

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 LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE

Février 2025

[Traduction du Greffe]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1
II. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR.....	2
II.1. Compétence.....	2
II.2. Pouvoir discrétionnaire	3
III. PRONONCÉS DE LA COUR SUR CERTAINS POINTS PERTINENTS AUX FINS DE LA QUESTION SOULEVÉE DANS LA RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	4
IV. LA QUESTION POSÉE À LA COUR PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.....	6
IV.1. Origines des obligations contemporaines à l'égard de la population civile en cas de conflit armé.....	6
IV.2. Obligation incombant à la puissance occupante d'assurer une aide humanitaire à la population civile	9
IV.2.1. Besoins de la population civile	9
IV.2.2. La notion d'assistance humanitaire.....	9
IV.2.3. Caractère humanitaire de l'aide	10
IV.3. Obligation d'autoriser le libre passage de l'aide humanitaire	11
IV.3.1. Libre passage de l'aide humanitaire dans les conflits armés	11
IV.3.2. Libre passage de l'aide humanitaire pendant l'occupation	12
IV.3.3. Limitations dues à la nécessité militaire	13
IV.4. Obligation de ne pas empêcher arbitrairement le libre passage de l'aide humanitaire.....	13
IV.5. Protection du matériel humanitaire et des travailleurs humanitaires contre les attaques	15
IV.5.1. Protection des travailleurs humanitaires	15
IV.5.2. Protection du matériel humanitaire	15
IV.5.3. Protection spéciale garantie aux unités et au personnel sanitaires	16
V. CONCLUSION GÉNÉRALE	17

I. INTRODUCTION

1. La Cour internationale de Justice, dans son ordonnance du 23 décembre 2024, invite les États à présenter des exposés écrits au sujet de la demande d’avis consultatif de l’Assemblée générale des Nations Unies 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 dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci*.

2. La Cour a été saisie de cette demande par la résolution 79/232 de l’Assemblée générale en date du 19 décembre 2024.

3. La demande de l’Assemblée générale des Nations Unies, telle qu’elle figure dans cette résolution, est formulée en ces termes :

« *L’Assemblée générale,*

.....

10. *Décide*, conformément à l’Article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour internationale de Justice de donner, en vertu de l’Article 65 du Statut de la Cour, à titre prioritaire et de toute urgence, un avis consultatif sur la question ci-après, compte tenu des règles et principes du droit international, dont notamment la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, le droit international des droits de l’homme, les privilèges et immunités applicables en vertu du droit international aux organisations internationales et aux États, les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l’Assemblée générale et du Conseil des droits de l’homme, l’avis consultatif de la Cour en date du 9 juillet 2004 et l’avis consultatif de la Cour en date du 19 juillet 2024, dans lequel celle-ci a réaffirmé l’obligation pour la Puissance occupante d’administrer le territoire occupé dans l’intérêt de la population locale et estimé qu’Israël n’avait pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation :

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

4. La République de Pologne, conformément à l’ordonnance du 23 décembre 2024, a décidé de soumettre à la Cour le présent exposé écrit. Celui-ci est consacré aux questions juridiques que soulève la demande de l’Assemblée générale.

5. La section II du présent exposé porte sur la question de la compétence et du pouvoir discrétionnaire qu’a la Cour en matière d’avis consultatifs. La section III revient sur les prononcés qu’a formulés la Cour à propos de questions intéressant la présente procédure consultative. La section IV présente une analyse de certains points juridiques que soulèvent les questions soumises à

la Cour par l'Assemblée générale. Enfin, la section V expose les conclusions de la République de Pologne.

6. La République de Pologne est d'avis que la présente procédure peut aider à éclairer certains aspects importants du droit international, en particulier s'agissant des obligations incombant aux puissances occupantes d'assurer et de faciliter, dans l'intérêt de la population civile, la fourniture sans entrave d'une aide humanitaire requise de toute urgence par celle-ci. La présente instance peut ainsi avoir une incidence sur l'interprétation de « principes intransgressibles du droit international coutumier » qui sont « fondamenta[ux] pour le respect de la personne humaine et pour des "considérations élémentaires d'humanité" »¹.

II. COMPÉTENCE ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE LA COUR

7. Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis consultatif, la Cour doit commencer par déterminer si elle est compétente pour donner l'avis demandé et, dans l'affirmative, s'il existe une quelconque raison pour elle, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de refuser de répondre à la demande².

II.1. Compétence

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

9. L'Assemblée générale a compétence pour demander un avis consultatif en vertu du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte, qui l'autorise à « demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ».

10. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 96 de la Charte et de l'article 65 du Statut de la Cour, l'avis consultatif doit concerner une « question juridique » ; or, la République de Pologne estime que la demande de l'Assemblée générale porte bien, en l'espèce, sur une question de cette nature. Plus précisément, la question soumise à la Cour a trait aux « obligations » incombant à un État, « 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 ». Son caractère juridique ne saurait donc faire de doute.

11. La République de Pologne estime dès lors que la demande a été soumise conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et du Statut de la Cour et que, partant, celle-ci a compétence pour donner l'avis sollicité par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232.

¹ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 257, par. 79.*

² *Ibid.*, par. 10 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136, par. 13* ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 403, par. 17* ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 95, par. 54* ; *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. 23 et suiv.*

II.2. Pouvoir discrétionnaire

12. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, « [l]a Cour peut donner un avis consultatif ». Selon l'interprétation que la Cour a donnée de cette disposition, le fait qu'elle ait compétence ne signifie pas qu'elle soit tenue de l'exercer³.

13. La Cour a en effet estimé qu'il lui était reconnu « le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente [étaie]nt remplies »⁴, ce pouvoir discrétionnaire visant à protéger l'intégrité de sa fonction judiciaire en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies⁵. Néanmoins, conformément à sa jurisprudence constante, seules des « raisons décisives » peuvent conduire la Cour à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence⁶.

14. Ainsi que souligné dans son dernier avis consultatif en date, sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, « c'est à [la Cour] qu'il appartient d'apprécier, dans chaque cas, la nature et l'étendue des informations nécessaires à l'exercice de [sa] fonction [judiciaire] »⁷. De l'avis de la République de Pologne, la complexité des questions factuelles en jeu ne doit pas être considérée comme une « raison décisive » pouvant conduire la Cour à refuser de donner un avis en la présente procédure. La Cour a reçu des éléments d'information abondants, notamment la documentation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, en rapport avec la question dont elle est saisie⁸, et dispose ainsi de solides bases pour donner un avis parfaitement éclairé.

15. S'agissant du lien entre l'avis consultatif et les fonctions de l'Assemblée générale, la République de Pologne rappelle la position adoptée de longue date par la Cour, voulant que c'est à l'organe qui en fait la demande de déterminer à quelles fins il sollicite un avis consultatif⁹.

³ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, par. 63 ; *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. 30-49.

⁴ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 44 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, par. 29.

⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 44-45 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, par. 29.

⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 44 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, par. 30.

⁷ *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. 46.

⁸ Note introductive (documents reçus du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies), 30 janvier 2025, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/196>.

⁹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 62 ; *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, p. 12, par. 73 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I)*, p. 226, par. 16 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, par. 34 ; *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, par. 76 ; *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. 37.

16. Il est un autre élément susceptible d'avoir une incidence dont la Cour doit tenir compte : le fait que la demande concerne des questions pendantes entre deux parties à un conflit armé particulier, qui n'ont ni l'une ni l'autre consenti à sa compétence. Toutefois, dans son avis consultatif de 1950 sur l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase*, la Cour précise que, si « [l]e consentement des États parties à un différend est le fondement de la juridiction de la Cour en matière contentieuse[, i]l en est autrement en matière d'avis, [quand bien] même ... la demande d'avis a trait à une question juridique actuellement pendante entre États »¹⁰.

17. Il convient de noter que la Cour s'est déjà prononcée à deux reprises sur les considérations susmentionnées à propos des relations entre Israël et la Palestine. Dans son avis sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour a reconnu que la question qui faisait l'objet de la demande de l'Assemblée générale ne pouvait être considérée seulement comme une question bilatérale entre Israël et la Palestine. Elle a tenu compte des pouvoirs et responsabilités de l'Organisation des Nations Unies, en particulier en tant qu'ils trouvaient leur « origine dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine »¹¹, et noté que la demande portait sur « une question ... intéress[ant] tout particulièrement les Nations Unies, et ... s'inscri[van]t dans un cadre bien plus large que celui d'un différend bilatéral »¹², avant de conclure que le fait de rendre un avis n'aurait pas pour effet de tourner le principe du consentement au règlement judiciaire. La Cour a présenté des arguments analogues dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*. Elle a, en particulier, mis en avant le fait que la question palestinienne « intéresse et préoccupe ... particulièrement l'Organisation des Nations Unies »¹³.

18. S'agissant de l'incidence de la présente procédure sur le processus de négociation entre Israël et la Palestine, la Cour a déjà affirmé que « le point de savoir si [son] avis ... serait préjudiciable au processus de négociation rel[evait] de la conjecture [et qu'elle] ne saurait se perdre en supputations sur les effets de ses avis »¹⁴.

III. PRONONCÉS DE LA COUR SUR CERTAINS POINTS PERTINENTS AUX FINS DE LA QUESTION SOULEVÉE DANS LA RÉOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

19. La question posée dans le cadre de la résolution 79/232 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 2024 concerne des points sur lesquels la Cour a déjà été amenée à se prononcer. Deux aspects méritent en particulier d'être mis en exergue : la prise en compte de la qualité de puissance occupante d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, et 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, 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 ».

¹⁰ *Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950*, p. 65, p. 71.

¹¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 49.

¹² *Ibid.*, par. 50.

¹³ *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. 35.

¹⁴ *Ibid.*, par. 4.

20. Pour ce qui est de la portée territoriale qu'il convient d'associer à la question de l'Assemblée générale, la Cour avait déjà observé dans son avis consultatif sur le *Mur* qu'Israël occupait la Cisjordanie et Jérusalem-Est¹⁵. Dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, elle a confirmé cette appréciation juridique¹⁶. Elle a en outre constaté qu'« Israël avait conservé la faculté d'exercer, et continuait d'exercer, certaines prérogatives essentielles sur la bande de Gaza, notamment le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes, l'imposition de restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, la perception des taxes à l'importation et à l'exportation, et le contrôle militaire sur la zone tampon, et ce, en dépit du fait que cet État a[vait] mis fin à sa présence militaire en 2005 », et précisé que ce constat était « encore plus vrai depuis le 7 octobre 2023 »¹⁷. La Cour en a conclu que « le retrait d'Israël de la bande de Gaza n'a[vait] pas totalement libéré cet État des obligations que lui impos[ait] le droit de l'occupation. Les obligations d'Israël sont demeurées proportionnées au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza »¹⁸.

21. Dans son ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024 en l'affaire 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)*, la Cour a dit ceci : « L'État d'Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza »¹⁹.

22. En outre, dans son ordonnance du 28 mars 2024 en la même affaire, la Cour a indiqué que

« [l']État d'Israël d[evai]t, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et au vu de la dégradation des conditions de vie auxquels [étaie]nt soumis les Palestiniens de Gaza, en particulier de la propagation de la famine et de l'inanition ... [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, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire ; [v]eiller, avec effet immédiat, à ce que son armée ne commette pas d'actes constituant une violation de l'un quelconque des droits des Palestiniens de Gaza en tant que groupe protégé en vertu de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, y compris en empêchant, d'une quelconque façon, la livraison d'aide humanitaire requise de toute urgence »²⁰.

¹⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 78 et 87.

¹⁶ *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. 87.

¹⁷ *Ibid.*, par. 92.

¹⁸ *Ibid.*, par. 99.

¹⁹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024*, par. 86.

²⁰ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024*, par. 51.

23. Enfin, dans une autre ordonnance en l'affaire, rendue le 24 mai 2024, la Cour a indiqué que

« [l']État d'Israël d[é]va[it], conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et au vu de la dégradation des conditions de vie auxquels [étaie]nt soumis les civils dans le gouvernorat de Rafah : [m]aintenir ouvert le point de passage de Rafah pour que puisse être assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence »²¹.

IV. LA QUESTION POSÉE À LA COUR PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

IV.1. Origines des obligations contemporaines à l'égard de la population civile en cas de conflit armé

24. L'occupation brutale subie durant la seconde guerre mondiale par de nombreux États, dont la Pologne (qui a été occupée par l'Allemagne nazie et par l'Union soviétique), a conduit la communauté internationale à établir de nouvelles règles dans le cadre du droit international des conflits armés régissant, entre autres, les obligations envers les populations civiles, telles que décrites dans la convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième convention de Genève)²². Les États parties à ce traité sont au nombre de 196 (et parmi eux, Israël et la Palestine), soit plus que l'Organisation des Nations Unies ne compte de membres. Les quatre conventions de Genève 1949 sont universellement considérées comme faisant partie du droit coutumier et investies d'une importance particulière pour la communauté internationale²³.

²¹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024, par. 57.

²² Nations Unies, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 75, p. 287.

²³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14, par. 218 :

« La Cour ne voit cependant pas la nécessité de prendre position sur ce point, attendu que selon elle le comportement des États-Unis peut être apprécié en fonction des principes généraux de base du droit humanitaire dont, à son avis, les conventions de Genève constituent à certains égards le développement et qu'à d'autres égards elles ne font qu'exprimer ... L'article 3 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949 énonce certaines règles devant être appliquées dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international. Il ne fait pas de doute que ces règles constituent aussi, en cas de conflits armés internationaux, un minimum indépendamment de celles, plus élaborées, qui viennent s'y ajouter pour de tels conflits ; il s'agit de règles qui, de l'avis de la Cour, correspondent à ce qu'elle a appelé en 1949 des "considérations élémentaires d'humanité" » ;

Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), p. 226, par. 79 :

« C'est sans doute parce qu'un grand nombre de règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés sont si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des "considérations élémentaires d'humanité", ... que la convention IV de La Haye et les conventions de Genève ont bénéficié d'une large adhésion des États. Ces règles fondamentales s'imposent d'ailleurs à tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier. » ;

Eritrea-Ethiopia Claims Commission, Partial Award, Prisoners of War, Ethiopia's Claim 4, between the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the State of Eritrea, 1 July 2003, RIAA (2009), vol. XXVI, par. 32 :

25. Les règles concernant la protection de la population civile ont été précisées dans les protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatifs, respectivement, à la protection des victimes des conflits armés internationaux (protocole additionnel I) et à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (protocole additionnel II)²⁴. Au moment de la négociation de ces traités, il est devenu évident que les États tels que la Pologne, dont les populations civiles (y compris des millions de Polonais d'origine juive) avaient été victimes des pires atrocités, tenaient particulièrement à affermir la protection garantie aux civils et à renforcer les obligations juridiques incombant aux puissances occupantes, notamment en interdisant toutes représailles contre les civils et les biens de caractère civil²⁵.

26. La Palestine est partie aux protocoles additionnels depuis 2014, mais pas Israël. En conséquence, la République de Pologne ne se référera qu'aux dispositions des protocoles additionnels qu'elle juge contraignantes pour l'ensemble des parties en tant que règles coutumières. La République de Pologne souhaite également souligner que les dispositions relatives à la protection des civils ainsi que du personnel humanitaire et du personnel sanitaire incluses dans le protocole additionnel I ont été adoptées — comme le précise le préambule — afin « de réaffirmer et de développer les dispositions qui protègent les victimes des conflits armés ».

27. Il ressort clairement des conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels de 1977 que les horreurs de la seconde guerre mondiale ont amené les États à renoncer au concept de guerre totale dans le dessein de mieux protéger la population civile. Il leur apparaissait clairement que les civils pourraient, lors de conflits, succomber non seulement aux hostilités directes, mais également par suite de la rigueur de la situation objective globale induite par la guerre (accès limité aux denrées alimentaires, à l'eau potable et aux soins médicaux, par exemple). C'est la raison pour laquelle ont été incluses, dans la quatrième convention de Genève, des obligations vigoureuses à l'intention des parties à un conflit armé.

28. Dans tout conflit armé, il convient également de tenir compte du droit international des droits de l'homme. La Cour internationale de Justice l'a confirmé dans son avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, en affirmant, au paragraphe 25 que :

« la protection offerte par le pacte international relatif aux droits civils et politiques ne cesse pas en temps de guerre, si ce n'est par l'effet de l'article 4 du pacte, qui prévoit qu'il peut être dérogé, en cas de danger public, à certaines des obligations qu'impose cet instrument. Le respect du droit à la vie ne constitue cependant pas une prescription à laquelle il peut être dérogé. »

« En conséquence, la Commission conclut que le droit applicable à cette réclamation est le droit international coutumier, y compris le droit international humanitaire coutumier tel qu'incarné dans les parties pertinentes des quatre conventions de Genève de 1949. Le fait que les deux Parties invoquent fréquemment des dispositions de la troisième convention de Genève à l'appui de leurs prétentions ou de leurs réponses conforte pleinement cette conclusion. Chaque fois que l'une d'elles alléguera qu'il ne doit pas être considéré que telle ou telle disposition de l'une desdites conventions faisait partie du droit international coutumier à l'époque considérée, la Commission tranchera, et la charge de la preuve incombera à la Partie ayant avancé l'allégation ».

²⁴ RTNU, vol. 1125, p. 3.

²⁵ Voir doc. CDDH/III/103 et CDDH/I/GT/113 (proposition de la Pologne et de la République arabe syrienne) ; *Actes de la conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés*, Genève (1974-1977), vol. IX, p. 67-68, 84, 463 ; vol. X, p. 223 ; vol. XIV, p. 141-142 ; vol. XVI, p. 13.

Au paragraphe 106 de son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour a précisé sa pensée :

« [L]a protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé, si ce n'est par l'effet de clauses dérogatoires du type de celle figurant à l'article 4 du pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'homme, trois situations peuvent dès lors 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 à la fois de ces deux branches du droit international. Pour répondre à la question qui lui est posée, la Cour aura en l'espèce à prendre en considération les deux branches du droit international précitées, à savoir les droits de l'homme et, en tant que *lex specialis*, le droit international humanitaire. »²⁶

Dans ce même avis, la Cour a aussi jugé que le pacte international relatif aux droits civils et politiques et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels étaient contraignants pour ce qui était du comportement mis en cause dans le territoire occupé²⁷. Récemment, au paragraphe 101 de son avis consultatif du 19 juillet 2024 sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, la Cour a estimé qu'un État devait se conformer aux obligations lui incombant en vertu de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale lorsqu'il exerçait sa juridiction en dehors de son territoire. Elle a implicitement confirmé cette position dans le dispositif (par. 404) de son arrêt du 31 janvier 2024 dans l'affaire relative à l'*Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie)*, où elle dit que

« la Fédération de Russie, par la manière dont elle a mis en place son système d'éducation en Crimée après 2014 pour ce qui est de l'enseignement scolaire en langue ukrainienne, a manqué aux obligations que lui imposent l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 et l'alinéa e) v) de l'article 5 de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale »²⁸.

29. Il s'ensuit qu'il convient également, pour déterminer quelles sont les obligations s'imposant à l'égard des populations civiles, de prendre en considération les dispositions du droit international des droits de l'homme relatives à l'assistance humanitaire. Les dispositions du pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966²⁹ doivent ainsi être analysées. Devront également être prises en compte les obligations découlant de l'article 22 de la convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant et de l'article 11 de la convention du 12 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, auxquelles la Palestine et Israël sont tous deux parties.

²⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 1[78].

²⁷ *Ibid.*, par. 111-112.

²⁸ L'occupation de la Crimée par la Fédération de Russie a été confirmée, entre autres, par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies : les résolutions 71/205 du 19 décembre 2017, 73/263 du 22 décembre 2018, 74/168 du 18 décembre 2019, 75/192 du 16 décembre 2020, 76/179 du 16 décembre 2021 et 77/229 du 15 décembre 2022 sur la situation relative aux droits humains dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol (Ukraine) temporairement occupées et la résolution 79/184 du 6 novembre 2024 sur la situation relative aux droits humains dans les territoires ukrainiens temporairement occupés, y compris la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol.

²⁹ *RTNU*, vol. 999, p. 171 et vol. 993, p. 3.

IV.2. Obligation incombant à la puissance occupante d'assurer une aide humanitaire à la population civile

IV.2.1. Besoins de la population civile

30. L'article 55 de la quatrième convention de Genève souligne que la puissance occupante, dans toute la mesure de ses moyens, « 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 ». Outre l'article 55, plusieurs autres dispositions (par exemple les articles 23, 59, 60, 61, 62, 108, 109, 110, 111 et 142 de cette convention) renvoient à la nécessité de fournir aux civils une assistance humanitaire.

IV.2.2. La notion d'assistance humanitaire

31. Les dispositions de la quatrième convention de Genève indiquent clairement les grandes catégories de produits qui entrent dans le cadre des « actions de secours » — en d'autres termes, l'assistance ou aide humanitaire. L'article 23 de la quatrième convention de Genève mentionne ainsi la nécessité d'accorder le libre passage à tout envoi de « médicaments et de matériel sanitaire ainsi que des objets nécessaires au culte » et « de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches ». L'article 59 indique que les actions de secours consisteront « notamment en des envois de vivres, produits médicaux et vêtements ». Ces éléments ont été réaffirmés à l'article 69 du protocole additionnel I, qui précise que, outre les « vivres et ... médicaments », les biens que la puissance occupante est tenue de fournir, dans toute la mesure de ses moyens, sont les suivants : « vêtements, ... matériel de couchage, ... logements d'urgence, ... autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile du territoire occupé et ... objets nécessaires au culte ».

32. L'interprétation de la notion d'assistance humanitaire qui sous-tend la quatrième convention de Genève et son protocole additionnel I a été confirmée par la Cour dans son arrêt du 27 juin 1986 en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*³⁰. Aux paragraphes 97-99, il est ainsi précisé que

« l'expression "assistance humanitaire" désigne la fourniture de denrées alimentaires, de vêtements, de médicaments et toute autre aide humanitaire, et exclut la fourniture d'armes, de systèmes d'armes, de munitions ou autres équipements, véhicules ou matériels susceptibles d'être utilisés pour infliger des blessures graves ou causer la mort de personnes ».

33. Une interprétation analogue a été adoptée par l'Institut de droit international dans sa résolution du 2 septembre 2003 (session de Bruges)³¹. Cette résolution, qui renvoie à divers types de catastrophes, dont celles causées « par les conflits armés », précise en son paragraphe 1 que

« [l']expression "assistance humanitaire" désigne l'ensemble des actes, activités et moyens humains et matériels relatifs à la fourniture de biens et de services d'ordre

³⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14.

³¹ Le texte de la résolution est accessible à l'adresse : [idi-il.org/app/uploads/2019/06/Annexe-1-Compilation-de-Résolutions-FR.pdf](https://www.idi-il.org/app/uploads/2019/06/Annexe-1-Compilation-de-Résolutions-FR.pdf) (dernière consultation le 21 février 2025).

exclusivement humanitaire, indispensables à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes de catastrophes ;

- a) Le terme “biens” désigne notamment les denrées alimentaires, l’eau potable, les fournitures et l’équipement médicaux, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, ainsi que tous les biens nécessaires à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes ; ce terme n’inclut en aucun cas les armes, les munitions ou tout autre matériel militaire ;
- b) Le terme “services” désigne notamment les moyens de transport, les services de recherche, les services médicaux, l’assistance religieuse, spirituelle et psychologique, les services de reconstruction, de déminage, de décontamination, d’aide au retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées, et tout autre service indispensable à la survie et à la satisfaction des besoins essentiels des victimes ».

34. La République de Pologne est donc convaincue qu’il est globalement admis, dans la quatrième convention de Genève et en tant que l’ensemble des parties se trouvent liées par le droit coutumier des conflits armés, que certains types de biens (tels que les denrées alimentaires, l’eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements et autres biens nécessaires à la survie) et de services relèvent incontestablement de l’assistance humanitaire et doivent être fournis par la puissance occupante.

IV.2.3. Caractère humanitaire de l’aide

35. Les biens et services susmentionnés, pour entrer dans le cadre de l’assistance humanitaire jouissant d’une protection contre les attaques, doivent présenter un caractère exclusivement humanitaire et impartial, autrement dit être fournis sans aucune distinction défavorable selon les termes de l’article 13 de la quatrième convention de Genève (repris dans le libellé de l’article 70 du protocole additionnel I et de l’article 18 du protocole additionnel II). L’importance du principe d’impartialité a aussi été mise en exergue par la Cour dans son arrêt du 27 juin 1986 en l’affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d’Amérique)*, dont le paragraphe 243 apporte la précision suivante :

« Un élément essentiel de l’aide humanitaire est qu’elle doit être assurée “sans discrimination” aucune. Selon la Cour, pour ne pas avoir le caractère d’une intervention condamnable dans les affaires intérieures d’un autre État, non seulement l’“assistance humanitaire” doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir “prévenir et alléger les souffrances des hommes” et “protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine” ; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux *contras* et à leurs proches. »

36. Ni les dispositions de la quatrième convention de Genève ni celles du protocole additionnel I n’imposent que l’assistance soit neutre ou indépendante, encore que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2175 de 2014 par exemple, ait affirmé que

« toutes les parties à un conflit armé d[evai]ent défendre et respecter les principes humanitaires d’humanité, de neutralité, d’impartialité et d’indépendance afin que l’aide humanitaire puisse continuer d’être fournie et que la sécurité des civils qui la reçoivent et celle du personnel humanitaire ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé puisse être assurée ».

Néanmoins, des traités et arrêts susmentionnés, l'on peut déduire que l'assistance humanitaire présente deux caractéristiques essentielles : premièrement, elle vise à alléger les souffrances ; deuxièmement, elle est prodiguée de manière impartiale. Si l'assistance est utilisée à des fins militaires, elle perd son caractère humanitaire et devient un objectif militaire (ce que confirme le libellé des alinéas *b) iii)* et *e) iii)* du paragraphe 2 de l'article 8 du Statut de Rome, qui incrimine les attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil). Si l'assistance est prodiguée de manière non impartiale, elle ne peut être considérée comme humanitaire, sans que les envois en cause doivent pour autant nécessairement être associés à un objectif militaire.

IV.3. Obligation d'autoriser le libre passage de l'aide humanitaire

IV.3.1. Libre passage de l'aide humanitaire dans les conflits armés

37. Conformément à l'article 23 de la quatrième convention de Genève, les États sont tenus d'« accorder le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire » destinés uniquement à la population civile et « le libre passage de tout envoi de vivres indispensables, de vêtements et de fortifiants réservés aux enfants de moins de quinze ans, aux femmes enceintes ou en couches ». Ce libre passage doit être garanti en toutes circonstances, et donc pas uniquement en cas d'occupation. L'article 70 du protocole additionnel I dispose en outre que, lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnés à l'article précédent,

« des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises, sous réserve de l'agrément des Parties concernées par ces actions de secours. Les offres de secours remplissant les conditions ci-dessus ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé, ni comme des actes hostiles. Lors de la distribution de ces envois de secours, priorité sera donnée aux personnes qui, tels les enfants, les femmes enceintes ou en couches et les mères qui allaitent, doivent faire l'objet, selon la IV^e Convention ou le présent protocole, d'un traitement de faveur ou d'une protection particulière ».

L'article 18 du protocole additionnel II appliqué dans les conflits armés non internationaux énonce également que,

« [l]orsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie ... des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises ».

Ainsi, les articles susmentionnés montrent qu'un État, même à défaut de présenter les caractéristiques requises pour être considéré comme une puissance occupante, doit *a priori* autoriser les activités des organisations humanitaires et, en principe, accorder le libre passage de l'aide humanitaire. Une puissance non occupante n'est pas tenue de pourvoir aux besoins fondamentaux d'une population civile qui ne se trouve pas placée sous son contrôle, mais elle doit, en revanche, se garder d'entraver l'assistance humanitaire prodiguée par des acteurs humanitaires lorsque celle-ci est nécessaire à la population civile.

38. Le caractère coutumier des dispositions susmentionnées a été relevé dans la règle 55 de l'étude du Comité international de la Croix-Rouge sur le droit international humanitaire coutumier, qui fait référence à une vaste pratique de différents États, y compris Israël³².

39. En outre, l'existence d'une telle obligation est reflétée dans des résolutions du Conseil de sécurité, telles que la résolution 2730 du 24 mai 2024, où celui-ci, aux paragraphes 8 et 9,

« [c]ondamne fermement les refus illicites d'accès humanitaire et le fait de priver les civils des biens indispensables à leur survie, qui entravent l'acheminement des secours destinés à lutter contre l'insécurité alimentaire provoquée par les conflits, ce qui pourrait constituer une violation du droit international humanitaire »

et

« [d]emande instamment à toutes les parties à un conflit armé d'autoriser et de faciliter, dans le respect des dispositions pertinentes du droit international humanitaire, l'accès humanitaire total, sûr, rapide et sans entrave à tous les civils qui en ont besoin, et de favoriser la sûreté, la sécurité et la libre circulation du personnel humanitaire ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, ainsi que la sûreté et la sécurité de leurs locaux et de leurs biens »³³.

IV.3.2. Libre passage de l'aide humanitaire pendant l'occupation

40. En cas d'occupation, les obligations de la puissance occupante ne se limitent pas au devoir d'accorder le libre passage, puisque l'État en question doit accepter les actions d'assistance humanitaire, les faciliter, autoriser le libre passage de l'aide humanitaire et en assurer la protection. Ces obligations sont clairement énoncées à l'article 59 de la quatrième convention de Genève, qui mérite d'être cité dans son intégralité :

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

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

Tous les États contractants devront autoriser le libre passage de ces envois et en assurer la protection. Une Puissance accordant le libre passage d'envois destinés à un territoire occupé par une Partie adverse au conflit aura toutefois le droit de vérifier les envois, de réglementer leur passage selon des horaires et itinéraires prescrits, et d'obtenir de la Puissance protectrice une assurance suffisante que ces envois sont

³² La base de données est accessible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/rule55> (dernière consultation le 21 février 2025).

³³ Voir aussi S/RES/2175 du 29 août 2024, où le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies

« [d]emande instamment à toutes les parties impliquées dans un conflit armé de permettre un plein accès sans entrave de tout le personnel humanitaire à toutes les personnes ayant besoin d'assistance et de mettre à disposition, dans toute la mesure possible, toutes les facilités nécessaires pour leurs opérations, et de favoriser la sûreté, la sécurité et la libre circulation du personnel humanitaire et du personnel des Nations Unies et son personnel associé ainsi que de leurs biens ».

destinés à secourir la population dans le besoin, et ne sont pas utilisés au profit de la Puissance occupante. »

41. L'importance de permettre la fourniture de l'aide humanitaire a aussi été reconnue dans d'autres affaires concernant l'occupation d'un territoire (sans rapport avec les territoires palestiniens occupés), notamment dans le cas de l'occupation russe du territoire ukrainien, à propos duquel la commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine a systématiquement recommandé à la Fédération de Russie de « [r]especter le droit international humanitaire applicable aux territoires occupés et [de] s'abstenir de faire obstacle à l'aide humanitaire dans ces territoires »³⁴.

IV.3.3. Limitations dues à la nécessité militaire

42. La quatrième convention de Genève fait soigneusement entrer en balance les exigences associées aux principes d'humanité, d'une part, et de nécessité militaire, de l'autre. Si l'article 59 dispose que « [t]ous les États contractants devront autoriser le libre passage de[s] envois et en assurer la protection », il prévoit également que lesdits envois peuvent être vérifiés, et leur passage réglementé selon des horaires et itinéraires prescrits. En outre, l'article 70 du protocole additionnel I tient compte des préoccupations des États en précisant que l'aide humanitaire doit être prodiguée sous réserve de l'agrément des parties concernées et que

« [L]es Parties au conflit et chaque Haute Partie contractante autorisant le passage de secours, d'équipement et de personnel, ... a) disposeront du droit de prescrire les réglementations techniques, y compris les vérifications, auxquelles un tel passage est subordonné ; b) pourront subordonner leur autorisation à la condition que la distribution de l'assistance soit effectuée sous le contrôle sur place d'une Puissance protectrice ; c) ne détourneront en aucune manière les envois de secours de leur destination ni n'en retarderont l'acheminement, sauf dans des cas de nécessité urgente, dans l'intérêt de la population civile concernée ».

La même disposition précise cependant que « [L]es offres de secours remplissant les conditions ci-dessus ne seront considérées ni comme une ingérence dans le conflit armé, ni comme des actes hostiles ».

43. La République de Pologne estime dès lors que des raisons de sécurité peuvent éventuellement motiver la décision d'imposer des restrictions touchant aux modalités de l'acheminement de l'aide humanitaire, notamment en matière d'horaires ou d'itinéraires, mais ne sauraient être invoquées pour justifier le fait de priver entièrement des populations civiles de biens essentiels à leur survie. Un État ne peut, de manière licite, empêcher la fourniture par des acteurs humanitaires d'une telle aide à une population civile dont les besoins ne seraient pas satisfaits.

IV.4. Obligation de ne pas empêcher arbitrairement le libre passage de l'aide humanitaire

44. L'article 1[0] de la quatrième convention de Genève reconnaît le droit qu'ont les organismes humanitaires impartiaux d'entreprendre des activités humanitaires pour la protection des personnes civiles et pour les secours à leur apporter, moyennant l'agrément des parties au conflit intéressées. Consciente des obligations susmentionnées qu'ont les États d'autoriser le libre passage

³⁴ Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine, doc. A/HRC/52/62, 16 mars 2023, par. 114 ; Nations Unies, Assemblée générale, rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine, doc. A/78/540, 20 octobre 2023, par. 110 ; Nations Unies, rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur l'Ukraine, 18 mars 2024, doc. A/HRC/55/56, par. 106.

de l'aide humanitaire et les puissances occupantes de garantir à la population civile l'accès aux produits de première nécessité, la République de Pologne considère que les États ne peuvent opposer un refus total aux activités d'organisations humanitaires si eux-mêmes ne sont pas en mesure de répondre aux besoins fondamentaux de la population civile. Interdire ainsi globalement l'accès à une population civile qui en a besoin doit être considéré comme arbitraire et, partant, contraire au droit.

45. Eu égard aux dispositions du droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, il n'est pas surprenant que la Cour, dans son arrêt du 27 juin 1986 en l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* ait déjà, au paragraphe 242, jugé non

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

46. L'assistance humanitaire — clairement définie par les dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, notamment les règles de droit coutumier —, dès lors qu'elle est prodiguée à la population civile de manière impartiale et sans discrimination, autrement dit sans aucune distinction défavorable, ne peut être entièrement suspendue parce qu'un État aurait arbitrairement retiré son consentement aux activités d'organisations humanitaires et refusé aux travailleurs humanitaires l'accès à la population civile. Si l'État nourrit des craintes en matière de sécurité, il peut toujours contrôler les biens fournis et prescrire tels ou tels itinéraires aux fins de l'acheminement de l'aide. La République de Pologne tient également à souligner que la population civile d'un État ennemi tout entière ne saurait être considérée comme une cible légitime d'opérations militaires. Une nette distinction doit être faite entre les civils qui participent directement aux hostilités (une interprétation restrictive s'imposant ici en pratique afin d'assurer la protection de la population civile) et les civils qui n'y prennent aucune part. Tout civil ne participant pas directement aux hostilités mérite d'être protégé. La République de Pologne voudrait aussi rappeler que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a jugé que « [la] présence, au sein d'une population, de personnes qui ne correspondent pas à la définition de civils ne prive pas nécessairement cette population de son caractère civil »³⁵.

47. L'importance de l'accès à l'aide humanitaire est mise en évidence par le fait qu'ont été reconnus comme crimes de guerre, aux alinéas *b) xxv)* et *e) xix)* du paragraphe 2 de l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, « [l]e fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève » et, aux alinéas *b) iii)* et *e) iii)* de ce même paragraphe, celui « de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ». Ces dispositions du Statut de Rome sont fondées, entre autres, sur l'article 147 de la quatrième convention de Genève, ainsi que sur le paragraphe 4 de l'article 11 et l'alinéa *a)* du paragraphe 3 de l'article 85 du protocole additionnel I.

³⁵ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Judgment of Trial Chamber of 24 mars 2016 in case PROSECUTOR v. RADOVAN KARADŽIĆ*, IT-95-5/18-T, par. 474.

IV.5. Protection du matériel humanitaire et des travailleurs humanitaires contre les attaques

IV.5.1. Protection des travailleurs humanitaires

48. Les travailleurs humanitaires (qui ne sont pas membres des forces armées d'un État) doivent être considérés comme des civils ne participant pas directement aux hostilités et sont dès lors protégés contre les attaques en vertu du principe de distinction déjà reconnu à l'époque de la déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 concernant l'usage de certains projectiles en temps de guerre, qui prévoit que « le seul but légitime que les États doivent se proposer, durant la guerre, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ». Le principe de distinction a ensuite été confirmé par les dispositions de l'article 48, du paragraphe 2 de l'article 51 et du paragraphe 2 de l'article 52 du protocole additionnel I. Aucun État n'a émis la moindre réserve à ces dispositions et le principe de distinction a été reconnu dans le cadre de la règle 1 énoncée dans l'étude du Comité international de la Croix-Rouge sur le droit international humanitaire coutumier. La règle 31 confirme en outre le caractère coutumier de l'obligation incombant aux parties à un conflit armé de respecter et protéger le personnel humanitaire, conformément au paragraphe 2 de l'article 71 du protocole additionnel I.

49. La Cour a, aux paragraphes 78-79 de son avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, reconnu le principe de distinction, tant entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires qu'entre combattants et non-combattants, comme étant l'un des « principes cardinaux » du droit international humanitaire et l'un des « principes intransgressibles du droit international coutumier ». Au paragraphe 78, elle évoque ainsi le principe qui vise

« à protéger la population civile et les biens de caractère civil, et établit la distinction entre combattants et non-combattants [et en vertu duquel] les États ne doivent jamais prendre pour cible des civils, ni en conséquence utiliser des armes qui sont dans l'incapacité de distinguer entre cibles civiles et cibles militaires ».

IV.5.2. Protection du matériel humanitaire

50. Les biens susceptibles de relever de l'aide humanitaire doivent être considérés comme des biens de caractère civil ne devant pas faire l'objet d'attaques. Cette règle peut se déduire de l'interdiction d'entraver délibérément l'acheminement de l'aide humanitaire imposée à l'article 59 de la quatrième convention de Genève, puisqu'attaquer du matériel humanitaire revient à entraver l'aide humanitaire. Le Comité international de la Croix-Rouge, dans le cadre de la règle 32 de son étude sur le droit international coutumier humanitaire, a reconnu l'obligation qu'ont en droit coutumier les parties à un conflit armé de respecter et de protéger les biens utilisés pour les opérations d'assistance humanitaire.

51. Il mérite d'être rappelé que, en vertu des alinéas *b) iii)* et *e) iii)* du paragraphe 2 de l'article 8 du Statut de la Cour pénale internationale, le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies est considéré comme un crime de guerre dans un contexte de conflit armé international ou non international, pour autant que ces biens aient droit à la protection que le droit international des conflits armés confère aux biens de caractère civil.

52. Quand bien même les biens considérés *a priori* comme relevant de l'aide humanitaire seraient dépouillés de leur statut humanitaire, parce qu'ils ne seraient pas, par exemple, distribués de manière impartiale, ils n'en pourraient pas moins être considérés comme des biens de caractère civil.

Ainsi, les denrées alimentaires pourraient être considérées comme des biens indispensables à la survie de la population civile, l'interdiction de les attaquer étant dès lors expressément prévue dans les protocoles additionnels (article 54, paragraphe 2, du protocole additionnel I et article 14 du protocole additionnel II). Cette interdiction est reconnue comme une norme de droit coutumier aux termes de la règle 54 de l'étude du Comité international de la Croix-Rouge sur le droit international humanitaire coutumier.

IV.5.3. Protection spéciale garantie aux unités et au personnel sanitaires

53. L'une des premières règles introduites dans le droit international humanitaire contemporain — règle essentielle déjà énoncée dans la convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne — visait la protection des blessés, des malades et du personnel sanitaire, ainsi que des unités, matériel et moyens de transport sanitaires. Ces règles ont ensuite été systématiquement réaffirmées dans la quasi-totalité des traités subséquents relatifs au droit international humanitaire, notamment dans de nombreuses dispositions des conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels. La protection des blessés et des malades est mentionnée par exemple à l'article 3 commun aux conventions de Genève de 1949 ; aux articles 12 et 15 de la première convention de Genève ; aux articles 12 et 18 de la deuxième convention de Genève ; à l'article 16 de la quatrième convention de Genève ; à l'article 10 du protocole additionnel I ; et aux articles 7 et 8 du protocole additionnel II. La protection du personnel sanitaire est mentionnée à l'article 3 commun aux conventions de Genève de 1949 ; aux articles 24 à 26 de la première convention de Genève ; à l'article 36 de la deuxième convention de Genève ; à l'article 20 de la quatrième convention de Genève ; à l'article 15 du protocole additionnel I ; et à l'article 9 du protocole additionnel II. La protection des unités sanitaires est mentionnée à l'article 27 du règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la quatrième convention de Genève, ainsi qu'à l'article 19 de la première convention de Genève ; à l'article 19 de la quatrième convention de Genève ; à l'article 12 du protocole additionnel I ; et à l'article 11 du protocole additionnel II.

54. Conformément à l'article 21 de la première convention de Genève, à l'article 19 de la quatrième convention de Genève, à l'article 13 du protocole additionnel I et au paragraphe 2 de l'article 11 du protocole additionnel II, la protection due aux unités sanitaires civiles ne peut cesser que si celles-ci sont utilisées pour commettre, en dehors de leur destination humanitaire, des actes nuisibles à l'ennemi. Dans pareilles circonstances, ces unités ne peuvent être attaquées qu'après qu'une sommation fixant un délai raisonnable sera demeurée sans effet. Même si une unité sanitaire, bien qu'ayant reçu une injonction en règle, continue de se livrer à des actes nuisibles à l'ennemi, il convient d'analyser attentivement l'incidence que l'attaque aura sur la population civile, conformément au principe de proportionnalité (reflété à l'alinéa *b*) du paragraphe 5 de l'article 51, et à l'article 57 du protocole additionnel I). L'importance du principe de proportionnalité a été confirmée par la Cour dans son avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*³⁶.

55. Le personnel sanitaire — permanent ou temporaire — doit être respecté et protégé en toutes circonstances. Une protection renforcée du personnel et des unités sanitaires est nécessaire, car la mort d'un seul agent ou la destruction d'une seule installation humanitaire, au-delà de la disparition d'un individu ou d'une unité en tant que tels, est susceptible de causer, par effet domino, d'innombrables autres victimes parmi les éléments les plus vulnérables de population, en particulier les enfants et les femmes enceintes. Cette vérité incontestable a été mise en avant dans le rapport intitulé « Une seule humanité, des responsabilités partagées » soumis par le Secrétaire général de

³⁶ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996 (I), par. 30.*

l'Organisation des Nations Unies à l'occasion du sommet mondial sur l'action humanitaire en 2016, qui affirmait : « Les hôpitaux doivent être des sanctuaires en temps de guerre. »³⁷

V. CONCLUSION GÉNÉRALE

56. La République de Pologne prie respectueusement la Cour de répondre à la question posée par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232 du 19 décembre 2024, compte tenu des considérations développées dans le présent exposé.

³⁷ Nations Unies, doc. A/70/709, par. 58.