précité, détaillé les trois types d'« obligations réciproques de coopérer » auxquelles sont tenus une institution spécialisée de l'ONU et un État hôte « en cas de transfert du siège d'un bureau régional hors du territoire [dudit] État hôte »<sup>39</sup>.
47. Les deux parties doivent d'abord se consulter et négocier de bonne foi pour déterminer d'un commun accord les conditions et modalités du transfert des activités de l'organisation en dehors du territoire de l'État hôte<sup>40</sup>.
48. Ensuite, la partie qui souhaite le transfert hors de son territoire doit « donner à l'autre un préavis raisonnable pour mettre fin à la situation actuelle [...] compte étant dûment tenu de toutes les dispositions pratiques à prendre pour que le transfert au nouvel emplacement s'effectue dans l'ordre et dans des conditions équitables »<sup>41</sup>. A cet égard, la Cour invoque les règles générales d'interprétation des traités pour souligner que
- « quand un droit de dénonciation peut être déduit de la nature d'un traité, ce droit ne peut être exercé que moyennant un préavis, lequel doit être de douze mois au moins. Il est clair que ces dispositions supposent elles aussi une obligation d'agir de bonne foi et de tenir raisonnablement compte des intérêts de l'autre partie au traité »<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, CIJ Recueil 1980*, pp. 95-96, par. 49.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 95, par. 49.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 96, par. 49.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 95, par. 47.

49. Enfin, pendant cette « période transitoire », « l'organisation elle-même aurait besoin de tous les privilèges, immunités et facilités prévus dans l'accord » auquel il est mis fin pour que le transfert « puisse s'opérer en bon ordre »<sup>43</sup>.
50. En l'absence de disposition dédiée aux modalités de dénonciation dans l'accord de 1967, ces obligations procédurales paraissent transposables en l'espèce : les deux parties doivent négocier de bonne foi les conditions du transfert des activités de l'UNRWA en dehors du territoire israélien, Israël doit accorder une période de préavis suffisante à l'Office et lui octroyer, ainsi qu'à son personnel, les privilèges, immunités et facilités nécessaires au bon déroulé de cette période transitoire.
51. En ce qui concerne, ensuite, les obligations substantielles qui encadrent le droit d'Israël de retirer son consentement aux activités de l'UNRWA sur son propre territoire, celles-ci résultent des conséquences d'une telle décision sur le Territoire palestinien occupé.
52. En effet, certaines activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé dépendent de facilités ou d'autorisations délivrées par Israël sur son propre territoire, y compris pour tout transit vers ou depuis le Territoire palestinien occupé. La suppression de ces facilités pourrait entraver concrètement et durablement l'accès physique au Territoire palestinien occupé et donc la capacité de l'UNRWA d'y opérer. Une telle décision devrait, dès lors, s'analyser en une mesure prise « relativement » au Territoire palestinien occupé ou « en lien avec celui-ci », au sens de la question posée à la Cour.
53. En conséquence, si Israël peut en principe mettre un terme aux activités de l'UNRWA sur son territoire, en pratique une telle décision doit s'articuler avec et tenir compte de ses obligations dans le Territoire palestinien occupé et, notamment, celle de coopérer avec l'UNRWA en ce qui concerne les activités de celle-ci dans le Territoire palestinien occupé.

---

<sup>43</sup> *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, CIJ Recueil 1980, p. 93, par. 44.*

## **B. L'obligation de respecter les privilèges, immunités et facilités de l'UNRWA**

54. L'article 105, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, dispose que l'ONU « jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». La convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après « la convention générale »)<sup>44</sup>, à laquelle Israël est partie depuis le 21 septembre 1949, précise, quant à elle, les privilèges, immunités et facilités que les États membres de l'ONU doivent lui reconnaître, ainsi qu'à son personnel.

55. Ces deux textes établissent des obligations à la charge d'Israël dont la portée géographique pourrait être utilement précisée par la Cour.

56. Il convient de relever que le champ d'application de la convention générale a été explicitement étendu au Territoire palestinien occupé par l'accord conclu en 1967 entre Israël et l'UNRWA. Celui-ci prévoit en effet qu'Israël est notamment disposé à :

« a) Assurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'Office ; b) Permettre aux véhicules, de l'Office d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir librement ; c) Permettre au personnel international de l'Office, qui sera muni des pièces d'identité et de tous autres laissez-passer requis, d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir ; d) Permettre au personnel local de l'Office de se déplacer à l'intérieur des régions en question conformément aux dispositions prises ou à prendre avec les autorités militaires ; [...] g) Reconnaître que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, en date du 13 février 1946, à laquelle Israël est partie, régira les relations entre le Gouvernement et l'Office pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier ».

57. A supposer que l'accord de 1967 soit considéré comme ayant cessé de produire l'ensemble de ses effets en raison de sa dénonciation par Israël, la convention générale resterait applicable à l'égard de l'UNRWA, tant en Israël que dans le Territoire palestinien occupé.

58. En effet, si l'article 105, paragraphe 2, de la Charte fait référence « au territoire de chacun de ses Membres », l'article II de la convention générale est pour sa part rédigé en des termes particulièrement ouverts, qui évoquent les biens et les avoirs de l'ONU « quels que soient

---

<sup>44</sup> New York, 13 février 1946, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1 et 90, n° 4.

leur siège » (section 2) ; « où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur » (section 3) ou encore les archives ou documents de l'Organisation « où qu'ils se trouvent » (section 4). L'objet et le but de la convention générale étant de protéger les avoirs et les agents de l'ONU en vue de lui permettre d'exercer efficacement les missions pour lesquelles ses Membres l'ont mandatée, il serait paradoxal et contraire à l'objet et au but de la convention de priver l'Organisation de toute forme de protection au motif qu'elle agirait en territoire occupé, territoire sur lequel elle exerce au demeurant une responsabilité particulière. Par conséquent, comme l'a relevé un éminent auteur « [i]t is arguable that Israel would have had the duty under Article II to apply this Convention to UNRWA on the West Bank even in the absence of such a special agreement »<sup>45</sup>.

## **II. Les obligations issues du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme**

59. L'exposé écrit de la France traitera successivement de la question des obligations d'Israël issues du droit international humanitaire (A et B) et du droit international des droits de l'Homme (C) applicables dans le cadre de la présente demande.

### **A. L'obligation d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne**

60. En ce qui concerne le droit international humanitaire, la France souligne, à titre liminaire, qu'Israël a – comme d'ailleurs tous les États – l'obligation de respecter et faire respecter les conventions de Genève en toutes circonstances. Comme la Cour l'a précisé, « une telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète »<sup>46</sup>.

61. De plus, le caractère illégal de l'occupation du Territoire palestinien occupé par Israël, constaté par la Cour, n'a pas pour conséquence de dégager la Puissance occupante de ses

---

<sup>45</sup> T. Meron, « Applicability of Multilateral Conventions to Occupied Territories », *AJIL*, vol. 72, 1978, p. 543.

<sup>46</sup> *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *CIJ Recueil 1986*, p. 114, par. 220

obligations au titre du droit international humanitaire. En effet, le « devoir fondamental [d'administrer le territoire dans l'intérêt de la population locale] demeure, tout comme l'ensemble des obligations particulières qui en découlent », indifféremment de la durée de l'occupation<sup>47</sup> ou de sa licéité<sup>48</sup>.

62. Dans ce contexte, l'obligation d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile revêt une importance primordiale. Elle trouve son origine dans l'article 59 de la quatrième convention de Genève, à laquelle Israël est partie, et selon lequel

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

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

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

Une Puissance accordant le libre passage d'envois destinés à un territoire occupé par une Partie adverse au conflit aura toutefois le droit de vérifier les envois, de réglementer leur passage selon des horaires et itinéraires prescrits, et d'obtenir de la Puissance protectrice une assurance suffisante que ces envois sont destinés à secourir la population dans le besoin, et ne sont pas utilisés au profit de la Puissance occupante ».

63. Cette obligation complète celle établie à l'article 55 de la quatrième convention de Genève, qui énonce que,

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

64. L'obligation fondamentale prévue par l'article 59 de la quatrième convention de Genève a en outre été rappelée à plusieurs reprises par les organes des Nations Unies. Dans sa résolution 2720 (2023) du 22 décembre 2023, le Conseil de sécurité exige

---

<sup>47</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186, pars. 106-107.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, par. 264.

« de toutes les parties qu’elles autorisent et facilitent l’acheminement immédiat, sûr et sans entrave d’une aide humanitaire à grande échelle directement à la population civile dans l’ensemble de la bande de Gaza et, à cet égard, demande de prendre de toute urgence des mesures visant à permettre immédiatement un accès humanitaire sûr, sans entrave et élargi »<sup>49</sup>.

65. Dans la résolution 2728 (2024) du 25 mars 2024, il « exige à nouveau la levée de toutes les entraves à la fourniture d’une aide humanitaire à grande échelle, conformément au droit international humanitaire et aux résolutions 2712 (2023) et 2720 (2023) »<sup>50</sup>. Il en est de même pour l’Assemblée générale<sup>51</sup>.

66. Ainsi, l’article 59 établit à la charge de la Puissance occupante une véritable obligation à laquelle elle ne saurait se soustraire dès lors qu’il est établi que la population du territoire occupé est insuffisamment approvisionnée. Comme l’indique le Comité international de la Croix-Rouge (ci-après « le CICR ») dans son commentaire sous l’article 59, « l’obligation où se trouve la Puissance occupante de les accepter [les secours collectifs] a un caractère inconditionnel »<sup>52</sup>.

67. Cette disposition se décline en deux obligations : en cas d’approvisionnement insuffisant de la population du territoire occupé – qu’il s’agisse, comme le souligne expressément son libellé<sup>53</sup>, d’une fraction ou de l’ensemble de cette population – la Puissance occupante doit, d’une part, « accepter » l’aide humanitaire et, d’autre part, la « faciliter dans toute la mesure de ses moyens ». La première est une obligation de résultat, en ce sens que la Puissance occupante est tenue de n’opposer aucun refus à l’aide humanitaire lorsque la population est insuffisamment approvisionnée. La seconde est une obligation de moyen, dans la mesure où la Puissance occupante doit, de bonne foi, mettre en œuvre tous les moyens à sa

---

<sup>49</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2720 (2023)*, S/RES/2720 (2023), 22 décembre 2023.

<sup>50</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2728 (2024)*, S/RES/2728 (2024), 25 mars 2024.

<sup>51</sup> V., par exemple, Nations Unies, Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine*, A/RES/77/123, 12 décembre 2022 ; *Assistance au peuple palestinien*, A/RES/79/141, 12 décembre 2024 ; *Appui au mandat de l’Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, A/ES-10/L.32, 16 décembre 2024.

<sup>52</sup> CICR, *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949 – *Commentaire de 1958*, p. 344.

<sup>53</sup> V. aussi, le commentaire du CICR sous l’article 59, selon lequel « sont couvertes non seulement les opérations visant à aider l’ensemble de la population, mais encore celles qui tendent à assister soit la population dans certaines régions délimitées, soit des catégories déterminées, telles que femmes et enfants dans l’ensemble du territoire » (CICR, *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949 – *Commentaire de 1958*, p. 345).

disposition pour faciliter l'acheminement de l'aide qu'elle aura préalablement autorisée. Comme l'indique le commentaire du CICR,

« [I]a Convention ne se borne pas à prescrire que la Puissance occupante “acceptera” les actions de secours faites en faveur de cette population, mais encore qu'elle les “facilitera” dans toute la mesure de ses moyens. L'occupant devra donc apporter tout son concours pour l'exécution rapide et exacte de ces opérations. Il dispose à cet effet d'une grande diversité de moyens (transports, dépôts, facilités aux organismes distributeurs et de contrôle) »<sup>54</sup>.

68. L'article 59 est formulé en des termes qui permettent de viser tant les secours collectifs fournis par les États que ceux dispensés par des organismes humanitaires impartiaux. Si, comme indiqué précédemment<sup>55</sup>, la Puissance occupante dispose d'une certaine marge d'appréciation dans l'acceptation et la facilitation de l'aide humanitaire, notamment dans le choix des acteurs humanitaires dans l'hypothèse où plusieurs alternatives lui permettraient *in fine* de remplir son obligation au titre de l'article 59, il est fondamental qu'elle tienne compte des besoins concrets de la population du territoire occupé et des possibilités opérationnelles qui permettent de pourvoir à une aide effective. Le fait que la situation humanitaire soit catastrophique dans la bande de Gaza et que l'UNRWA soit le principal pourvoyeur d'aide humanitaire et de services essentiels dans le Territoire palestinien occupé réduit significativement les marges d'appréciation dans l'exécution de l'obligation au titre de l'article 59. En effet, en l'absence d'autres acteurs en capacité suffisante d'assurer de manière effective l'approvisionnement adéquat de la population, Israël, en tant que Puissance occupante, est tenu, tant que cette situation perdure, d'accorder l'accès humanitaire à l'UNRWA et de tout mettre en œuvre pour faciliter ses activités de secours dans le Territoire palestinien occupé.

69. Dans ce contexte, la France relève que l'UNRWA constitue bien un organisme « impartial » au sens de l'article 59. Bien que les notions d'impartialité et de neutralité ne soient pas parfaitement équivalentes en droit international humanitaire, la France a pris note des conclusions du Rapport Colonna sur l'adhésion de l'UNRWA au principe de neutralité. Elle souligne que l'Office s'est engagé à le mettre en œuvre ainsi qu'à appliquer une politique de « tolérance zéro » à cet égard.

---

<sup>54</sup> CICR, *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949 – *Commentaire de 1958*, p. 345.

<sup>55</sup> V. *supra*, partie I, A), 2, a).

70. Enfin, il convient de souligner que l'article 59 contient une importante clause de sauvegarde permettant, notamment, à la Puissance occupante de « vérifier les envois » et « de réglementer leur passage selon des horaires et itinéraires prescrits ». Cette possibilité permet en particulier d'éviter que, sous couvert d'aide humanitaire, des tiers tentent d'introduire du matériel militaire dans le territoire occupé ou cherchent à détourner les circuits d'aide humanitaire à des fins terroristes. Des contrôles peuvent donc être justifiés, à la condition de ne pas vider l'objet de l'article 59 de sa substance. Comme le souligne le CICR, ces contrôles « ne sauraient, en aucun cas, être utilisés d'une manière abusive pour rendre inopérant le principe lui-même, ni retarder indûment l'acheminement des secours »<sup>56</sup>.
71. En définitive, Israël, en sa qualité de Puissance occupante, a l'obligation d'accepter et de faciliter, dans toute la mesure de ses moyens, l'acheminement de l'aide humanitaire vers les populations civiles de la bande de Gaza, et plus largement du Territoire palestinien occupé, dont il est établi qu'elles sont insuffisamment approvisionnées. En raison du rôle essentiel joué par l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et de la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza, Israël a, partant, l'obligation, tant que cette situation perdure, d'autoriser et de faciliter les activités de l'Office dans le Territoire palestinien occupé au titre de l'article 59 de la quatrième convention de Genève.
72. La France réitère à ce titre l'appel qu'elle a formulé, en lien avec ses partenaires le 31 janvier 2025, dans lequel elle
- « demand[ait] instamment au gouvernement israélien de respecter ses obligations internationales et d'assumer la responsabilité qui lui incombe de garantir un acheminement total, rapide, sûr et sans entrave de l'aide humanitaire ainsi que la fourniture des services essentiels à la population civile »<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> CICR, *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949 – *Commentaire de 1958*, p. 347.

<sup>57</sup> Déclaration des ministres des Affaires étrangères du groupe E3 relative à l'application de la législation visant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 31 janvier 2025, accessible à [<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/israel-territoires-palestiniens/actualites-et-evenements/2025/article/declaration-des-ministres-des-affaires-etrangeres-du-groupe-e3-relative-a-l>].

## **B. L'obligation de protéger les travailleurs humanitaires**

73. Pour que l'aide humanitaire soit effectivement fournie aux populations civiles, la sécurité des personnels travaillant pour l'organisme pourvoyeur de cette aide doit être assurée sur le terrain, et les Parties au conflit doivent conduire les hostilités en tenant compte de cette protection. L'obligation de protection des travailleurs humanitaires peut, à ce titre, être considérée comme le « corollaire du droit de la population civile d'être secourue »<sup>58</sup>.
74. La France estime important de rappeler la protection due, au titre du droit international humanitaire, aux travailleurs humanitaires, laquelle doit être garantie en toutes circonstances. Ce rappel paraît d'autant plus nécessaire que, selon le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies il y a eu, au 18 février 2025, au moins 384 travailleurs humanitaires tués rien que dans la bande de Gaza depuis le début de la guerre en octobre 2023<sup>59</sup>. Plus de 200 de ces personnes étaient des personnels de l'UNRWA<sup>60</sup>.
75. Certes, les conventions de Genève ne contiennent pas de disposition consacrée spécialement à la protection des personnels des actions de secours. Toutefois, la règle selon laquelle « le personnel de secours humanitaire doit être respecté et protégé » constitue une norme de droit international coutumier applicable dans les conflits armés tant internationaux que non internationaux<sup>61</sup>. En outre, bien qu'Israël n'y soit pas partie, le Protocole additionnel I prévoit en son article 71 que certaines garanties sont accordées au personnel participant aux actions de secours, notamment le fait d'être « respecté et protégé ».
76. Le Conseil de sécurité rappelle régulièrement la nécessité pour les parties au conflit de respecter et protéger le personnel humanitaire. Dans sa résolution 2730 (2024) par exemple, il « demande à tous les États de respecter et protéger le personnel humanitaire ainsi que le

---

<sup>58</sup> Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Déclaration « Rappel des règles fondamentales du droit international humanitaire applicable dans le cadre du conflit impliquant le Hamas, d'autres groupes armés et Israël », D - 2023 - 7, 30 novembre 2024, accessible à [<https://www.cncdh.fr/publications/declaration-rappel-des-regles-fondamentales-du-droit-international-humanitaire-d-2023>].

<sup>59</sup> Nations Unies, Bureau de coordination des affaires humanitaires, « Reported impact snapshot | Gaza Strip (18 February 2025) », accessible à [<https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-18-february-2025>].

<sup>60</sup> Nations Unies, Assemblée générale, *Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, doc. A/79/13, 14 août 2024, p. 5.

<sup>61</sup> CICR, *Bases de données de Droit international humanitaire*, « Règle 31. La sécurité du personnel de secours sanitaire », accessible à [<https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule31>].

personnel des Nations Unies et le personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, conformément aux obligations que leur impose le droit international »<sup>62</sup>.

77. En tout état de cause, les travailleurs humanitaires doivent, quel que soit l'organisme auquel ils sont affiliés, être *a minima* considérés comme des civils et bénéficier de toutes les protections attachées à ce statut. Comme la France l'a encore rappelé le 5 avril 2024 au Conseil de sécurité, « la protection des travailleurs humanitaires doit être garantie en toutes circonstances, conformément au droit international humanitaire »<sup>63</sup>. Assurer un accès humanitaire, rapide, sûr et sans entrave suppose donc également pour Israël de respecter son obligation de conduire les hostilités conformément au droit international humanitaire et, en particulier, au principe de distinction entre les civils et les combattants ainsi qu'entre les biens civils et les objectifs militaires.

### **C. L'obligation de respecter le droit international des droits de l'Homme**

78. Si les obligations des États en matière de droits de l'Homme s'appliquent avant tout vis-à-vis des personnes situées sur leur territoire, la Cour a déjà eu l'occasion d'indiquer que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « le PIDCP »)<sup>64</sup>, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le PIDESC »)<sup>65</sup>, ainsi que la convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (ci-après « la CIDE »)<sup>66</sup> étaient susceptibles de s'appliquer dans les situations où l'État exerce sa compétence à l'étranger. Elle a également déjà indiqué que ces trois instruments, auxquels est partie Israël, sont applicables dans le Territoire palestinien occupé<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Nations Unies, Conseil de sécurité, *Résolution 2730 (2024)*, S/RES/2730 (2024), 24 mai 2024.

<sup>63</sup> Intervention de M. Nicolas de Rivière, Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, Conseil de sécurité, New York, 5 avril 2024, accessible à [<https://onu.delegfrance.org/la-protection-des-travailleurs-humanitaires-doit-etre-garantie-en-toutes>].

<sup>64</sup> New York, 16 décembre 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, n° 14668.

<sup>65</sup> New York, 16 décembre 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, n° 14531.

<sup>66</sup> New York, 20 novembre 1989, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1577, n° 27531.

<sup>67</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, CIJ Recueil 2004 (I), pp. 177-181, pars. 102-113 ; *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif*, 19 juillet 2024, rôle général n° 186, par. 100.

79. Comme l'a rappelé la Cour, « la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé ou d'occupation »<sup>68</sup> et

« [d]ans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent [...] se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever de ces deux branches du droit international à la fois »<sup>69</sup>.

80. La Cour a, en outre, affirmé que

« ces deux branches du droit international, à savoir le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire, devaient être prises en considération. Elle a en outre déclaré que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme étaient applicables “aux actes d'un État agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire”, particulièrement dans les territoires occupés »<sup>70</sup>.

81. Ainsi, comme la France a déjà pu le souligner, en l'absence de conflit entre leurs dispositions, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme sont complémentaires<sup>71</sup>. Par conséquent, en l'espèce, à l'obligation d'Israël d'assurer un accès humanitaire au titre du droit international humanitaire, s'ajoutent diverses obligations tirées du droit international des droits de l'Homme.

82. Le PIDCP, le PIDESC et la CIDE comportent en effet plusieurs dispositions pertinentes dans le contexte de la fourniture d'une aide humanitaire et d'une aide au développement par l'ONU, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Ces dispositions, qui complètent, le cas échéant, celles issues du droit international humanitaire, concernent notamment le droit à la vie (art. 6 du PIDCP, art. 6 de la CIDE), le droit à un niveau de vie

---

<sup>68</sup> *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186, par. 99 ; Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, CIJ Recueil 2004 (I), p. 178, par. 106.*

<sup>69</sup> *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, CIJ Recueil 2004 (I), p. 178, par. 106. V. aussi, Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, rôle général n° 186, par. 99.*

<sup>70</sup> *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt, CIJ Recueil 2005, p. 243, par. 216.*

<sup>71</sup> Observations du Gouvernement de la République française en qualité de tiers intervenant dans l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Fédération de Russie* (requêtes n°8019/16, 43800/14, 28525/20 et 11055/22) devant la Cour européenne des droits de l'Homme, 28 juin 2023, pars. 32-45.

suffisant, y compris la nourriture et le vêtement (art. 11 du PIDESC, art. 27 de la CIDE), le droit à la santé (art. 12 du PIDESC et art. 24 de la CIDE) et le droit à l'eau (art. 11 et 12 du PIDESC, article 24 de la CIDE).

83. Le lien entre la fourniture d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, d'une part, et la jouissance des droits garantis par les instruments relatifs aux droits de l'Homme, d'autre part, se matérialise avec une particulière évidence en ce qui concerne les droits économiques, sociaux, et culturels.

84. En effet, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du PIDESC, chaque État partie s'engage à agir, « tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés ». Chaque État bénéficie donc, compte tenu des circonstances qui le concerne, d'une marge d'appréciation quant au choix de ces « moyens », à condition qu'ils soient « appropriés », c'est-à-dire propres à atteindre l'objectif de plein exercice des droits garantis. En outre, chaque État partie a l'obligation de respecter lesdits droits, ce qui implique de s'abstenir de prendre des mesures qui, en pratique, porteraient atteinte à leur plein exercice.

85. Par conséquent, si l'aide humanitaire et l'aide au développement sont, dans une situation donnée, indispensables à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des individus concernés, un État doit non seulement considérer cette aide comme une mesure appropriée à la réalisation progressive des droits garantis par le PIDESC ; il doit, en outre, s'abstenir d'en restreindre l'accès.

86. En ce sens, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies, dans son analyse de la pratique des organes conventionnels de l'ONU, estime que

« [l]es États doivent prendre des mesures pour permettre aux individus d'exercer eux-mêmes leurs droits économiques et sociaux ou, si nécessaire, pour assurer la fourniture directe de certains biens et services. Dans un conflit, la destruction de l'infrastructure sociale peut faire que les gens ne sont pas en mesure de se nourrir. En pareil cas, les États doivent veiller à ce que l'aide alimentaire atteigne la population, ce qui est non seulement nécessaire pour garantir la jouissance du droit à la santé et du droit de ne pas

souffrir de la faim, mais aussi pour respecter le contenu minimal de base du droit à l'alimentation »<sup>72</sup>.

87. Ce constat s'appuie sur l'Observation générale n° 9 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, laquelle énonce que

« [d]es violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : [...] prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence ; adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation »<sup>73</sup>.

88. Pareille conclusion peut également être tirée en ce qui concerne le droit à la santé. S'appuyant sur l'Observation générale n° 14, le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme estime en effet que

« [I]es violations du droit à la santé durant un conflit armé ou d'autres situations d'instabilité peuvent prendre des formes multiples, y compris la destruction des systèmes de santé ; des attaques directement dirigées contre le personnel, les installations et les moyens de transports sanitaires, ainsi que les blessés et les malades ; l'incrimination de la fourniture de soins de santé et l'obstruction de l'accès aux soins de santé »<sup>74</sup>.

89. Ces exemples relatifs au droit à l'alimentation et au droit à la santé – dont il importe de noter qu'ils ne sont pas exhaustifs – montrent que l'aide humanitaire et au développement peuvent constituer des mesures propres à la mise en œuvre, par Israël, de ses obligations au titre du PIDESC, applicable y compris en situation d'occupation. Ils soulignent également que, dans l'hypothèse où cette aide s'avérerait essentielle pour la jouissance, par les Palestiniens, de leurs droits économiques, sociaux et culturels, Israël ne pourrait en restreindre l'accès sans agir en violation des obligations susmentionnées.

---

<sup>72</sup> Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, *Protection des droits économiques, sociaux et culturels*, E/2015/59, 22 juin 2016, par. 19.

<sup>73</sup> Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 9 – Application du Pacte au niveau national*, E/C.12/1998/24, 28 décembre 1998, par. 19. V. aussi, Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique d'Israël*, E/C.12/ISR/CO/4, 12 novembre 2019, pars. 10-11.

<sup>74</sup> Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme, *Protection des droits économiques, sociaux et culturels*, E/2015/59, 22 juin 2016, par. 37.

\*\*\*

90. En conclusion de cet exposé écrit, les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci découlent notamment de trois corps de règles : le droit des Nations Unies, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme. En substance, ces obligations limitent les marges de manœuvre dont bénéficie Israël, en tant que membre des Nations Unies et en tant que Puissance occupante, quant à la présence et aux activités d'aide humanitaire et d'aide au développement des organismes susmentionnés dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.
91. Enfin, la France réitère son appel aux autorités israéliennes à coopérer avec ses partenaires internationaux, y compris l'ONU, afin d'assurer la continuité des opérations humanitaires dans la bande de Gaza. La France réaffirme son engagement total en faveur de la solution des deux États, où Israéliens et Palestiniens pourront vivre côte à côte en paix.