

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

(DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES)

EXPOSÉ ÉCRIT DU ROYAUME DE NORVÈGE

Oslo, le 28 février 2025

(Traduction, la version anglaise faisant foi)

Table des matières

I.	Introduction.....	- 3 -
II.	Contexte de la Requête	- 9 -
III.	Compétence et pouvoir discrétionnaire de la Cour.....	- 15 -
A.	Compétence de la Cour.....	- 16 -
B.	Pouvoir discrétionnaire	- 17 -
IV.	Portée et sens de la Question posée à la Cour.....	- 21 -
V.	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	- 24 -
A.	Le droit international humanitaire	- 24 -
1.	Actions de secours humanitaire	- 25 -
2.	Autres limites à l'autorité réglementaire d'une puissance occupante.....	- 28 -
3.	La base juridique de la présence et des activités internationales avant 1967	- 30 -
4.	Obligations de respecter cette présence et ces activités continues	- 32 -
5.	Conclusions.....	- 41 -
B.	Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination	- 42 -
C.	Autres droits humains et obligations connexes.....	- 49 -
D.	Obligations en vertu de la Charte d'Israël en tant qu'État Membre des Nations Unies.-	- 54 -
1.	L'admission d'Israël comme État membre et ses assurances de coopération	- 54 -
2.	Devoirs d'assistance des États Membres à l'Organisation dans les mesures qu'elle prend conformément à la Charte.....	- 58 -
3.	L'ONU jouit de la personnalité juridique internationale	- 61 -
4.	Le devoir de respecter la personnalité juridique de l'ONU dans l'ordre juridique interne	- 63 -
5.	Privileges and immunités nécessaires pour atteindre les buts de l'Organisation.....	- 64 -

6. Sécurité du personnel des Nations Unies et personnel associé.....	- 66 -
7. Obligations réciproques de coopération et de bonne foi résultant de l'appartenance à une organisation internationale	- 67 -
E. Protection des personnes en cas de catastrophe	- 67 -
F. Représentation d'États tiers et respect des immunités diplomatiques ou consulaires ..	- 71 -
VI. 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 en lien avec le Territoire palestinien occupé	- 73 -
A. Droit international humanitaire.....	- 73 -
B. Autodétermination et développement, incluant le transit et l'accès à la mer	- 74 -
C. Immunités, privilèges et autres protections au cours d'un transit	- 77 -
D. Facilitation d'une assistance extérieure prompte et efficace pour faire face aux ou prévenir les catastrophes	- 78 -
VII. Conclusions.....	- 79 -

I. Introduction

1. Dans sa résolution 79/232 adoptée le 19 décembre 2024, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies [ci-après l'« **Assemblée générale** »] a demandé à la Cour internationale de Justice [ci-après la « **Cour** »] de donner, à titre prioritaire et de toute urgence, un avis consultatif relatif aux *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*.¹
2. Les termes de la requête de l'Assemblée générale [ci-après « **la Requête** »] sont les suivants :

*“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 [ci-après le '**Chapeau**']:*

¹ Organisation des Nations Unies, Assemblée générale, résolution 79/232 (A/RES/79/232), **Dossier No. 3**. Ce numéro de dossier ainsi que les références analogues qui suivent dans cet exposé écrit se réfèrent au dossier contenant des documents pouvant servir à élucider la question en l'affaire, que le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a fait tenir à la Cour, conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut (Requête pour avis consultatif transmise à la Cour en vertu de la résolution 79/232 de l'Assemblée générale).

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? [ci-après la 'Question']"

3. Dans son ordonnance du 23 décembre 2024, la Cour a décidé que l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres, ainsi que l'État observateur de Palestine, étaient susceptibles de fournir des informations sur la question soumise à la Cour pour avis consultatif et les a invités à présenter des exposés écrits sur la question avant le 28 février 2025.² Conformément à l'ordonnance de la Cour, le Gouvernement norvégien soumet le présent exposé écrit à l'examen de la Cour.

4. Avant de donner un aperçu de la structure de la présente déclaration écrite, la Norvège formule les observations préliminaires suivantes concernant la Question :

4.1. **Premièrement**, la Requête concerne une question urgente. Cette urgence est liée à la gravité et à l'ampleur croissantes des besoins humanitaires et autres besoins fondamentaux de la population civile dans le Territoire palestinien occupé et aux obstacles à la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Ces évolutions peuvent également avoir des répercussions sur la stabilité régionale et la sécurité de tous les États du Moyen-Orient. La Norvège remercie la Cour d'avoir décidé de traiter la requête de toute urgence et en priorité, conformément à la proposition de l'Assemblée générale en ce sens.

² Cour internationale de Justice, Ordonnance du 23 décembre 2024, *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*.

4.2. **Deuxièmement**, la Cour a souligné en juillet 2024 les conséquences juridiques de la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, mais aussi les conséquences juridiques pour d'autres États et pour l'ONU (*Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024*, [ci-après «avis consultatif de juillet 2024 »], pp. 74-77, par. 273-283). Cependant, depuis cet avis, de nouvelles questions juridiques se sont posées sur lesquelles l'avis de la Cour est sollicité.

4.3. **Troisièmement**, comme la Cour l'a relevé dans son avis consultatif sur le Mur³ et dans son avis consultatif de juillet 2024, le contexte et le cadre juridique applicables au Territoire palestinien occupé impliquent une responsabilité particulière et de longue date de l'Organisation des Nations Unies. Dans l'avis de juillet 2024, la Cour a fait référence en termes généraux aux questions concernant la situation de la Palestine après l'adoption par l'Assemblée générale d'un plan de partage en 1947, sous la dénomination « *Question palestinienne* », et a noté que cette question « *revêt un intérêt et une préoccupation particuliers pour l'Organisation des Nations Unies* », comme en témoigne notamment l'adoption presque annuelle de résolutions relatives à la question par l'Assemblée générale.⁴ Dans l'avis consultatif sur le mur, la Cour a déclaré : ⁵

« La responsabilité de l'Organisation à cet égard trouve également son origine dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine (...). Cette responsabilité a été décrite par l'Assemblée générale comme « une responsabilité permanente à assumer en ce qui concerne la question de Palestine jusqu'à ce qu'elle soit réglée sous tous ses aspects de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale » (résolution 571107 de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 2002). Dans le cadre institutionnel de l'Organisation, cette responsabilité s'est concrétisée par l'adoption de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, ainsi que par la création de plusieurs organes

³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136* [ci-après «avis consultatif sur le Mur»].

⁴ Avis consultatif de juillet 2024, p.17, par. 35.

⁵ Avis consultatif sur le Mur, p. 158-159, par. 49.

subsidiaries spécifiquement établis pour œuvrer à la réalisation des droits inaliénables du peuple palestinien. »

4.4 Quatrièmement, en ce qui concerne cet ancien territoire sous mandat dont la communauté internationale a une responsabilité qui continue de s'appliquer, l'assistance et le soutien internationaux reposent depuis 1948 sur un ensemble d'acteurs. La présence internationale comprend des organisations internationales compétentes, des États et des organisations et entités non gouvernementales pertinentes. Dans ce contexte, l'ONU a joué et continue de jouer un rôle central. Elle fournit les secours, l'appui et les services de base nécessaires à la population civile. Elle sert également de facilitateur, d'organisateur et de catalyseur pour les contributions d'autres acteurs internationaux. La fourniture d'une assistance à grande échelle et d'une protection aux réfugiés, fondée sur une approche multipartite coordonnée, était déjà évidente dans l'analyse et l'appel lancés en septembre 1948 par le Médiateur des Nations Unies pour la Palestine pour répondre à une situation caractérisée par une extrême urgence.⁶ Les efforts internationaux ultérieurs comprennent l'assistance et la protection des personnes déplacées, les secours à la population civile, en particulier l'aide aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables, la fourniture de nourriture et d'eau, de fournitures médicales d'urgence, etc. Il comprend également les soins de santé de base et l'éducation, le soutien financier et technique aux infrastructures palestiniennes, l'énergie essentielle, l'eau et le développement urbain, ainsi que d'autres formes de soutien à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

4.5. Cinquièmement, la mise en œuvre de ces activités, y compris les chaînes d'approvisionnement logistique à grande échelle et la distribution locale, repose sur une étroite collaboration intersectorielle entre les partenaires humanitaires et de développement et, en fin de compte, sur la présence des organismes des Nations Unies, compte tenu de leur capacité à opérer sur le terrain et pendant les conflits armés. Le Secrétaire général des Nations Unies, divers organismes des Nations Unies et d'autres acteurs prêtant assistance ont souligné que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [ci-après 'UNRWA'] constituait l'épine dorsale de leurs

⁶ *Rapport intérimaire du Médiateur de l'Organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Paris, Mai 1948, Assemblée Générale, Documents officiels, Troisième Session, Supplément No. 11 (A/648), p. 52.

activités. Il s'agit d'une source majeure d'emplois tant dans le Territoire palestinien occupé que dans la région au sens large. Les activités de l'Office s'appuient sur un nombre important d'employés locaux pour assurer des fonctions logistiques, médicales, éducatives et autres essentielles. Dans le Territoire palestinien occupé, ces activités dépendent à leur tour de la facilitation et de la protection d'Israël en tant que puissance occupante et en tant que membre des Nations Unies.

4.6. **Sixièmement**, ni l'ONU, ni d'autres organisations internationales, ni aucun État tiers ne disposent de moyens autonomes pour assurer leur propre sécurité en cas de présence et d'activités dans le Territoire palestinien occupé ou lors du transit par Israël. Leur sûreté et leur sécurité dépendent des protections accordées par la puissance occupante, les autorités locales ou de groupes armés de fait.

4.7. **Septièmement**, la Norvège condamne dans les termes les plus fermes l'attaque odieuse perpétrée contre Israël par le Hamas et d'autres groupes armés depuis Gaza le 7 octobre 2023. L'ONU a mené une enquête sur les allégations de participation de membres de son personnel aux événements entourant cette attaque, a pris des mesures en conséquence et a sollicité toute information pertinente complémentaire de la part d'Israël sans recevoir de réponse corroborante. Sur cette base, l'Assemblée générale a renouvelé sa confiance à l'UNRWA et souligné son caractère indispensable.⁷ En outre, les tentatives unilatérales d'Israël visant à limiter la présence et les activités des organismes des Nations Unies ne trouvent pas leur origine dans l'attaque odieuse du 7 octobre 2023.⁸

4.8. **Enfin**, sur la base de la législation nationale adoptée par la Knesset le 28 octobre 2024, Israël a pris des mesures supplémentaires qui entravent la coopération, la facilitation et la protection israéliennes de la présence et des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, bloquant ainsi de fait les efforts essentiels de la communauté internationale pour fournir le soutien et l'assistance décrits. De telles mesures soulèvent des questions juridiques quant aux obligations d'Israël de s'abstenir de prendre certaines

⁷ A/RES/ES-10/25, **Dossier No. N219**.

⁸ Voir par exemple, l'Agence Reuters, Le premier Ministre d'Israël demande le démantèlement de l'Office de l'ONU pour les réfugiés de Palestine (« *Israeli PM calls for dismantling of U.N. Palestinian refugee agency* »), le 11 juin 2017, (lien consulté le 27 février 2025) <https://www.reuters.com/article/world/israeli-pm-calls-for-dismantling-of-un-palestinian-refugee-agency-idUSKBN1920KQ/>.

mesures visant la présence internationale dans et en relation avec le Territoire palestinien occupé. En outre, des questions juridiques se posent quant aux obligations positives d'Israël de faciliter et de protéger cette présence et ces activités, qu'elles soient de l'ONU, d'autres organisations internationales compétentes ou d'États tiers. La prestation de fournitures indispensables d'urgence à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'aide humanitaire et de développement au profit de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination dépendent en grande partie de la facilitation et de la protection par Israël de la présence et des activités desdites tierces parties.

5. Après cette introduction, le présent Exposé écrit explique la position de la Norvège concernant :

- 5.1. Le contexte essentiel de la Requête (**Section II**).

- 5.2. Les raisons pour lesquelles la Cour a la compétence nécessaire pour rendre son avis sur les aspects couverts par la Question et pourquoi la Cour ne devrait pas refuser de donner l'avis demandé (**Section III**).

- 5.3. La portée et le sens de la Question posée par l'Assemblée générale (**Section IV**).

- 5.4. 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 (**Section V**).

- 5.5. Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence and les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers, en lien avec le Territoire palestinien occupé (**Section VI**).

- 5.6. Un sommaire des arguments présentés par la Norvège (**Section VII**).

II. Contexte de la Requête

6. La présente Section présente l'opinion de la Norvège concernant le contexte essentiel de la Requête. L'objectif est de replacer cette dernière dans le contexte plus large auquel elle se rapporte et de présenter le point de vue de la Norvège concernant le contexte immédiat de l'adoption de la résolution 79/232.
7. En déposant la Requête devant la Cour, l'Assemblée générale, comme elle l'a explicitement mentionné dans sa résolution 79/232, s'est déclarée profondément préoccupée par les mesures qui entravent l'assistance au peuple palestinien, notamment par des mesures qui affectent la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, des organisations internationales et des États tiers dans le Territoire palestinien occupé. Cette préoccupation est due au caractère central de la présence internationale dans le Territoire palestinien occupé pour l'acheminement d'une aide humanitaire vitale, la fourniture de services essentiels, ainsi que l'appui à long terme à la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.
8. Dans le cadre de sa responsabilité à l'égard de l'ancien territoire sous mandat, l'ONU a commencé ses activités dans la région peu après sa création. Depuis 1948, cette présence s'appuie sur un ensemble d'acteurs prêtant assistance, l'ONU étant le centre de gravité et le coordonnateur de l'engagement international. Les acteurs internationaux ont fourni des secours et un soutien à grande échelle et ont contribué activement aux efforts visant à résoudre le conflit, y compris en période de conflit armé. L'évolution du conflit a conduit cet ensemble d'acteurs prêtant assistance à s'intégrer dans les structures entourant la population civile palestinienne et à assurer concrètement l'assistance vitale, les services essentiels et le soutien au développement à long terme.
9. Outre le soutien et l'assistance aux plus vulnérables, l'objectif primordial de cet engagement international est la réalisation du droit à l'autodétermination des peuples touchés par le conflit, sur la base de la vision de deux États vivant en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. L'ONU elle-même, comme l'a indiqué la Cour elle-même dans son avis consultatif sur le mur, a reconnu une responsabilité particulière et de longue date, découlant du Mandat et de la Résolution sur le partage concernant la Palestine.

L'Assemblée générale a récemment réaffirmé que « *l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine jusqu'à ce que celle-ci soit réglée sous tous ses aspects, dans le respect du droit international et des résolutions pertinentes* ». ⁹

10. Les acteurs qui prêtent assistance, comme l'ONU, d'autres organisations internationales et des États tiers, ne disposent pas de moyens autonomes pour assurer leur propre sécurité dans le Territoire palestinien occupé ou lors des déplacements nécessaires via Israël à destination ou en provenance du Territoire palestinien occupé. Ils comptent plutôt sur la protection et la facilitation accordées par les autorités sur le terrain. En raison du régime de sécurité israélien dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, toute présence et activité des acteurs qui prêtent assistance repose entièrement sur la protection et la facilitation accordées par Israël, soit en tant que puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé, soit en tant qu'autorité gouvernementale sur son propre territoire.
11. Au fil du temps, la présence et l'activité des acteurs susmentionnés ont été remises en cause par des mesures qui entravent et compromettent leurs opérations. Il s'agit notamment du refus ou de l'entrave au libre passage de fournitures essentielles, de mesures restreignant ou entravant la liberté de circulation ou de transit des personnes, ainsi que de mesures entravant purement et simplement la présence d'acteurs internationaux en tant que tels. De telles mesures entravent la fourniture d'une aide humanitaire vitale, ainsi que la fourniture de services essentiels tels que la santé et l'éducation. Cependant, elles ont également des effets au-delà des opérations de secours et de soutien, car elles visent notamment la capacité des États tiers à maintenir leur présence dans le Territoire palestinien occupé, mettant ainsi en péril le maintien de relations régulières avec l'Autorité palestinienne.
12. La Cour a déjà été appelée à examiner différentes questions juridiques concernant la Palestine. Dans son avis consultatif de 1949 sur la réparation, la Cour a déjà examiné des questions institutionnelles et réparatrices dans le contexte de la question palestinienne. ¹⁰ Dans son avis consultatif sur le mur, la Cour a examiné la légalité de la construction d'un

⁹ A/RES/79/81, **Dossier No. N24**.

¹⁰ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif C.I.J. Recueil 1949, p. 174 [**'Avis consultatif sur la réparation'**].

mur dans le territoire palestinien occupé. Puis, dans son avis consultatif de juillet 2024, la Cour a examiné la légalité d'une série de politiques et de pratiques israéliennes. Enfin, la Cour a rendu une série d'ordonnances provisoires en vertu de l'article 41 du Statut de la Cour internationale de Justice [**'le Statut'**] adressées à Israël, qui constituent ainsi des obligations pour Israël en vertu du droit international, dans l'affaire Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël).

13. Dans ses avis précédents, notamment dans son avis consultatif de juillet 2024, la Cour a considéré qu'Israël ne pouvait exercer sa juridiction sur le Territoire palestinien occupé qu'en sa qualité de puissance occupante. De tels actes doivent être conformes au cadre juridique applicable, notamment au droit international humanitaire. Dans son avis consultatif de juillet 2024, la Cour a observé que la puissance occupante « *est tenue d'administrer le territoire dans l'intérêt de la population locale* ». ¹¹ En outre, un tel exercice de juridiction ne doit pas porter atteinte aux autres droits applicables. L'obligation de respecter et de faciliter l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple palestinien revêt une importance particulière.
14. Avant et après l'adoption de la législation nationale susmentionnée à la Knesset, le Secrétaire général des Nations Unies a, dans une série de lettres, évoqué les conséquences de sa mise en œuvre avec le Premier Ministre israélien et a fourni des informations à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité et leur a demandé des orientations.¹²
15. Avant l'adoption de la législation, le 4 octobre 2024, le Secrétaire général a écrit une lettre au Premier Ministre israélien concernant un projet de loi qui était devant la Knesset et qui, s'il était adopté et mis en œuvre, pourrait empêcher l'UNRWA de poursuivre son travail essentiel dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.¹³
16. Après l'approbation du projet de loi par la Knesset le 28 octobre 2024, le Secrétaire général a porté les deux lois à l'attention de l'Assemblée générale. Dans sa lettre à cette dernière, il

¹¹ *Avis consultatif de juillet 2024*, p. 33, paras. 105-106.

¹² Les projets de législation en question consistent en deux projets de loi respectivement intitulés Loi de cessation des activités d'UNRWA (2024) et Loi de cessation des activités d'UNRWA dans l'État d'Israël (2024).

¹³ Lettre en date du 4 octobre 2024 du Secrétaire général adressée au Premier ministre d'Israël, **Dossier No. N300**.

a exprimé sa profonde inquiétude quant à la promulgation du projet de loi et a demandé à l'Assemblée générale de lui fournir des conseils et un soutien.¹⁴ Parallèlement, conformément à la lettre adressée à l'Assemblée générale, le Secrétaire général a adressé une seconde lettre au Premier ministre israélien, l'avertissant des conséquences dévastatrices de la mise en œuvre des deux lois et rappelant les obligations pertinentes d'Israël en vertu du droit international.¹⁵ Dans les deux lettres, le Secrétaire général a fait référence à l'UNRWA comme étant « le principal moyen par lequel une assistance essentielle est fournie aux réfugiés palestiniens dans le territoire palestinien occupé » et a déclaré qu'« il n'existe actuellement aucune alternative réaliste à l'UNRWA qui pourrait fournir de manière adéquate les services et l'assistance requis, qu'il s'agisse d'autres entités des Nations Unies, d'autres organisations internationales ou de toute autre entité ». Le Secrétaire général a en outre noté qu'« il est tout à fait compréhensible qu'une situation puisse exister dans laquelle un différend est apparu entre les Nations Unies et l'État d'Israël concernant, entre autres, l'interprétation ou l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle Israël est partie ».¹⁶

17. Suite à l'adoption des deux lois par la Knesset, le ministère israélien des Affaires étrangères a notifié au président de l'Assemblée générale le 3 novembre 2024 la décision d'Israël de retirer « sa demande adressée à l'UNRWA », faisant ainsi référence à l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA daté du 14 juin 1967.¹⁷ Le Secrétaire général a répondu dans une lettre adressée au ministre israélien des Affaires étrangères datée du 19 novembre 2024, faisant à nouveau référence aux conséquences dévastatrices de toute nouvelle mise en œuvre des deux lois et exhortant Israël à reconsidérer ses mesures actuelles.¹⁸

¹⁴ Lettre en date du 28 octobre 2024 du Secrétaire général adressée au Président de l'Assemblée générale (A/79/558), **Dossier No. N65**.

¹⁵ Lettre en date du 28 octobre 2024 du Secrétaire général adressée au Premier Ministre d'Israël, **Dossier No. N301**.

¹⁶ Ibid. Lettre en date du 28 octobre 2024 du Secrétaire général adressée au Président de l'Assemblée générale (A/79/558), **Dossier No. N65**.

¹⁷ Lettre datée du 3 novembre 2024 adressée au Président de l'Assemblée générale par le Directeur général du ministère des Affaires étrangères d'Israël, **Dossier No. N302**. La référence est faite à l'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, **Dossier No. N283**.

¹⁸ Lettre datée du 19 novembre 2024 adressée au ministre des Affaires étrangères d'Israël par le Secrétaire général d'Israël, **Dossier No. N304**.

18. Le 9 décembre 2024, le Secrétaire général a de nouveau porté la situation à l'attention de l'Assemblée générale, et maintenant également dans une lettre identique adressée au Conseil de sécurité, dans laquelle il a rappelé les obligations pertinentes d'Israël en vertu du droit international et a exprimé sa gratitude à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité pour leur soutien, tout en notant également sa gratitude pour tout soutien supplémentaire.¹⁹
19. Le 18 décembre 2024, le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies a répondu pour la première fois à cette dernière et à d'autres correspondances antérieures, dans des lettres identiques adressées au Président de l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité.²⁰
20. D'autres lettres ont été échangées entre les représentants de l'ONU et d'Israël après l'adoption de la résolution 79/232.²¹
21. Il existe d'innombrables preuves du rôle central de l'ONU, et par son intermédiaire de l'UNRWA, en tant que fournisseur de secours et d'aide, ainsi que de catalyseur et de facilitateur pour d'autres acteurs prêtant assistance. Comme l'a souligné le Secrétaire général dans plusieurs déclarations, l'UNRWA constitue le principal moyen par lequel une assistance essentielle est fournie aux réfugiés palestiniens dans le territoire palestinien occupé. L'UNRWA a toujours été qualifiée de « *colonne vertébrale de notre réponse humanitaire* » par les dirigeants de l'Organisation des Nations Unies.²² Ces deux déclarations ont reçu un large soutien de la part d'autres organisations humanitaires et de

¹⁹ Lettres identiques datées du 9 décembre 2024 adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (A/79/684-S/2024/892), **Dossier No. N66**.

²⁰ Lettres identiques datées du 18 décembre 2024 adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, A/79/710-S/2024/940, **Dossier No. N67**.

²¹ Lettres identiques datées du 8 janvier 2025 adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (A/79/716-S/2025/18) **Dossier No. N68**, lettre du Représentant permanent d'Israël au Secrétaire général des Nations Unies datée du 24 janvier 2025, **Dossier No. N307**. Lettre datée du 27 janvier 2025 adressée au Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général, **Dossier No. N308**.

²² Remarques du Secrétaire général au Conseil de sécurité - sur le Moyen-Orient, le 20 janvier 2025 (S/PV.9841), **Dossier No. N243**.

développement présentes dans le Territoire palestinien occupé,²³ y compris l'approbation des dirigeants du Comité permanent interorganisations.²⁴

22. Les deux lois adoptées par la Knesset le 28 octobre 2024, la loi portant cessation des opérations de l'UNRWA et la loi portant cessation des opérations de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël, sont référencées dans leur intégralité dans les lettres identiques datées du 9 décembre 2024 adressées par le Secrétaire général au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité.²⁵ Ces lois prévoient l'interdiction, dans la législation nationale israélienne, (i) des opérations de l'UNRWA sur le territoire souverain d'Israël, qui, conformément à la législation nationale israélienne, comprend Jérusalem-Est, et (ii) des contacts entre les représentants de l'UNRWA et les représentants du gouvernement israélien. Parallèlement, ces interdictions entravent les opérations de l'UNRWA dans tout le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, car la facilitation par Israël nécessite des contacts entre les représentants israéliens et le personnel de l'UNRWA.
23. De telles mesures soulèvent des questions juridiques concernant les obligations d'Israël de s'abstenir de prendre certaines mesures, mais aussi concernant ses obligations positives de faciliter et de protéger 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, y compris le respect des immunités applicables. Bien que les avis et ordonnances antérieurs de la Cour fournissent des orientations cruciales et un cadre juridique global applicable à toute présence et activité dans le Territoire palestinien occupé, la Cour n'a pas examiné l'application de ce cadre aux acteurs internationaux dans le territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.
24. À la lumière des décisions antérieures de la Cour, la Norvège a estimé qu'il serait nécessaire de recevoir de la Cour une clarification de ces questions juridiques pour garantir

²³ Remarques du Secrétaire général du Conseil norvégien pour les réfugiés M. Jan Egeland au Conseil de sécurité, le 28 janvier 2025 (S/PV.9852).

²⁴ Déclaration des directeurs du Comité permanent interorganisations, 'Arrêtez l'assaut contre les Palestiniens à Gaza et contre ceux qui tentent de les aider', 1er novembre 2025 (lien consulté le 25 février 2025) : <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/statement-principals-inter-agency-standing-committee-stop-assault-palestinians-gaza-and-those-trying>.

²⁵ A/79/684-S/2024/892, Dossier No. N66.

que la communauté internationale puisse continuer à fournir des secours et un soutien à court terme et à poursuivre les efforts à long terme en faveur d'une paix et d'une stabilité globales et durables dans la région. C'est pourquoi la Norvège, en collaboration avec un groupe interrégional de 13 autres pays, a lancé et finalement présenté la résolution 79/232. L'objectif fondamental de cette initiative était d'assurer un soutien continu et sans entrave à la fois en matière d'aide humanitaire vitale et d'aide au développement à la population civile palestinienne. Comme l'a déclaré le représentant de la Norvège lors du dépôt du projet de résolution devant l'Assemblée générale : ²⁶

“Les États peuvent avoir des positions différentes sur les causes de ce cauchemar dystopique. Nous ne pouvons toutefois pas nous permettre d’être en désaccord sur l’impératif humanitaire de fournir aide et assistance à ceux qui en ont désespérément besoin.”

25. En raison du besoin urgent d'éclaircissements de la part de la Cour, l'Assemblée générale, dans la requête qu'elle a adressée à la Cour au paragraphe 10 de sa résolution 79/232, a demandé que l'avis consultatif soit rendu « à titre prioritaire et de toute urgence ». Le Gouvernement norvégien est profondément reconnaissant à la Cour d'avoir répondu rapidement à la Requête et d'avoir décidé d'activer la procédure accélérée prévue à l'article 103 du Règlement de la Cour.

III. Compétence et pouvoir discrétionnaire de la Cour

26. La présente Section contient les observations de la Norvège concernant la compétence de la Cour pour donner un avis consultatif sur la Question qui lui a été posée dans la résolution 79/232, ainsi que l'opportunité d'une telle réponse. La sous-section A explique les motifs de la Norvège selon lesquels la Cour a la compétence nécessaire pour répondre à la Requête, tandis que la sous-section B explique les motifs de la position de la Norvège selon laquelle il n'y a aucune raison, en l'espèce, pour que la Cour use de sa compétence discrétionnaire pour s'abstenir de répondre à celle-ci.

²⁶ Assemblée générale, compte rendu *in extenso*, 79^e session, 54^e séance plénière, 19 décembre 2024, Examen du projet de résolution A/79/L.28/Rev.1, **Dossier No. 1**.

A. Compétence de la Cour

27. L'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour dispose que « *La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis* ».
28. La compétence de l'autorité requérante n'est pas en cause en l'espèce, étant donné que la demande a été présentée par l'Assemblée générale. Conformément à l'article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies [ci-après '**la Charte**']²⁷ “[l'] Assemblée générale [...] peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique”.
29. La Cour doit toujours s'assurer, conformément à l'exigence de l'article 96, paragraphe 1, de la Charte et de l'article 65 de son Statut, que la question sur laquelle elle est invitée à donner son avis est une « *question juridique* ».
30. La Norvège fait valoir que la requête satisfait à l'exigence susmentionnée de la Charte et du Statut et que, par conséquent, la Cour est compétente pour rendre l'avis demandé. La Question soumise à la Cour concerne les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies. Comme il ressort clairement du contexte et du Chapeau introductif de la Question, le terme « obligations » renvoie aux obligations découlant du droit international. Il est également clair que la question renvoie aux obligations *existantes* découlant du droit international, comme le reflète la phrase « *quelles sont les obligations d'Israël...* ». En d'autres termes, la Cour n'est pas invitée à se livrer à un exercice essentiellement politique consistant à inventer des obligations juridiques qui n'existent pas encore. La Cour est simplement invitée à donner son avis sur les obligations juridiques existantes découlant du droit international concernant les questions spécifiques identifiées dans la résolution. À cette fin, la Cour doit identifier les règles existantes du droit international, les interpréter et les appliquer à la situation factuelle identifiée dans la Question, offrant ainsi une réponse à la Question fondée sur le droit

²⁷ Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, vol. 15 p. 335 ; amendements par résolution de l'Assemblée générale dans Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 557 p. 143, vol. 638 p. 308 et vol. 892 p. 119.

international et la méthodologie juridique généralement acceptée pour l'interprétation et l'application du droit international.

31. En d'autres termes, la Question porte sur l'existence et la portée d'obligations juridiques, auxquelles la Cour est en mesure de répondre en se référant aux règles de droit international qu'elle est appelée à appliquer conformément à son Statut. Conformément à la pratique de la Cour, la question qui lui est soumise doit donc être considérée comme une question juridique sur laquelle elle a compétence pour rendre un avis consultatif.²⁸
32. Cela ne signifie pas que les questions posées n'ont pas à la fois une dimension et un contexte politiques. Toute question juridique se pose d'une façon ou d'une autre dans un contexte politique, qui peut être plus ou moins aigu ou plus ou moins dominant dans la formulation de la question en question. Cependant, le fait qu'une question juridique ait un contexte politique et que ce contexte politique ait influencé la décision de poser la question et le moment de telle décision ne signifie pas que la question posée ne soit pas une question juridique à laquelle la Cour sera en mesure de répondre sur la base du droit international et de la méthodologie généralement acceptée du droit international. Dans sa pratique, la Cour a fait observer à plusieurs reprises que le contexte et les aspects politiques ne privent pas en eux-mêmes une question de son caractère de question juridique.

B. Pouvoir discrétionnaire

33. La Cour n'est pas tenue de donner un avis consultatif même si une demande d'avis lui a été adressée conformément aux critères établis par le Statut de la Cour et la Charte. Le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut dispose qu'elle « *peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis* ». Ainsi que la Cour l'a maintes fois souligné, cette disposition « *dev[r]ait être interprété[e] comme [lui] reconnaissant ... le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis consultatif même lorsque les conditions pour qu'elle soit compétente sont remplies* » (*Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*,

²⁸ Voir notamment *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil, 1996, p. 226, (p. 233 par. 13).

avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 156, par. 44 ; Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II), p. 415-416, par. 29).

34. Dans sa pratique, la Cour a jugé qu'il existait un seuil élevé pour qu'elle puisse refuser de donner un avis consultatif lorsqu'on lui en fait la demande. Compte tenu de ses fonctions en tant qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies, la Cour a considéré que sa réponse à une demande d'avis consultatif « *constitue [sa] participation (...) à l'action de l'Organisation et, en principe, (...) ne devrait pas être refusée* » (Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 65). En outre, « *(c) onformément à la jurisprudence de la Cour, seules des raisons décisives peuvent conduire celle-ci à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence (Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 65).* La Cour n'a jamais refusé de donner un avis consultatif lorsqu'elle lui a été demandé de le faire conformément aux critères établis pour ses fonctions consultatives.
35. Les questions soulevées par la présente Requête s'inscrivent dans la situation précédemment qualifiée par la Cour de « *question palestinienne* ». Pour des raisons similaires à celles analysées dans son avis consultatif de juillet 2024 (p. 17, par. 35), la Norvège estime que la Cour ne devrait pas, dans l'exercice de sa compétence, refuser de donner l'avis demandé par crainte de contourner le principe du consentement au règlement judiciaire, c'est-à-dire que la Requête porte sur un différend entre deux parties dont l'une n'a pas consenti à la compétence de la Cour.
36. La Question posée à la Cour en l'espèce n'est pas un problème qui peut être isolé en tant que différend bilatéral, et un avis de la Cour sur la Question qui lui est soumise n'aurait pas, dans les circonstances de l'espèce, pour effet de contourner le principe du consentement au règlement judiciaire. De la même manière que ce que la Cour a observé dans l'avis consultatif sur le mur, la Question qui lui est soumise en l'espèce concerne un problème qui préoccupe particulièrement l'Organisation des Nations Unies et qui s'inscrit

dans un cadre de référence beaucoup plus large qu'un différend bilatéral.²⁹ La question de la présence internationale dans le Territoire palestinien occupé est une préoccupation majeure pour l'ONU, en raison de l'engagement particulier de l'Organisation dans les efforts visant à résoudre la question palestinienne et à fournir l'aide et le soutien nécessaires au peuple palestinien en prévision de sa capacité à subvenir à ses besoins de manière totalement indépendante. La question se situe dans un cadre de référence beaucoup plus large qu'un différend bilatéral, car elle concerne les conditions de la présence et de l'activité des acteurs de la communauté internationale dans le Territoire palestinien occupé, et la poursuite de la présence internationale dans cette zone qui remonte aux origines du conflit et qui a pour objectif ultime la résolution de ce conflit par la réalisation de l'autodétermination des deux peuples concernés. Il ne s'agit pas d'une question bilatérale, mais d'une préoccupation commune pour la communauté internationale.

37. La Norvège estime que l'avis de la Cour sur la Question soulevée dans la présente Requête fournirait une assistance supplémentaire à l'Assemblée générale dans l'exercice de ses fonctions. Si l'avis demandé porte sur une question de nature similaire à celle examinée par la Cour dans son *avis consultatif de juillet 2024*, il concerne néanmoins des questions juridiques et des obligations juridiques que la Cour n'avait pas été invitée à examiner auparavant. L'avis précité a clairement aidé l'Assemblée générale dans l'exercice de ses fonctions par ses orientations juridiques. La Norvège est convaincue qu'un avis consultatif de la Cour sur la Question soulevée dans ce contexte fournira des orientations cruciales à l'Assemblée générale et à la communauté internationale en général en ce qui concerne le droit international applicable à la présence et aux activités internationales dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.
38. Pour les raisons déjà exposées par la Cour dans son *avis consultatif de juillet 2024* (p. 18-19, par. 38-40) et dans l'avis consultatif sur le *Mur* (p. 28, par. 53-54), la Norvège considère que la question de savoir si l'avis de la Cour aurait un effet négatif sur un processus de négociation entre Israël et la Palestine, qui est d'ailleurs au point mort depuis de nombreuses années, est une question de conjecture qui ne peut être considérée comme une raison impérieuse de refuser de répondre à la présente Requête de l'Assemblée générale.

²⁹ *Avis consultatif sur le Mur*, p. 159 (par. 50).

On ne sait pas clairement quelle influence l'avis de la Cour pourrait avoir sur le processus politique, et on peut s'attendre à ce que les États aient des opinions différentes sur ce point. Quoi qu'il en soit, l'Assemblée générale a choisi, à une large majorité, de demander à la Cour un avis sur une question juridique qu'elle considère comme urgente et importante pour la poursuite de l'engagement dans la question palestinienne. S'appuyant sur la déclaration antérieure de la Cour selon laquelle sa réponse à une demande d'avis consultatif « constitue [sa] participation à l'action de l'Organisation et, en principe, ... ne devrait pas être refusée », ³⁰ toute incidence politique éventuelle mais peu claire d'un examen des principes et règles pertinents du droit international ne devrait pas être considérée comme une raison impérieuse pour que la Cour refuse d'exercer sa compétence.

39. De même, et pour les raisons déjà exprimées par la Cour dans son *avis consultatif de juillet 2024* (p. 19-20, par. 41-43), la Norvège considère que la question de savoir si un avis consultatif sur la Question posée serait préjudiciable aux travaux du Conseil de sécurité est une question de conjecture sur laquelle la Cour ne devrait pas spéculer et ne fournit aucune raison impérieuse pour que la Cour oppose un refus à une demande de l'Assemblée générale d'avis relevant de sa compétence. Il convient également de noter à cet égard que les membres du Conseil de sécurité se sont eux-mêmes dits « gravement préoccupés » par les événements récents qui ont contribué à rendre nécessaire la présente demande à la Cour d'orientations juridiques supplémentaires.³¹
40. La Norvège est profondément reconnaissante à la Cour d'avoir répondu rapidement à la demande présentée par l'Assemblée générale. Il appartient en définitive à la Cour de décider si elle a reçu suffisamment d'informations pour lui permettre de donner un avis consultatif sur la base de la présente Requête. La Norvège est pour sa part convaincue que la procédure en cours fournira un aperçu des nombreuses informations disponibles à cette fin.

³⁰ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, p. 95, (p. 113, par. 65).

³¹ Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le 30 octobre 2024, SC/15874 (**Dossier No. N239**).

IV. Portée et sens de la Question posée à la Cour

41. La présente Section expose les observations de la Norvège concernant la question posée à la Cour dans la résolution 79/232.
42. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, c'est la quatrième fois que l'Assemblée générale présente à la Cour une demande d'avis consultatif sur la question palestinienne. Dans son avis consultatif de 1949 sur la *Réparation*, la Cour a examiné des questions institutionnelles et réparatrices dans le contexte de cette question. Dans son avis consultatif de 2004 sur le *Mur*, la Cour a examiné les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé. Dans son avis consultatif de juillet 2024, elle a examiné les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Bien que la Requête désormais soumise à la Cour porte sur le même contexte situationnel, elle concerne des aspects juridiques que la Cour n'a pas abordés auparavant, notamment des questions d'une telle urgence qu'elle justifie de demander à la Cour de l'examiner en priorité.
43. La Norvège, qui est l'un des principaux promoteurs de la résolution 79/232, a activement participé aux efforts visant à formuler la Question posée à la Cour. L'une des principales préoccupations était de veiller à ce que cette dernière ne soit pas formulée de manière partielle. En outre, il a été dûment tenu compte du fait que la question soit ciblée et ne dépasse pas les questions juridiques qui se posent à la suite des événements décrits dans la section II ci-dessus.
44. La Requête sollicite l'avis de la Cour sur les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et en tant que membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, y compris ses institutions et organismes, d'autres organisations internationales et des États tiers, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Il s'agit ici d'une question concernant les obligations spécifiques d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités d'acteurs *extérieurs* dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. En ce sens, la Requête diffère des requêtes précédentes qui étaient axées sur les obligations d'Israël en ce

qui concerne (i) l'édification d'un mur et (ii) les politiques et pratiques d'Israël dans les territoires occupés. Comme cela a été précisé dans la section II, la présence et les activités de tels acteurs extérieurs dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ont une longue histoire, qui remonte à la mise en œuvre du Plan de partage de la Palestine des Nations Unies. Les obligations juridiques d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'ONU, sont toutefois devenues particulièrement aiguës en raison des événements récents qui, de diverses manières, ont pour effet de compromettre et de restreindre cette présence.

45. La référence faite dans la Question au rôle d'Israël « *en tant que Puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies* » s'appuie sur le Chapeau introductif de la Requête, qui fournit à la Cour des indications sur les principes et règles applicables du droit international. Bien qu'il appartienne en dernier ressort à la Cour de décider quels principes et règles appliquer, le texte introductif et la Question devraient, de l'avis de la Norvège, suggérer un examen des obligations d'Israël sur la base d'un ensemble d'instruments et de cadres juridiques applicables, afin d'apporter l'aide nécessaire à l'Assemblée générale et à la communauté internationale dans son ensemble en clarifiant le droit applicable pour guider l'action future.
46. La Question porte sur la présence et les activités de « *l'Organisation des Nations Unies, y compris ses institutions et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers* ». Cette formulation focalise la portée de la Question sur la présence et les activités de ces acteurs qui jouissent de la personnalité juridique en vertu du droit international. La référence à « *d'autres organisations internationales* » devrait, de l'avis de la Norvège, être comprise comme se référant aux organisations qui jouissent de la personnalité juridique en vertu du droit international, conformément à la définition des organisations internationales figurant à l'article 2, alinéa a), du projet d'articles de 2011 de la Commission du droit international sur la responsabilité des organisations internationales.³²

³² *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, Vol. II, Partie II, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, <https://legal.un.org/ilc/reports/2011/french/chp5.pdf> (consulté le 25 février 2025). L'article 2 alinéa a) se lit: « *Aux fins du présent projet d'articles: a) l'expression «organisation internationale» s'entend de toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États* ».

47. La Question fait également référence à la présence et aux activités des personnes concernées « *dans le territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci* ». Cette expression reflète le fait que la Question porte sur deux contextes factuels distincts qui soulèvent des questions juridiques différentes, bien qu'étroitement liées. La différence porte à la fois sur les sources de droit disponibles et sur l'application des règles et principes en jeu. En raison de l'importante distinction factuelle et juridique entre la situation dans le territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, la Norvège exposera, comme indiqué ci-dessus, sa position concernant ces deux contextes distincts dans des Sections distinctes.
48. La Question concerne la présence et l'activité de certains acteurs extérieurs « *dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination* ». Ces derniers qualificatifs exemptent de la demande les questions relatives à d'autres présences ou activités qui ne poursuivent aucun de ces objectifs. Cela, et c'est important, atténue la nécessité de toute discussion approfondie sur les abus potentiels des droits ou la protection de la présence et de l'activité à des fins malveillantes. De plus, lus conjointement, les qualificatifs signifient l'inclusion non seulement de la présence et de l'activité bénéficiant directement à la population civile palestinienne, telles que l'assistance humanitaire et les opérations de secours. Sont également incluses dans la question les activités visant à une gouvernance à plus long terme, un soutien et une résilience économiques ou sociétaux, ainsi qu'un soutien au renforcement des institutions pour permettre la réalisation du droit à l'autodétermination. Cela est conforme à la clause précédente qui fait explicitement référence à diverses catégories d'assistance, « *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* ». Le terme « *y compris* » signifie ici que la catégorie d'assistance explicitement mentionnée n'a pas été conçue comme une identification exhaustive des activités pertinentes.

**V. 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**

49. La présente section traitera des obligations pertinentes d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Dans la section suivante (VI), l'analyse s'étendra aux obligations correspondantes « en lien avec » ce territoire, y compris pendant le transit vers ou depuis celui-ci.
50. Dans le contexte précis de la présente affaire, il convient de prêter une attention particulière au droit à l'autodétermination du peuple palestinien. L'application de ce droit fondamental a été pleinement et à plusieurs reprises confirmée par l'Organisation des Nations Unies, y compris par la Cour dans son *avis consultatif de juillet 2024*. Ce droit a également été reconnu par Israël à des stades successifs de sa propre interaction avec l'Organisation des Nations Unies et avec les représentants du peuple palestinien. Ce droit doit également être considéré dans le contexte des obligations d'Israël en tant que membre des Nations Unies. Il existe donc un cadre juridique composite applicable qui doit être soigneusement analysé lors de l'examen des obligations d'Israël à l'égard de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des États tiers conformément à la présente Requête.
51. Dans ce qui suit, avant de passer à l'examen de ce cadre juridique applicable spécifique, les règles applicables du droit international humanitaire seront d'abord examinées. Ces mesures mettront en évidence les limites claires du droit d'Israël à exercer sa juridiction en tant que puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé, dans l'attente de la fin de l'occupation.

A. Le droit international humanitaire

52. Comme la Cour l'a noté dans son avis consultatif de juillet 2024, «*le droit international humanitaire est particulièrement pertinent*» lorsqu'il s'agit d'examiner le cadre juridique applicable dans le territoire palestinien occupé.³³ Elle a déclaré que «*(l)es pouvoirs et devoirs d'Israël dans le Territoire palestinien occupé sont régis par la convention de*

³³ *Avis consultatif de juillet 2024*, p. 31 (par. 96).

Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (ci-après la « quatrième convention de Genève ») et par le droit international coutumier.»³⁴

1. Actions de secours humanitaire

53. L'article 59 de la Quatrième Convention de Genève³⁵ établit des obligations de la puissance occupante concernant les actions de secours collectifs. Elles sont définies à son premier paragraphe :

« 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. »

La règle contenue dans ce paragraphe est applicable dans le Territoire palestinien occupé, car sa population est en tout ou en partie insuffisamment approvisionnée. Elle énonce deux obligations de la puissance occupante : elle « *acceptera les actions de secours en faveur de ladite population* » et elle « *les facilitera dans toute la mesure de ses moyens* ».

54. Le paragraphe 2 de l'article 59 alinéa 2 précise les tiers à l'égard desquels la puissance occupante a ces obligations. Il s'agit des États et des organisations humanitaires impartiales telles que le Comité international de la Croix-Rouge :

« Ces actions, qui pourront être entreprises soit par des Etats, 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. »

55. Cette référence aux « *États* » doit également être comprise comme incluant les organisations intergouvernementales compétentes, étant donné que les activités collectives des États ont donné lieu à des actions au niveau international menées par des entités dotées de la personnalité juridique internationale.³⁶ Il s'agit notamment de l'Organisation des

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre [‘**Quatrième Convention de Genève**’], ONU, Recueil des traités, vol. 75 p. 287.

³⁶ Avis consultatif sur la réparation, p. 178.

Nations Unies, de ses institutions spécialisées et d'autres organisations internationales compétentes.

56. En outre, le paragraphe 3 de l'article 59 précise que les obligations de la puissance occupante comprennent le devoir « *(d') autoriser le libre passage* » de ces envois et « *(d') en assurer la protection* ».
57. Ces secours doivent consister « *notamment en la fourniture de vivres, de fournitures médicales et de vêtements* ». Comme l'indique cette formulation, cette énumération n'est pas exhaustive. La gamme des biens indispensables à la survie de la population civile mentionnés à l'article 69 (1) du Protocole additionnel I et les obligations de protection, y compris celles du personnel de secours humanitaire, telles qu'énoncées à l'article 71 (2) du Protocole, sont conformes au droit international coutumier.³⁷
58. L'article 60 de la quatrième Convention de Genève souligne que les envois de secours « *ne dégageront en rien la Puissance occupante des responsabilités que lui imposent les articles 55, 56 et 59* » (l'article 55 concerne l'approvisionnement en vivres et en médicaments de la population, tandis que l'article 56 régit l'hygiène et la santé publique). En outre, la puissance occupante « *ne pourra détourner d'aucune manière les envois de secours de l'affectation qui leur a été assignée, sauf dans les cas de nécessité urgente, dans l'intérêt de la population du territoire occupé et avec l'assentiment de la Puissance protectrice* ».
59. Les obligations qui incombent à la puissance occupante en vertu de l'article 59 comprennent des obligations de résultat, à savoir autoriser un passage rapide et sans entrave. Elles comprennent également des obligations de diligence, à savoir faciliter et protéger les envois de secours. Les contrôles exercés pour des raisons de nécessité militaire ne sont pas exclus, mais ils doivent être nécessaires, proportionnés et raisonnables, sans entraver les obligations de résultat ni éluder les obligations de diligence. En outre, l'article 71 (3) du Protocole additionnel I reflète le droit international coutumier.³⁸ Il dispose que « *les*

³⁷ Voir : Jean-Marie Henckaerts & Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I: Rules (Cambridge University Press 2005) [‘*Étude du CICR*’] pp.193-200 (Règle 55). Sur les éléments indispensables à la survie de la population, *ibid.* p. 193 (Règle 54). Sur les normes du droit international coutumier concernant les obligations de respecter et de protéger le personnel de secours humanitaire, *ibid.* pp. 105-109 (Règle 31). Sur la liberté de mouvement du personnel humanitaire autorisé, *ibid.* p. 200-202 (Règle 56).

³⁸ *Ibid.*, p. 200 - 202.

activités de ce personnel de secours ne peuvent être limitées et ses déplacements temporairement restreints qu'en cas de nécessité militaire impérieuse». De telles restrictions ne peuvent donc être que limitées et temporaires et ne peuvent pas impliquer de violations des règles précédentes. L'article 59 (3) sur l'exercice de certains contrôles de ce libre passage par les États pour les marchandises destinées à un territoire occupé sera examiné ci-dessous dans la Section VI.

60. L'article 59 de la quatrième Convention de Genève n'exige pas le consentement de la puissance occupante. Conformément à ce qui a été dit plus haut à propos de la licéité de contrôles nécessaires et proportionnés, les systèmes de permis délivrés par la puissance occupante ne peuvent être exclus comme illicites. Mais ces permis nécessaires ne peuvent, en aucun cas, être refusés pour des motifs arbitraires. Comme l'analyse le CICR dans son étude, les contraintes à l'accès humanitaire qui peuvent constituer une violation de ces obligations comprennent les mesures bureaucratiques qui retardent, bloquent ou entravent les opérations humanitaires, la désinformation discréditant les acteurs humanitaires, les mesures antiterroristes qui empêchent le paiement des frais, l'achat de produits ou la fourniture de biens, l'intensité des hostilités et les engins explosifs qui entravent les déplacements des humanitaires, et les attaques contre le personnel et les installations humanitaires.³⁹
61. La population du Territoire palestinien occupé étant insuffisamment approvisionnée, Israël a l'obligation juridique claire de délivrer les autorisations nécessaires pour le libre passage et de fournir toute autre forme de coopération applicable dans ce contexte, notamment en garantissant la protection des envois. Ces obligations existent en ce qui concerne les opérations de secours par lesquelles les États acheminent leurs secours directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales compétentes ou lorsque les secours sont acheminés par l'intermédiaire d'organisations humanitaires impartiales.

³⁹ Ibid. p. 196-197.

2. *Autres limites à l'autorité réglementaire d'une puissance occupante*

62. Dans son *avis consultatif de juillet 2024*, la Cour a observé que le Règlement de La Haye de 1907 faisait désormais partie du droit international coutumier et qu'il était donc contraignant pour Israël.⁴⁰ L'article 43 du Règlement de La Haye de 1907 dispose que:⁴¹

« L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. »

63. En conséquence, dans son *avis consultatif de juillet 2024*, la Cour a rappelé que:⁴²

“Aux termes de l'article 64 de la quatrième convention de Genève et de la règle énoncée à l'article 43 du règlement de La Haye, par exemple, la puissance occupante a, en principe, l'obligation de respecter les lois en vigueur dans le territoire occupé. (...) Ces dispositions soulignent que l'occupation est conçue comme une situation provisoire, durant laquelle l'exercice, par la puissance occupante, de l'autorité sur un territoire étranger est toléré dans l'intérêt de la population locale. »

64. La Cour a ajouté:⁴³

« Conformément à l'article 43 du règlement de La Haye la puissance occupante doit, de manière générale, respecter, sauf empêchement absolu, le droit en vigueur dans le territoire occupé. À cette disposition s'ajoute le deuxième alinéa de l'article 64 de la quatrième convention de Genève qui autorise, à titre exceptionnel, la puissance occupante à « soumettre la population du la territoire occupé à des dispositions qui sont indispensables pour lui permettre de remplir ses obligations découlant de la

⁴⁰ *Avis consultatif sur le Mur* (p. 172, par. 89); *Avis consultatif de juillet 2024* (p. 31, par. 96).

⁴¹ *Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre* [‘**Règlement de Haye de 1907**’] Martens, Nouveau Recueil Général, 3ème série, 3, p. 461.

⁴² *Avis consultatif de juillet 2024* (p. 33 par. 106).

⁴³ *Ibid.* par. 134.

[quatrième c]onvention [de Genève], et d'assurer l'administration régulière du territoire ainsi que la sécurité soit de la Puissance occupante, soit des membres et des biens des forces ou de l'administration d'occupation ainsi que des établissements et des lignes de communications utilisés par elle ». En principe, le droit de l'occupation ne prive donc pas les institutions civiles de la population locale du territoire occupé de l'autorité réglementaire qu'elles sont susceptibles d'avoir, mais confère à la puissance occupante un ensemble de pouvoirs de réglementation à titre exceptionnel et pour des motifs spécifiques clairement définis. »

65. La Cour rappelle et résume en termes généraux l'une des principales raisons pour lesquelles de tels pouvoirs réglementaires sont conférés à la puissance occupante, à titre exceptionnel et pour des motifs spécifiques énumérés, ainsi que les limites inhérentes à ces pouvoirs:⁴⁴

« L'État agissant en tant que puissance occupante détient, de par cette qualité, un ensemble de pouvoirs et de responsabilités à l'égard du territoire sur lequel il exerce un contrôle effectif. Dans ce contexte, la puissance occupante est tenue d'administrer le territoire dans l'intérêt de la population locale. »

66. Sur la base des motifs analysés dans son *avis consultatif de juillet 2024*, la Cour a estimé qu'Israël avait exercé son autorité réglementaire en tant que puissance occupante d'une manière incompatible avec la règle reflétée dans l'article 43 du Règlement de La Haye et l'article 64 de la quatrième Convention de Genève.⁴⁵
67. La présente Question concerne la détermination des 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. L'application de la règle énoncée à l'article 43 du Règlement de La Haye et à l'article 64 de la quatrième Convention de Genève exige ici de prendre en compte également l'établissement préalable, clairement antérieur à la guerre des Six Jours de 1967, d'une présence internationale et

⁴⁴ *Ibid.* p. 33 par. 105.

⁴⁵ *Ibid.* p. 43, par. 141.

d'activités conformes au droit international pour répondre aux besoins urgents de la population du territoire. Cela comprend toute obligation de la puissance occupante, en 1967 et après, de permettre à la présence internationale de poursuivre ces activités, notamment en facilitant, en prêtant assistance et en protégeant. L'inclusion dans l'analyse d'un examen d'autres règles du droit international applicables à ce territoire est également conforme aux exigences d'intégration systémique pour l'interprétation des traités, comme le reflète l'article 31 3) c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.⁴⁶

3. *La base juridique de la présence et des activités internationales avant 1967*

68. La base juridique, la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs de la communauté internationale qui apportent leur aide dans la bande de Gaza, en Cisjordanie et à Jérusalem-Est sont antérieures à l'occupation militaire de ces territoires par Israël en juin 1967.
69. L'article 80 de la Charte stipule clairement que les droits de la population des territoires sous mandat de la Société des Nations, y compris la Palestine, ne doivent pas être modifiés du fait de la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945. Dans son *avis consultatif de juillet 2024*, la Cour a résumé les développements juridiques ultérieurs, notamment en ce qui concerne le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et le rôle central joué par l'ONU en vue de parvenir à une solution à deux États.
70. De plus, outre le calendrier synoptique contenu dans l'*avis consultatif de juillet 2024*,⁴⁷ le contexte suivant est fourni concernant le déploiement précoce par la communauté internationale d'opérations internationales de secours et de soutien dans la région.
71. Au cours du printemps et de l'été 1948, des déplacements massifs de réfugiés palestiniens ont amené les États arabes voisins à demander l'assistance de l'ONU. Le médiateur des Nations Unies pour la Palestine, le comte Folke Bernadotte, a pris très tôt des initiatives qui ont conduit la communauté internationale à mobiliser des mesures de secours provisoires, sous forme de vivres et d'autres fournitures essentielles, en attendant la

⁴⁶ Convention de Vienne sur le droit des traités (ONU, Recueil des traités, vol. 1155 p. 331).

⁴⁷ Avis consultatif de juillet 2024 (pp. 21-25, paras 51-71).

décision de l'Assemblée générale.⁴⁸ Dans un rapport d'étape de septembre 1948, il a considéré que *“tant qu'un grand nombre de réfugiés continue à vivre dans la détresse, la responsabilité incombe aux Nations Unies de les secourir, conjointement avec les États arabes voisins, le Gouvernement provisoire d'Israël, les institutions spécialisées et tous les organismes ou associations bénévoles à buts humanitaires et non politiques.”* En terminant cette partie de son rapport, il a insisté *« à nouveau sur le fait qu'il est extrêmement urgent de résoudre ce problème »*.⁴⁹

72. Par la suite, un programme de secours a été mis en place, d'abord sous le contrôle d'un Directeur des secours en cas de catastrophe des Nations Unies assisté de l'Organisation mondiale de la santé et d'autres organismes associés aux Nations Unies.⁵⁰
73. En réponse aux demandes du Médiateur pour la Palestine, l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité, le 19 novembre 1948, la résolution 212 (III) qui chargeait le Secrétaire général de nommer un directeur de l'Aide des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine [UNRPR] et d'avancer des fonds pour lancer les opérations de secours le plus rapidement possible. Le 11 décembre de la même année, l'Assemblée a adopté, également à l'unanimité, la résolution 194 (III), qui créait une Commission de conciliation, entre autres pour *« faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités »*.⁵¹ L'UNRPR a mis en place un programme de secours global et temporaire avec une coordination globale des activités opérationnelles des agences des Nations Unies telles que l'OMS et la FAO, le CICR et d'autres agences et institutions.⁵²
74. Le 8 décembre 1949, l'Assemblée générale a adopté la résolution 302 (IV), créant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-

⁴⁸ *Rapport intérimaire du Médiateur de l'Organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Paris, Mai 1948, Assemblée Générale, Documents officiels, Troisième Session, Supplément No. 11 (A/648, A/689, A/689/Corr.1 et A/689/Add.1).

⁴⁹ *Ibid.* A/648, le 16 septembre 1948, p. 52.

⁵⁰ Rapporté dans l'Annuaire de l'ONU 1948-49, p. 200.

⁵¹ Assemblée générale, résolution 194 (III). Voir, en particulier par. 11 sur le rapatriement.

⁵² Rapport du Secrétaire général sur l'assistance aux réfugiés de Palestine conformément à la résolution 212 (III) de 1948 (A/1060).

Orient (UNRWA) comme organe subsidiaire.⁵³ Israël était devenu membre de l'ONU la même année et avait voté en faveur de la résolution.

75. L'Office a ainsi été créée dans le contexte de ce que l'on a appelé l'exode lié à la guerre de 1948 et est devenue l'institution intergouvernementale centrale chargée de l'aide et de l'assistance aux réfugiés de Palestine. L'UNRWA a été créée par une résolution de l'Assemblée générale et non par un traité, « *probablement parce que l'urgence de la situation ne permettait pas de recourir à la lente procédure de conclusion de traités* ». ⁵⁴ Cette évaluation est confirmée par les faits. L'ampleur et la gravité des besoins ont depuis été documentées à maintes reprises et de manière approfondie dans des rapports examinés et approuvés successivement par l'Assemblée générale.⁵⁵
76. À l'été 1951, le Directeur et la Commission consultative de l'UNRWA conclurent que la question des réfugiés demeurerait un enjeu considérable et recommandèrent un programme triennal au lieu d'un programme annuel. Le programme recommandé par l'UNRWA fut approuvé par l'Assemblée générale en janvier 1952 par la résolution 513 (VI). L'Assemblée exprima ses remerciements pour l'assistance apportée à l'UNRWA notamment par les institutions spécialisées et leur demanda « *instamment de prêter tout le concours qu'il leur sera possible d'offrir pour renforcer le programme de secours et de réintégration* », et de collaborer avec le Secrétaire général et l'UNRWA « *afin que l'ensemble de l'oeuvre d'assistance des Nations Unies aux réfugiés de Palestine s'accomplisse avec le maximum de coordination et d'efficacité.* » Elle exprima aussi ses remerciements aux nombreuses organisations charitables et humanitaires, dont les efforts ont apporté une aide supplémentaire précieuse.⁵⁶

4. Obligations de respecter cette présence et ces activités continues

77. La guerre des Six jours au Moyen-Orient a duré du 5 au 10 juin 1967. Israël a occupé Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est. La guerre a provoqué de nouvelles vagues de personnes

⁵³ Assemblée générale résolution 302 (IV), le 8 décembre 1949.

⁵⁴ Henry Schermers & Niels M Blokker, *International Institutional Law*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston (2018), 46 § 40 (traduction de l'anglais).

⁵⁵ Il est fait référence au dossier mis à disposition par le Secrétariat des Nations Unies.

⁵⁶ A/RES/513 (VI) paras. 13 et 14.

déplacées et de réfugiés.⁵⁷ Le 19 décembre 1967, l'Assemblée générale a remercié l'UNRWA pour ses « *efforts constants et fidèles pour fournir des services essentiels aux réfugiés palestiniens, ainsi que les institutions spécialisées et les organisations privées pour leur précieux travail d'assistance aux réfugiés* » et a demandé à l'UNRWA de poursuivre ses efforts.⁵⁸ Le même jour, « *[p]réoccupée par la continuation des souffrances humaines du fait des récentes hostilités dans le Moyen-Orient* » l'Assemblée approuva les efforts déployés par UNRWA « *pour fournir une assistance humanitaire, dans toute la mesure possible, à titre d'urgence et en tant que mesure temporaire, aux autres personnes de la région qui sont actuellement déplacées et ont gravement besoin d'une assistance immédiate du fait des récentes hostilités* ». ⁵⁹

78. Quatre jours seulement après le cessez-le-feu et sur la base de deux jours de réunions, le 14 juin 1967, un accord provisoire concernant l'assistance aux réfugiés palestiniens a été conclu par un échange de lettres entre l'ambassadeur Michael Comay du ministère israélien des Affaires étrangères et le commissaire général de l'UNRWA, Lawrence Michelmore.⁶⁰ Dans cet échange, la lettre de Michelmore précisait clairement que « *(l)'accord de l'Office est subordonné aux instructions ou aux résolutions pertinentes pouvant être formulées par l'Organisation des Nations Unies* ». ⁶¹ En outre, elle précisait qu'« *il va sans dire que cette coopération n'implique de la part de l'Office aucun engagement ni aucune prise de position en ce qui concerne le statut de l'une ou l'autre des régions en question ou de tout instrument qui s'y rapporte, mais qu'elle ne vise qu'à permettre l'Office de poursuivre sa tâche humanitaire* ». ⁶²
79. Sur cette base, les lettres confirmaient l'accord selon lequel l'UNRWA « *continuera d'apporter* » son assistance aux réfugiés de Palestine, avec « *l'entière coopération* » des

⁵⁷ Les conséquences à grande échelle de cette situation sont notamment documentées dans les rapports annuels successifs du Secrétaire général sur les « Personnes déplacées du fait des hostilités de juin 1967 et des hostilités postérieures », reproduits dans les documents rassemblés par l'ONU conformément à l'article 65, par. 2, du Statut dans le cadre de la présente Requête, voir les **dossiers n° 1079-1127**. Pour les résolutions de l'Assemblée générale sur le même sujet, voir notamment les **dossiers n° 1055-1078**.

⁵⁸ Assemblée générale, Résolution 2341 (XXII) A, par. 2 et 3 (adoptée par 98-0-3 voix).

⁵⁹ Assemblée générale, résolution 2341 (XXII) B, par. 2 (adoptée par 105-0-0 voix).

⁶⁰ *Échange de Lettres constituant un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine*, Jérusalem, le 14 juin 1967, ONU, Recueil des traités 1968, vol 620, p. 184-189. **Dossier No. N283**.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

autorités israéliennes, dans les zones de Cisjordanie et de la bande de Gaza. L'échange de lettres de 1967 n'a pas établi ni constitué la base de la présence ou des activités de l'UNRWA. Au contraire, il en a reflété et développé les fondements. Il s'agit d'un accord opérationnel et d'un arrangement pratique, reflétant l'urgence des besoins. Il met en œuvre et concrétise les obligations importantes de la puissance occupante de respecter, sauf empêchement absolu, la situation juridique préexistante dans le territoire et d'administrer ce dernier au profit de la population locale, conformément à l'article 64 de la quatrième Convention de Genève et à la règle consacrée par l'article 43 du Règlement de La Haye.

80. D'après la lettre du Commissaire général de l'UNRWA, l'accord met en avant « *les facilités énumérées... sont indispensables au bon fonctionnement de l'Office* ». Il fait référence aux engagements suivants, notamment à la facilitation par Israël, qui renvoient également à des arrangements conclus précédemment :⁶³

“De son côté, le Gouvernement d'Israël facilitera la tâche de l'Office au mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements ou des dispositions que peuvent imposer des considérations de sécurité militaire. À cette condition, nous sommes disposés à consentir en principe 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 ;*
- e) Assurer des facilités de communications radiophoniques, de télécommunication et de débarquement ;*
- (f) En attendant un accord complémentaire, maintenir en vigueur les arrangements financiers qui avaient été conclus précédemment avec les autorités gouvernementales compétentes à l'époque pour les régions en question et qui concerneraient :*

⁶³ Ibid.

(i) Les exemptions de droits de douane, d'impôts et de taxes à l'importation de fournitures, de marchandises et de matériel ;

(ii) La fourniture gratuite d'installations et d'entreposage, de main-d'œuvre pour le déchargement et la manutention et de moyens de transports ferroviaires ou routiers dans les régions placées sous notre contrôle ;

(iii) Toutes les autres dépenses de l'Office qui étaient antérieurement à la charge par des autorités gouvernementales intéressées.

(b) 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."

81. L'énumération ci-dessus reflète l'opérationnalisation d'obligations concrètes importantes de la puissance occupante en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé.
82. Depuis le début de l'occupation israélienne en juillet 1967, la présence et les activités de l'ONU, des institutions spécialisées et d'autres acteurs chargés de l'assistance ont permis d'apporter un soutien continu et vital aux réfugiés palestiniens, notamment aux personnes déplacées lors des conflits armés précédents. L'UNRWA est au cœur des efforts de l'ONU, avec son rôle de facilitateur à grande échelle en matière de logistique et de distribution de secours et d'assistance, en plus de la fourniture de services locaux de base allant des soins de santé primaires aux écoles pour une large population. En outre, ce système international composite de secours et d'assistance s'est avéré indispensable pour mettre en œuvre l'article 59 de la quatrième Convention de Genève et d'autres principes et règles applicables en vertu du droit international humanitaire pour les programmes de secours collectifs à la population civile du Territoire palestinien occupé.
83. Conformément au mandat initial défini par l'Assemblée générale en 1949, l'UNRWA a été créée pour « exécuter le programme de secours direct et les travaux » en faveur des réfugiés de Palestine.⁶⁴ Cette création s'est faite dans un contexte caractérisé par la « famine dont souffrent les réfugiés de Palestine et la détresse où ils se trouvent ».⁶⁵ L'Assemblée générale a chargé le Secrétaire général de transférer à l'UNRWA les actifs et

⁶⁴ ONU, Assemblée générale, résolution A/RES/302 (IV), 8 décembre 1949, par. 7.

⁶⁵ *Ibid.* par. 1 cfr. par. 5.

les passifs de l'Aide des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRPR),⁶⁶ et a invité « *les gouvernements intéressés à accorder à [l'UNRWA] les privilèges, immunités, exonérations et facilités qui ont été accordés à l'UNRPR, ainsi que tous les autres privilèges, immunités, exemptions et facilités nécessaires pour que l'Office puisse s'acquitter de ses fonctions* ». ⁶⁷

84. Depuis sa création, l'UNRWA a fonctionné sans interruption grave, malgré les conflits armés, les restrictions budgétaires périodiques et les demandes supplémentaires et importantes d'assistance et de protection des réfugiés palestiniens. Le mandat de l'Office, ses arrangements institutionnels pratiques et ses caractéristiques opérationnelles spécifiques jouent un rôle essentiel pour faire face à l'ampleur redoutable des besoins d'assistance et de protection. Depuis sa création, l'Office a dû employer un grand nombre d'employés locaux et créer des synergies complètes avec d'autres organismes des Nations Unies et au-delà.
85. Le mandat de l'Office a évolué au cours de plus de sept décennies, compte tenu du besoin persistant de protection et d'assistance, de nouveaux conflits armés et de tâches supplémentaires liées à des besoins sociétaux aigus, notamment en matière de soins de santé primaires et d'éducation à grande échelle. Cela a conduit à mettre aussi l'accent sur les « *conditions d'existence sur le plan socio-économique* ». ⁶⁸
86. Le mandat de l'UNRWA a été renouvelé à plusieurs reprises par l'Assemblée générale, sur la base des rapports annuels du Commissaire général de l'Office, comme le montre la série de documents établis par l'ONU conformément au paragraphe 2 de l'article 65 du Statut dans le contexte de la présente Requête. ⁶⁹ Le renouvellement le plus récent du mandat a été décidé en décembre 2023 par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/123. Le mandat a été prolongé jusqu'au 30 juin 2026. ⁷⁰

⁶⁶ *Ibid.*, par. 12.

⁶⁷ *Ibid.*, par. 17.

⁶⁸ Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/77/123, le 12 décembre 2022, **Dossier n° N60**, alinéa 11 du préambule.

⁶⁹ Les rapports annuels du Commissaire général de l'UNRWA depuis le 15 septembre 1967 sont inclus dans les **dossiers n° 999-1054 et N31-N33**. Les résolutions sur l'UNRWA adoptées par l'Assemblée générale depuis 1967 sont incluses dans les **dossiers n° 943-998 et N30**.

⁷⁰ Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/77/123, 12 décembre 2022, **Dossier n° N60**, par. 6.

87. Les mandats ont ainsi été régulièrement adoptés et adaptés aux besoins changeants dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Cette dernière a affirmé à plusieurs reprises le rôle indispensable et vital joué par l'UNRWA, comme l'illustre la reconnaissance dans le dernier renouvellement du mandat :

« Saluant le rôle indispensable de l'Office qui, depuis sa création il y a plus de 70 ans, améliorer le sort des réfugiés de Palestine, prêtant à cet effet une assistance éducative, sanitaire et sociale ainsi que des services de secours et poursuivant son action en matière d'aménagement des camps, de microfinancement, de protection et d'aide d'urgence »⁷¹

88. Dans le même temps, l'Assemblée générale a souligné l'importance des préoccupations humanitaires et socioéconomiques, notamment en ce qui concerne les efforts urgents de reconstruction :

« Se déclarant vivement préoccupée en particulier par la gravité de la situation humanitaire et socioéconomique des réfugiés de Palestine dans la bande de Gaza, et soulignant l'importance d'une aide humanitaire d'urgence ainsi que le caractère urgent des travaux de reconstruction, »⁷²

89. L'Assemblée générale a en outre souligné :

« la nécessité de poursuivre l'oeuvre de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, ainsi que l'importance de ses opérations, lesquelles doivent être menées sans entrave, et de services, y compris l'aide d'urgence, au regard du bien-être, de la protection et du développement humain des réfugiés de Palestine et de la stabilité de la région, en attendant le règlement équitable de la question des réfugiés de Palestine »⁷³

90. La Norvège rappelle que l'Organisation des Nations Unies a « une responsabilité permanente à assumer en ce qui concerne la question de Palestine jusqu'à ce qu'elle soit réglée sous tous ses aspects de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité

⁷¹ Ibid. alinéa 6 du préambule.

⁷² Ibid. alinéa 12 du préambule.

⁷³ Ibid, par. 3.

internationale ». ⁷⁴ En conséquence, et comme l'a déclaré la Cour dans l'avis consultatif sur le Mur :

« La responsabilité de l'Organisation à cet égard trouve également son origine dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine... Dans le cadre institutionnel de l'Organisation, cette responsabilité s'est concrétisée par l'adoption de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, ainsi que par la création de plusieurs organes subsidiaires spécifiquement établis pour oeuvrer à la réalisation des droits inaliénables du peuple palestinien. » ⁷⁵

91. Cela se reflète dans le mandat de l'UNRWA, y compris lorsque l'Assemblée générale fait référence au processus relatif au droit du peuple palestinien à l'autodétermination, et notamment l'autonomie provisoire :

« Notant que le Gouvernement israélien et l'Organisation de libération de la Palestine ont signé, le 13 septembre 1993, la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, ainsi que des accords d'application ultérieurs. » ⁷⁶

92. Sur la base des mandats donnés par l'Assemblée générale, l'UNRWA fournit depuis des décennies des services sociaux essentiels aux réfugiés de Palestine enregistrés en Cisjordanie et à Gaza, ainsi qu'en Jordanie, au Liban et en Syrie. Environ 40 % du budget de l'UNRWA est dépensé à Gaza. En plus des secours et des services sociaux dans la région, l'agence fournit par exemple des services de santé de base dans 143 établissements de santé primaire et gère environ 718 écoles dans la région, en plus de centres de formation professionnelle. ⁷⁷
93. Il résulte des développements ci-dessus que la puissance occupante a donc l'obligation établie de longue date et continue de respecter la présence et les activités internationales

⁷⁴ Assemblée générale, A/RES/57/107, 3 décembre 2002, Dossier No. 417, alinéa 4 du préambule.

⁷⁵ Avis consultatif sur le mur p. 136 par. 49.

⁷⁶ Assemblée générale, A/RES/77/123, Dossier No. N60, alinéa 13 du préambule.

⁷⁷ Pour un examen plus détaillé et actualisé (2024), voir le Rapport opérationnel annuel 2023 de l'UNRWA, Nations Unies 2024, https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/aor_2023_-_english_-_final.pdf, consulté le 27 février 2025.

décrites (et les obligations en vertu d'autres principes et règles applicables du droit international, qui seront examinés plus en détail dans les prochaines rubriques).

94. Après que des allégations ont été formulées contre l'UNRWA, le Secrétaire général de l'ONU a décidé, le 5 février 2024, en consultation avec le Commissaire général de l'Office, de nommer un groupe d'examen indépendant. Le 20 avril 2024, ce dernier a présenté son rapport final sur son examen des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'Office du principe humanitaire de neutralité.⁷⁸ Après examen de ce rapport, l'Assemblée générale a exprimé, le 5 décembre 2024, son plein soutien au mandat de l'UNRWA.⁷⁹
95. En outre, l'Assemblée générale a déploré la législation adoptée par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024. Elle a appelé le Gouvernement israélien à s'acquitter de ses obligations internationales, à respecter les privilèges et immunités de l'Office et à assumer sa responsabilité d'autoriser et de faciliter une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave sous toutes ses formes dans toute la bande de Gaza, y compris la fourniture de services de base dont la population civile a cruellement besoin.
96. Dans son avis consultatif sur l'interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, la Cour a examiné « les obligations réciproques de coopérer » dont une organisation internationale et de l'État hôte de son bureau régional sont tenus.⁸⁰ La situation examinée par la Cour en 1980 différait fondamentalement de la situation dans le Territoire palestinien occupé, car Israël n'est pas l'État hôte doté de la souveraineté territoriale alors qu'il est, en outre, soumis à un certain nombre d'obligations juridiques internationales décrites dans l'avis consultatif de juillet 2024. Une analyse plus approfondie sera fournie dans le présent Exposé Écrit lors de l'examen des obligations d'Israël à l'égard de l'Organisation des Nations Unies et d'autres tiers, en conséquence du cadre juridique applicable au Territoire palestinien occupé.

⁷⁸ Groupe d'experts indépendants sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Rapport final à l'intention du Secrétaire général des Nations Unies sur l'examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité. Le rapport est communément connu sous le nom de « rapport Colonna », **Dossier No. N297**.

⁷⁹ Assemblée générale, résolution A/RES/ES-10/25, **Dossier No. N219**, par. 1.

⁸⁰ *Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 73, p. 95-96 paras. 49 et 51.

97. Néanmoins, dans la situation concrète analysée par la Cour dans le précité Avis consultatif de 1980, la Cour a identifié des obligations particulières de coopération. Les principes et règles juridiques applicables imposaient (i) aux deux parties le devoir de « *se consulter de bonne foi* », (ii) en cas de décision définitive sur le transfert d'un bureau régional « *de se consulter et de négocier au sujet des diverses dispositions à prendre* » pour que le transfert s'effectue en bon ordre et « *nuise le moins possible aux travaux de l'Organisation* » et aux intérêts de l'État hôte, et (iii) à la partie qui souhaite effectuer le transfert de donner un préavis raisonnable « 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. Dans ce contexte, la Cour a accordé une attention particulière à la nécessité d'« *agir avec beaucoup de précaution et coopérer étroitement si l'on veut éviter tout risque de perturbation grave des travaux sanitaires* » du Bureau régional.⁸¹
98. Comme l'a déclaré le Commissaire général de l'UNRWA dans l'échange de lettres de juin 1967, les installations de cette dernière étaient considérées comme « *indispensables au bon fonctionnement de l'Office* ». Les devoirs de coopération et d'agir de bonne foi d'Israël exigent donc une extrême prudence, proportionnée à la nécessité d'éviter de perturber l'assistance et le soutien essentiels pour sauver des vies, ainsi que la fourniture à grande échelle de soins de santé et d'éducation par l'UNRWA. La déclaration unilatérale d'Israël de mettre fin à l'échange de lettres est donc incompatible avec les devoirs de coopération qui viennent d'être décrits.
99. En outre, les obligations d'Israël concernant la présence et les activités de l'UNRWA, analysées plus en détail dans le présent Exposé Écrit, ne tirent pas leur force ou leur base juridique originelle de cet échange de lettres.
100. La pratique des Nations Unies a montré que le statut juridique et les privilèges et immunités des organes subsidiaires des Nations Unies découlent, en ce qui concerne les États membres de l'ONU, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, que les États aient ou non conclu un accord particulier stipulant que cette Convention s'applique.

⁸¹ *Ibid.* p. 93-94 par. 44.

101. Cela se reflète notamment dans un résumé actualisé de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, fourni en 1985 par le Secrétariat de l'ONU en réponse à une demande de la Commission du droit international.⁸² À titre d'illustration, le résumé renvoie à un mémorandum daté du 24 mars 1969 du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU concernant le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) :

“De même, le PNUD a droit aux privilèges et immunités des Nations Unies en vertu de son statut d'organe subsidiaire de l'Organisation, et ce droit subsiste donc à l'égard de tous les gouvernements, qu'ils aient ou non conclu avec le PNUD un accord de base stipulant que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies s'appliquera au PNUD. »

102. En conséquence, le cadre juridique applicable à l'UNRWA, y compris son droit aux privilèges et immunités, a été réaffirmé par le Secrétaire général dans une série de lettres adressées à Israël en réponse à l'action envisagée puis prise par la Knesset israélienne, qui figurent dans la compilation de documents mise à disposition par le Secrétariat. On se reportera en particulier à la note verbale datée du 8 janvier 2025 adressée au ministère des Affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU.⁸³

5. Conclusions

103. Sur cette base, la Norvège tire les conclusions suivantes. Le fait pour Israël de légiférer ou de promulguer une loi visant à abroger le rôle de l'UNRWA ou de faire obstacle à son fonctionnement effectif dans le Territoire palestinien occupé constitue une violation de ses obligations au titre du droit international humanitaire en tant que puissance occupante. En vertu du droit de l'occupation, Israël n'a en l'espèce aucune base juridique pour légiférer ou faire adopter une loi visant à abroger le rôle de l'ONU à cet égard ou à faire obstacle à

⁸² *Annuaire de la Commission du Droit international*, Vol. II, Partie I, Documents de la trente-septième session, Relations entre Etats et organisations internationales (Deuxième partie du sujet). « La pratique de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut, privilèges et immunités », étude supplémentaire préparée par le Secrétariat de l'ONU, Doc. A/CN.4/L.383 et Add.1-3, p. 152 (traduction informelle de l'anglais).

⁸³ Dossier No. N306.

son fonctionnement effectif. Il a donc l'obligation de s'abstenir de prendre de telles mesures. En outre, Israël a à la fois des obligations de diligence et de résultat en ce qui concerne la facilitation, l'assistance et la protection concernant la présence et les activités de tiers agissant conformément au droit international, comme décrit plus en détail ci-dessous.

B. Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination

104. La demande fait expressément référence au soutien international apporté au droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Comme indiqué précédemment, un cadre juridique particulier en vertu du droit international s'applique au Territoire palestinien occupé en ce qui concerne l'exercice de ce droit.
105. Le droit des peuples à l'autodétermination est aujourd'hui consacré dans le corpus du droit international coutumier. Il est également reflété dans de nombreux textes conventionnels. L'article premier, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies énonce, dans le cadre des buts et principes de l'ONU, que « *[d]évelopper entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes (...)* ». L'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁸⁴ et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁸⁵ dispose que « *tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes* ». Cette disposition stipule en outre que ce droit à l'autodétermination implique : (1) qu'ils « *déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel* » ; (2) qu'ils « *peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international* » ; (3) qu'« *[e]n aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance* » ; et (4) que les États parties aux Pactes « *sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations unies* ».

⁸⁴ ONU, Recueil des traités, vol. 999 p.171.

⁸⁵ ONU, Recueil des traités, vol. 993 p. 3.

106. Dans son avis consultatif de juillet 2024, la Cour a estimé qu'Israël, en tant que puissance occupante, avait l'obligation de ne pas empêcher le peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination, y compris son droit à un État indépendant et souverain, sur l'ensemble du territoire palestinien occupé.⁸⁶ La préservation de l'intégrité territoriale de ce dernier est un élément essentiel de l'exercice et de la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.⁸⁷
107. Deuxièmement, la Cour a également jugé qu'en vertu du droit à l'autodétermination, un peuple est protégé contre les actes visant à disperser la population et à porter atteinte à son intégrité en tant que peuple, notamment les restrictions strictes à la liberté de mouvement et diverses mesures qui risquent de modifier la composition démographique du territoire. Selon la Cour, les politiques et pratiques identifiées d'Israël portent atteinte à l'intégrité du peuple palestinien dans le Territoire palestinien occupé, entravant considérablement l'exercice de son droit à l'autodétermination.⁸⁸
108. Un troisième élément du droit à l'autodétermination est le droit d'exercer une souveraineté permanente sur les ressources naturelles. La Cour a jugé qu'Israël exploitait les ressources naturelles du Territoire palestinien occupé pour son propre bénéfice et pour celui des colonies, en violation de son obligation de respecter la souveraineté permanente du peuple palestinien sur les ressources naturelles. En privant le peuple palestinien de la jouissance des ressources naturelles du Territoire palestinien occupé pendant des décennies, la Cour a jugé qu'Israël avait entravé l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.⁸⁹
109. Quatrièmement, un élément clé du droit à l'autodétermination est le droit d'un peuple à déterminer librement son statut politique et à poursuivre son développement économique, social et culturel. Ce droit est reflété dans les résolutions 1514 (XV) et 2625 (XXV),⁹⁰ et il est consacré dans l'article premier commun aux Pactes précités. La Cour a examiné l'impact des politiques et pratiques d'Israël sur certains aspects de la vie économique,

⁸⁶ *Avis consultatif de juillet 2024*, p.65-68, par. 230-243, en particulier les par. 237-238.

⁸⁷ *Ibid.* par. 238.

⁸⁸ *Ibid.* par. 239.

⁸⁹ *Ibid.* par. 240.

⁹⁰ Assemblée générale des Nations Unies A/RES/1514 (XV) et A/RES/2625 (XXV).

sociale et culturelle des Palestiniens, en particulier en raison de la violation de leurs droits de l'homme. Elle a notamment déclaré que « [l]a dépendance de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est et surtout de la bande de Gaza à l'égard d'Israël pour la fourniture de biens et de services de base compromet la jouissance des droits fondamentaux de l'homme, en particulier du droit à l'autodétermination (« Répercussions économiques et sociales de l'occupation israélienne sur les conditions de vie du peuple palestinien dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe dans le Golan syrien occupé », doc. ONU A/78/127-E/2023/95 (30 juin 2023)) ».⁹¹

110. Les quatre éléments clés identifiés par la Cour sont tous pertinents pour l'examen des 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.
111. Il s'ensuit qu'Israël ne dispose d'aucun fondement juridique pour empêcher l'établissement et la conduite de relations extérieures successives de l'Organisation de libération de la Palestine en tant que représentant reconnu du peuple palestinien,⁹² des autorités représentatives de l'Autorité palestinienne ou de l'État de Palestine. Ces relations extérieures peuvent comprendre des communications et des représentations auprès d'organisations internationales ou d'États tiers, ainsi que la conclusion d'accords et d'autres formes de relations internationales régulières.
112. Comme l'a fait observer la Cour dans son avis consultatif de juillet 2024, le droit à l'autodétermination comprend ici le droit du peuple palestinien à un État indépendant et souverain sur l'ensemble du Territoire palestinien occupé. En conséquence, le peuple palestinien a le droit d'établir et de mener des relations extérieures avec des acteurs internationaux, notamment l'ONU, d'autres organisations internationales et des États tiers.

⁹¹ *Avis consultatif de juillet 2024*, par. 241.

⁹² Voir « Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie », signée à Washington DC, le 13 septembre 1993, annexée aux documents de l'ONU A/48/486 et S/26560 ; et « Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza », signé à Washington DC, le 28 septembre 1995, annexé aux documents de l'ONU A/51/889 et S/1997/357. Voir en particulier *Avis consultatif de juillet 2024* p. 32 par. 102.

113. La conduite des relations extérieures constitue un élément clé de la promotion de la paix et de la sécurité et du bien-être des populations concernées, sans parler de la réussite du processus de construction des institutions et de l'État et de l'intégration dans la communauté internationale. Il convient de noter, à cet égard, que les attributs normalement attachés à la qualité d'État en droit international sont généralement perçus comme incluant non seulement une population, un territoire et un gouvernement, mais aussi la capacité d'entrer en relations avec la communauté internationale sur une base indépendante.
114. Lorsque des relations internationales sont établies ou cherchent à être établies conformément à la libre volonté des représentants reconnus du peuple palestinien, toute atteinte intentionnelle à ces relations constituerait, de l'avis de la Norvège, une politique et une pratique qui entravent le droit du peuple palestinien à déterminer librement son statut politique et à poursuivre son développement économique, social et culturel. Il en va de même pour toute atteinte intentionnelle à la possibilité pour les représentants diplomatiques d'être présents dans le Territoire palestinien occupé en vue d'établir et d'entretenir de telles relations.
115. Il convient de noter en outre que 146 des 193 États membres de l'ONU ont reconnu l'État de Palestine comme État indépendant et sujet de droit international. Ce qui est dit ici concernant la conduite des relations extérieures est toutefois valable indépendamment du fait que la reconnaissance de l'État ou l'établissement de relations diplomatiques officielles aient été ou non établis. Le droit de communiquer et d'entretenir des relations extérieures doit être considéré comme faisant partie intégrante du droit du peuple palestinien à déterminer librement son statut politique et à poursuivre son développement économique, social et culturel.
116. Il existe de nombreux éléments prouvant que des accords ont été conclus à cet égard également avec des organisations internationales. En ce qui concerne l'ONU, il est fait référence ici notamment à titre d'exemple à l'échange de lettres conclu en 1994 entre l'UNRWA et le Président de l'Organisation de libération de la Palestine en vue de faciliter la poursuite de l'assistance de l'UNRWA à la population palestinienne de la bande de Gaza

et de la région de Jéricho ainsi que du reste de la Cisjordanie.⁹³ Il est également fait référence à l'accord de 1996 entre l'UNRWA et l'Autorité palestinienne concernant l'emplacement du siège de l'UNRWA en Cisjordanie et dans la région de la bande de Gaza.⁹⁴ Ce dernier instrument fait référence à l'Office en tant qu'«organe subsidiaire des Nations Unies dont le statut, les privilèges et les immunités sont régis par la Charte des Nations Unies et la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946»,⁹⁵ et énonce des dispositions détaillées concernant notamment le statut du siège de l'UNRWA et les privilèges et immunités applicables au personnel, aux biens et aux avoirs, y compris également des règles détaillées relatives aux communications et aux voyages.

117. De même, il est fait référence aux mémorandums d'accord successifs et autres instruments conclus respectivement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) avec l'Autorité palestinienne ou, avant la création de cette dernière, avec l'Organisation de libération de la Palestine.⁹⁶
118. Comme l'illustrent également les instruments de coopération susmentionnés, il convient de noter l'importance particulière de l'aide au développement, et pas seulement de l'aide humanitaire, dans le contexte particulier du Territoire palestinien occupé. Le droit à l'autodétermination est étroitement lié au droit de recevoir l'appui de la communauté internationale pour exercer ce droit, tel qu'il a été défini par les organes compétents de l'ONU.
119. La contribution d'autres organisations internationales que l'ONU et ses institutions spécialisées en est un bon exemple, en l'espèce. L'aide au développement fournie par la Banque mondiale en est une bonne illustration. Elle montre l'importance de la coordination

⁹³ Échange de lettres en date du 24 juin 1994 entre le Commissaire-général d'UNRWA et le Président de l'Organisation de libération de la Palestine en vue de faciliter à l'UNRWA la poursuite de son assistance à la population palestinienne dans la bande de Gaza et la région de Jéricho ainsi que dans le reste de la Cisjordanie, **Dossier n° N286**.

⁹⁴ Accord entre UNRWA et l'Autorité palestinienne relatif à l'emplacement du siège de UNRWA dans la Cisjordanie et la bande de Gaza, 5 juillet 1994, Ramallah, **Dossier No. N287**.

⁹⁵ *Ibid.*, (traduit de l'anglais) alinéa 3 du préambule.

⁹⁶ Voir les textes inclus dans **Dossier No. N288-N293**.

avec l'ONU et la dépendance *de fait* à l'égard de la facilitation par Israël, puissance occupante, d'un certain nombre d'opérations essentielles au développement humanitaire, économique, social et politique. Or, les répercussions des restrictions et autres pratiques imposées par Israël entravent ce développement.

120. L'aide au développement de la Banque mondiale dans le Territoire palestinien occupé repose sur une étroite collaboration avec les organismes des Nations Unies et sur une mise en œuvre par leur intermédiaire. En ce qui concerne Gaza, la priorité la plus récente est accordée à l'urgence humanitaire dans la bande de Gaza :⁹⁷

“Dans le contexte de l'urgence humanitaire à Gaza et conformément à sa mission, la Banque mondiale travaille en étroite collaboration avec ses partenaires de développement pour soutenir les efforts de secours d'urgence en faveur des populations touchées de Gaza. Dans l'immédiat, nous mobilisons des ressources par le biais de restructurations de projets et de fonds fiduciaires gérés par la Banque mondiale qui apportent une aide aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables. Les fonds mobilisés sont utilisés pour des interventions vitales, notamment des fournitures médicales d'urgence, de la nourriture et de l'eau. Ces activités sont mises en œuvre par l'intermédiaire d'agences des Nations Unies, notamment l'UNICEF, l'OMS et le PAM, en fonction de leur capacité à opérer sur le terrain pendant un conflit actif.”

Ces dernières agences ont de leur côté souligné leur dépendance à l'égard de l'UNRWA comme épine dorsale de leurs propres activités locales.⁹⁸

121. Déjà avant l'attaque du Hamas contre Israël le 7 octobre 2023, et avant l'éruption de Covid-19 en 2020, la Banque mondiale avait décrit la situation socio-économique dans le

⁹⁷ Les citations de rapports de la Banque Mondiale sont traduites de l'anglais. Voir La Banque Mondiale en Cisjordanie et à Gaza, <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza>, consulté le 25 February 2025.

⁹⁸ Déclaration de l'UNICEF sur la législation israélienne relative à l'UNRWA, <https://www.unicef.org/press-releases/unicef-statement-israeli-legislation-unrwa>, consultée le 26 février 2025, Remarques du Directeur général de l'OMS lors de la réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la situation du système de santé à Gaza, novembre 2024, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-meeting-of-the-united-nations-security-council-on-the-situation-of-the-health-system-in-gaza---6-november-2024>, consultée le 26 février 2025.

Territoire palestinien occupé comme difficile. Les difficultés ont été exacerbées par les restrictions israéliennes sur le commerce, la circulation et l'accès :⁹⁹

“L'économie palestinienne stagnait et la situation socio-économique était déjà difficile avant l'apparition de la COVID-19. Cela est dû aux restrictions imposées par Israël (sur le commerce, les déplacements et l'accès), aux hostilités récurrentes, aux divisions internes et à la baisse des flux d'aide.”

122. Selon la Banque mondiale, la situation s'est considérablement aggravée.¹⁰⁰ Dans ce contexte, le rôle des synergies entre la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement, notamment les gouvernements d'États tiers, est mis en évidence :¹⁰¹

«La Banque mondiale collabore avec les partenaires de développement pour maintenir ou accroître le financement des donateurs afin d'obtenir un plus grand impact, grâce à une coordination étroite entre les secteurs et en permettant aux donateurs de canaliser leurs ressources par le biais de fonds fiduciaires sécurisés.»

123. Le soutien à la résilience de l'économie locale requiert une action multipartite. On peut citer comme exemples le soutien à la résilience face à la pandémie et le développement des bases numériques de l'économie palestinienne.¹⁰² On peut également citer le soutien

⁹⁹ Banque Mondiale, *Mise à jour économique des Territoires palestiniens* — avril 2022, <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-update-april-2022>, consulté le 25 février 2025.

¹⁰⁰ Banque Mondiale, *Déclaration du 11 mai 2023 : Cisjordanie et Gaza : actualités, recherche, données sur le développement*. <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/overview>, consulté le 27 février 2025 ; *Rapport du 23 mai 2024 : La Banque mondiale publie une nouvelle mise à jour sur l'économie palestinienne*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/05/23/world-bank-issues-new-update-on-the-palestinian-economy>, consulté le 27 février 2025 ; *La stratégie actuelle de la Banque mondiale pour l'aide 2022-2025 est contenue dans Cisjordanie et Gaza - Stratégie d'aide au pays pour la période FY22-25 (en anglais)*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/627701619710823261/West-Bank-and-Gaza-Country-Assistance-Strategy-for-the-Period-FY22-25>, consulté le 27 février 2025.

¹⁰¹ Banque Mondiale, Voir : Overview # 4: <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/overview#4>, consulté le 27 février 2025.

¹⁰² Le Fonds fiduciaire multidonateurs pour le soutien à la résilience de l'économie palestinienne, ou PURSE MDTF, a été lancé en juin 2021 et offre aux donateurs un canal consolidé pour financer un large éventail d'activités alignées sur la stratégie d'assistance actuelle et le plan de développement national de l'AP 2021-2023. Depuis sa création, PURSE a reçu des contributions de la Norvège, de la France, de la Suisse et de la Commission européenne. Le PURSE MDTF a cofinancé quatre opérations exécutées par les bénéficiaires et soutenu huit services de conseil et d'analyse (ASA) exécutés par la Banque, ce qui a donné lieu à plusieurs résultats positifs. L'un de ces résultats a été [BB1] le transfert d'argent d'urgence réussi à plus de 40 000 ménages touchés par la pandémie grâce au projet de protection sociale financé par PURSE. En outre, la onzième subvention de politique de développement, qui a été mobilisée par PURSE, a facilité l'adoption d'une législation actualisée et l'émission de plus de 400 000 portefeuilles

financier et technique aux infrastructures palestiniennes, en mettant l'accent sur l'énergie, l'eau et le développement urbain, ainsi que sur la gestion des déchets solides.¹⁰³ On peut également citer comme exemples le soutien à la gestion des finances publiques et aux marchés publics.¹⁰⁴

124. La considération ci-dessus du droit du peuple palestinien à l'autodétermination implique pour Israël, dans le Territoire palestinien occupé, en sa qualité de puissance occupante et d'État membre de l'Organisation des Nations Unies, l'obligation d'autoriser, de faciliter et de protéger l'aide au développement fournie par ces tiers ainsi que les relations extérieures des représentants du peuple palestinien avec les organisations internationales et les États tiers. Dans un certain sens, on pourrait avancer que les obligations concrètes d'Israël découlant dudit droit à l'autodétermination s'ajoutent aux obligations d'Israël en tant que puissance occupante en vertu du droit international humanitaire. En outre, cela est corroboré par d'autres obligations qui seront décrites ci-après.

C. Autres droits humains et obligations connexes

125. Comme l'a réaffirmé la Cour dans son avis consultatif de juillet 2024, le droit à l'autodétermination est un droit humain fondamental.¹⁰⁵ En outre, Israël a d'autres obligations en vertu des instruments applicables en matière de droits humains et du droit

électroniques, soutenant ainsi les fondements numériques de l'économie palestinienne. Voir : https://www.worldbank.org/en/programs/purse_multi_donor_trust_fund, consulté le 27 février 2025.

¹⁰³ Le Fonds fiduciaire du Partenariat palestinien pour les infrastructures fournit un soutien financier et technique pour la couverture, la qualité et la durabilité des infrastructures palestiniennes, en mettant l'accent sur l'énergie, l'eau et le développement urbain. Au cours des trois dernières années, six partenaires de développement, dont la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni, ont contribué à hauteur de 111 millions de dollars au PID MDTF. En outre, l'Australie, le Danemark, la Finlande et le Portugal sont actuellement membres du PID MDTF et ont apporté des contributions par le passé. Depuis le lancement du PID en 2012, le montant total promis par dix partenaires de développement s'élève à 296 millions de dollars. Le PID MDTF a cofinancé dix-sept opérations d'investissement et soutenu douze ASA exécutés par la Banque, ce qui a conduit à des résultats positifs. Notamment, le projet de gestion des déchets solides de Gaza cofinancé par le PID a considérablement amélioré les services de gestion des déchets solides à Gaza, environ 96 % des déchets produits dans la zone du projet étant désormais éliminés dans la décharge sanitaire construite dans le cadre du projet. Le succès du projet a bénéficié à une population estimée à 948 000 personnes. Voir : <https://www.worldbank.org/en/programs/palestinian-partnership-for-infrastructure-trust-fund>, consulté le 27 février 2025.

¹⁰⁴ Le Fonds multidonateurs pour l'amélioration de la gestion des finances publiques (PFMI MDTF) a soutenu des interventions et des travaux d'analyse dans le domaine de la gestion des finances publiques et des marchés publics. Avec une contribution totale de 4,2 millions de dollars du Danemark et de l'UE, le PFMI MDTF a amélioré les contrôles des dépenses, la responsabilité financière et la gestion des marchés publics de l'Autorité palestinienne et de certaines municipalités. Voir : <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/overview#4>, consulté le 27 février 2025.

¹⁰⁵ *Avis consultatif de juillet 2024*, p. 65-66, par. 233.

international des réfugiés en ce qui concerne la présence et les activités de l'ONU, de ses institutions spécialisées, d'autres organisations internationales compétentes et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé.

126. Comme l'a observé la Cour dans son Avis consultatif sur le *mur*, il n'existe aucune situation de hiérarchie formelle impliquant que la protection offerte par les conventions relatives aux droits de l'homme cesse en raison de l'applicabilité du droit international humanitaire :¹⁰⁶

« De manière plus générale, la Cour estime que la 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. »

127. La présence et les activités de l'ONU contribuent à la protection des valeurs, principes et règles fondamentaux relatifs à la dignité humaine, au droit à la vie et aux soins de santé. Il convient de noter, par exemple, que l'UNRWA a été explicitement encouragé par l'Assemblée générale à continuer de progresser, en étroite coopération avec d'autres entités compétentes des Nations Unies, pour répondre aux besoins, aux droits et à la protection des enfants, des femmes et des personnes handicapées dans le cadre de ses opérations.¹⁰⁷ Ce faisant, l'Assemblée s'est référée spécifiquement à la Convention relative aux droits de

¹⁰⁶ Avis consultatif sur le *Mur*, p. 78 para. 106.

¹⁰⁷ Assemblée générale résolution A/RES/78/73, 11 décembre 2023 (Dossier NO. N30) par. 34.

l'enfant,¹⁰⁸ à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁰⁹ et à la Convention relative aux droits des personnes handicapées.¹¹⁰

128. Les instruments du droit pénal international donnent également lieu à des obligations de prévention de certains crimes internationaux, notamment pour faire respecter les principes et règles fondamentaux des droits humains et du droit international humanitaire.
129. La Convention de 1948 sur le génocide prévoit notamment des obligations pertinentes en matière de prévention du génocide.¹¹¹ Compte tenu de la dégradation des conditions de vie des Palestiniens à Gaza, en particulier de la propagation de la famine et de la sous-alimentation, la Cour a déjà, dans le cadre d'une affaire contentieuse, identifié une obligation particulière pour Israël de :

« Prendre 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. »¹¹²

Cela a une incidence concrète sur les obligations d'Israël concernant la présence et les activités des Nations Unies et des organismes de secours et d'assistance d'autres tierces parties.

130. En ce qui concerne la mise en œuvre concrète de l'aide humanitaire fournie par des tiers, la résolution 46/182 et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale ont généralement

¹⁰⁸ ONU, *Recueil des traités* vol. 1577, No. 27531.

¹⁰⁹ *Ibid.*, vol. 1249, No. 20378.

¹¹⁰ *Ibid.* vol. 2515, No. 44910.

¹¹¹ *Ibid.*, vol. 78 p. 277.

¹¹² C.I.J., *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, 28 mars 2024, p. 13, par. 51 (2) (a).

confirmé le rôle clé des Nations Unies à cet égard, soulignant également l'importance des synergies entre les différents acteurs engagés dans des organisations opérationnelles pour accéder aux populations des zones touchées par la crise et leur fournir une aide d'urgence.¹¹³

131. La genèse et la fourniture à grande échelle, toujours cruciale, d'une assistance coordonnée à la population du Territoire palestinien occupé par l'ONU et d'autres tiers sont directement liées à l'assistance et à la protection des réfugiés palestiniens, et donc à l'UNRWA. L'importance particulière de cette assistance et de cette protection, également au regard du droit international des réfugiés, mérite donc d'être fortement soulignée, de même que son impact social global dans le territoire palestinien occupé. Israël a des obligations de coopération avec l'UNRWA.
132. La décision de l'Assemblée générale de créer cet Office en 1949 s'appuyait sur les progrès considérables accomplis dans l'évolution des règles internationales relatives à la protection des réfugiés et dans la création d'institutions internationales connexes.
133. La première action commune organisée au niveau international par les États pour aider les réfugiés dans des situations de déplacement massif se trouve dans les décisions prises par le Conseil de la Société des Nations en 1921 en réponse au sort des réfugiés russes.¹¹⁴ Parmi ces mesures, on peut citer la création, la même année, d'un Haut-Commissariat aux réfugiés, qui sera discontinué en 1930.¹¹⁵ Des dispositions pratiques novatrices sont mises en place, notamment la délivrance de certificats d'identité et de documents de voyage.¹¹⁶ En 1933, une convention internationale sur les réfugiés est adoptée à Genève, parallèlement à

¹¹³ Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/46/182 et résolutions ultérieures au titre du point de l'ordre du jour « *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence des Nations Unies*. »

¹¹⁴ Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Vol. I – Refugee Character, A.W. Sijthof – Leiden (1966, 1984), p. 12-13.

¹¹⁵ L'explorateur, scientifique et homme d'État norvégien Fridtjof Nansen devait être le premier haut-commissaire de 1921 jusqu'à sa mort en 1930, date à laquelle ce poste fut discontinué.

¹¹⁶ Il s'agissait notamment du passeport Nansen pour les apatrides, qui s'est révélé salvateur dans de nombreux cas. Voir par exemple l'Arrangement relatif à la délivrance de certificats d'identité aux réfugiés russes, 5 juillet 1922, Recueil des traités de la Société des Nations vol. 13 p. 237. Cet arrangement a finalement été ratifié par 53 États et a donné naissance au passeport Nansen.

d'autres évolutions juridiques internationales importantes, interrompues par la Seconde Guerre mondiale.¹¹⁷

134. Après l'accession d'Hitler au poste de chancelier de l'Allemagne, de nouveaux instruments juridiques ont été adoptés pour aider les personnes fuyant les persécutions.¹¹⁸ Au cours de la Seconde Guerre mondiale, en 1943, les puissances alliées ont convenu de créer une Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction (UNRRA) afin de protéger des millions de personnes déplacées dans les territoires libérés et occupés par les Alliés pendant et immédiatement après la guerre.¹¹⁹
135. L'Assemblée générale des Nations Unies a décidé le 3 décembre 1949 de créer un Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et a adopté le 14 décembre 1950 un statut de ce Haut Commissariat.¹²⁰ Le 28 juillet 1951, la Convention relative au statut des réfugiés (« la Convention relative aux réfugiés ») a été adoptée.¹²¹ Cependant, la Convention reconnaît le système de protection et d'assistance déjà établi par l'UNRWA dans son article 1 D, en prévoyant que la Convention ne s'applique pas aux personnes qui reçoivent la protection et l'assistance d'organes ou d'entités des Nations Unies autres que le HCR.¹²²
136. Plus de sept décennies d'opérations de l'UNRWA ont amplement démontré l'ampleur des demandes et des besoins en termes de ressources humaines, d'appui administratif et logistique pour mettre en place et gérer les secours et autres activités de soutien.¹²³ Le

¹¹⁷ *Convention relative au statut international des réfugiés*, Genève, 28 octobre 1933, Genève, le 28 octobre 1933 (Recueil des traités de la Société des Nations, vol. 159 p. 199).

¹¹⁸ Guy S. Goodwin-Gill & Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 4ème ed., Oxford, (2021), 16-19 et 481-487.

¹¹⁹ Le regretté juge Thomas Buergenthal, qui a siégé à la Cour internationale de justice de 2000 à 2010, était l'une des plus jeunes victimes de l'Holocauste à avoir survécu aux camps de concentration d'Auschwitz et de Sachsenhausen. Son propre récit de sa survie et de l'aide qu'il a reçue est captivant et témoigne de l'importance fondamentale des droits de l'homme et du droit des réfugiés. Il a été traduit en français dans Thomas Buergenthal, "*L'enfant de la chance*", Ed. Mercure – Bibliothèque étrangère 2010 [A lucky child: A Memoir of Surviving Auschwitz as a Young Boy, Little, Brown & Co., New York (2009)]. À l'âge de dix ans, il recevait des rations alimentaires du propre fils de Fridtjof Nansen, Odd Nansen, qui avait lui-même été arrêté en 1942 et emmené à Sachsenhausen.

¹²⁰ Respectivement A/RES/319(IV) and A/RES/428 (V).

¹²¹ *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, Recueil des traités vol. 189 p. 137.

¹²² Voir l'analyse de la relation entre UNRWA et la Convention de 1951 dans Guy S. Goodwin-Gill & Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 4th Edition, Oxford, (2021) p. 180-192.

¹²³ Il est fait référence aux rapports adressés à l'Assemblée générale concernant l'évaluation des besoins et la réponse de l'UNRWA, y compris les rapports annuels du Commissaire général de l'UNRWA à l'Assemblée générale des Nations Unies dans le **Dossier sous-section II (A) (9) b n° 999-1054 et N31-N32**.

caractère indispensable d'un dispositif aussi vaste que l'UNRWA a également été illustré par le recours à l'UNRWA par diverses agences des Nations Unies et d'autres entités et par l'importance de la coordination, des synergies et de l'interdépendance. Toutes ces tâches dépendent toutefois dans une large mesure de la facilitation et de la protection de la puissance occupante.

137. Les obligations susmentionnées doivent également être examinées dans le cadre des obligations incombant à un État membre de l'Organisation des Nations Unies en vertu de la Charte.

D. Obligations en vertu de la Charte d'Israël en tant qu'État Membre des Nations Unies

1. L'admission d'Israël comme État membre et ses assurances de coopération

138. La Déclaration d'indépendance de l'État d'Israël du 14 mai 1948 est le document constitutif clé de la création de l'État d'Israël. Elle fut adoptée « *en vertu ...de la résolution [181 (II) de 1947] de l'Assemblée générale des Nations Unies* », concernant « *le Plan de partage avec union économique* ». ¹²⁴
139. Il est rare de trouver des documents constitutionnels similaires qui s'appuient explicitement sur une résolution spécifique des Nations Unies, comme c'est le cas ici. Fait important pour la présente demande, la Déclaration d'indépendance ajoutait que l'État d'Israël était « *prêt à coopérer avec les organismes et représentants des Nations unies pour l'application de la résolution adoptée par l'Assemblée le 29 novembre 1947* ». ¹²⁵
140. En outre, la résolution a été considérée dans la Déclaration comme une reconnaissance « *ne saurait être révoquée* » par les Nations Unies du droit à créer un État. Cela devrait impliquer que la même chose s'applique à la partie palestinienne.
141. Un cadre juridique international a depuis été élaboré sous les auspices des Nations Unies en vue de parvenir à une solution à deux États. Et le point de départ ici est constitué par

¹²⁴ Déclaration d'indépendance, Gouvernement provisoire d'Israël, Journal officiel : numéro 1 ; Tel Aviv, 5 Iyar 5708 (14 mai 1948), p. 1, traduction en anglais disponible sur le site Internet de la Knesset <https://main.knesset.gov.il/en/about/pages/declaration.aspx>, consulté le 27 février 2025. Traduction française accessible sur <https://mjp.univ-perp.fr/constit/il1948.htm> (consulté le 27 février 2025) se référant au site du ministère des Affaires étrangères d'Israël.

¹²⁵ *Ibid.*

«les engagements» pris au moment de la création de l'État d'Israël – et leur pertinence juridique ultérieure.

142. Le 15 mai 1948, le ministre des Affaires étrangères du Gouvernement provisoire d'Israël, M. Moshe Sharett,¹²⁶ a transmis le contenu de la Déclaration d'indépendance au Secrétaire général des Nations Unies, M. Trygve Lie.¹²⁷
143. Le jour même de la proclamation de l'indépendance, les États arabes voisins ont attaqué Israël. Le 16 novembre de la même année, le Conseil de sécurité a exigé, dans sa résolution 62, l'instauration d'un armistice dans tous les secteurs de la Palestine. Les lignes de démarcation de l'armistice établies ultérieurement, et appelées depuis « la Ligne verte », ne préjugeaient pas des futurs règlements territoriaux ou des tracés de frontières.
144. Le 29 novembre de la même année, le ministre des Affaires étrangères Sharett adressa au Secrétaire général une demande officielle d'adhésion à l'Organisation des Nations Unies. La lettre précisait que l'indépendance avait été proclamée « *en vertu* » de la résolution 181 de l'Assemblée générale. Elle ajoutait qu'Israël « *accepte sans réserve les obligations de la Charte des Nations Unies et s'engage à les honorer à compter du jour où il deviendra Membre de l'Organisation des Nations Unies* ». ¹²⁸
145. Le processus décisionnel ultérieur concernant l'adhésion à l'ONU conformément à l'Article 4 de la Charte est significatif.
146. Conformément à l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations et à l'adoption d'un mandat de catégorie A, la Palestine avait été provisoirement reconnue en 1922 comme « *nation indépendante* », sous réserve de la fourniture de conseils et d'assistance administrative par un mandat jusqu'au moment où elle serait en mesure de se suffire à elle-même. En vertu de l'Article 80 de la Charte, les droits à l'autodétermination n'ont pas été modifiés en 1945, ils ont été maintenus. La notification de la fin du mandat palestinien par le Royaume-Uni en 1947 a servi de contexte à l'adoption de la résolution 181 déjà mentionnée.

¹²⁶ À l'époque, connu et désigné sous le nom de ministre des Affaires étrangères Moshe Shertok.

¹²⁷ *Procès-verbaux officiels du Conseil de sécurité*, troisième année, supplément de mai 1948, p. 88.

¹²⁸ *Conseil de sécurité*, doc. S/1093.

147. La Norvège a voté en faveur de cette résolution. La solution des deux États a constitué le contexte du vote sur l'admission d'Israël à l'ONU. Le 4 mars 1949, en tant que membre du Conseil de sécurité, la Norvège a voté en faveur de cette admission, déclarant, dans son explication de vote, qu'elle était « *convaincue qu'Israël coopérera pleinement et loyalement à toutes les décisions des organes des Nations Unies* ». Par la suite, le 11 mai de la même année, la Norvège a également voté en faveur de la résolution 273 sur l'admission à l'Assemblée générale.
148. Cette résolution décisive faisait référence notamment à la résolution 181 de 1947, tout en « *prenant acte des déclarations et explications fournies devant la Commission politique spéciale par le représentant du Gouvernement d'Israël en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions* ». ¹²⁹
149. Du 5 au 9 mai 1949, le représentant d'Israël au sein de ce comité, M. Abba Eban, avait répondu aux questions des États Membres. ¹³⁰ Ses assurances faisaient désormais partie intégrante des évaluations faites par les organes compétents des Nations Unies en ce qui concerne l'adhésion à l'Organisation.
150. Par exemple, le 5 mai 1949, M. Eban rappelait que la résolution 181 recommandait que « *lorsque l'un ou l'autre État visé par cette résolution aurait rendu son indépendance effective* », une adhésion à l'Organisation des Nations Unies soit envisagée avec bienveillance. ¹³¹ Il ajoutait que « *le moment était venu pour l'Organisation des Nations Unies, si elle souhaitait qu'Israël assume la lourde charge des obligations découlant de la Charte, de conférer à Israël la protection et le statut de la Charte* ». ¹³²
151. Après le vote décisif de l'Assemblée générale, le Ministre des affaires étrangères Sharett a déclaré que les conséquences de la guerre avaient « *modifié certains éléments* » du modèle envisagé dans la résolution de 1947 et que des « *modifications* » s'imposaient donc. Ces éléments ne remettent pas en cause la pertinence du cadre. ¹³³ Le ministre des Affaires

¹²⁹ Assemblée générale, A/RES/273 (III), le 11 mai 1949, 5ème alinéa du préambule.

¹³⁰ Assemblée générale, A/AC.24/SR., 45-48, 50 and 51.

¹³¹ *Commission politique spéciale*, point 54, *Demande d'admission d'Israël à l'Organisation des Nations Unies* (A/818) (suite), quarante-cinquième séance, 5 mai 1949, doc. A/AC.24/SR.45, p. 227.

¹³² *Ibid.*, p. 247.

¹³³ Assemblée générale, 207^{ème} réunion plénière, le 11 mai 1949, ONU Doc. A/PV.207 p. 332.

étrangères a souligné que « *le lien organique d'Israël avec les Nations Unies s'est combiné à son propre intérêt impérieux à dicter sa ligne de conduite dans les affaires internationales – une ligne de conduite de loyauté sans faille envers la Charte des Nations Unies et de consécration de la cause de la paix* ».

152. Ces assurances ont permis d'obtenir une majorité des voix au sein des organes compétents des Nations Unies. Les assurances données par un ministre des Affaires étrangères peuvent, dans certaines circonstances, avoir des conséquences juridiques en tant qu'actes unilatéraux.¹³⁴
153. Après que l'exercice du droit à l'autodétermination a conduit à la création des États de Jordanie et d'Israël, le cadre juridique qui vient d'être décrit continue d'être applicable aujourd'hui.
154. Par souci de bon ordre, il convient de noter que rien dans le processus de paix ultérieur, y compris les instruments souvent désignés collectivement sous le nom d'« Accords d'Oslo », ne vient remettre en cause cette appréciation. Ces instruments sont fondés sur une reconnaissance explicite des « *droits légitimes du peuple palestinien et de ses justes revendications* ». ¹³⁵
155. La Norvège estime qu'un règlement permanent fondé sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité doit s'appuyer sur une confirmation du rôle du droit international et du cadre juridique international que nous avons tenté de décrire brièvement ici.
156. Les observations de la Norvège ne signifient pas que la création de l'État d'Israël ou ses droits ne sont pas légitimes. Au contraire, elles s'appuient sur ces éléments. Elles rappellent toutefois les obligations claires, de nature juridique et pas seulement politique, qui incombent à Israël. Ces droits et obligations sont corrélés. Ils exigent de contribuer pleinement à la réalisation d'un État de Palestine viable. Le caractère permanent et

¹³⁴ *Statut juridique du Groënland oriental*, arrêt, 1933, C.P.J.I., série A/B, n° 53, p. 71 ; *Essais nucléaires* (Australie c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 267, par. 43-46 ; « Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques », *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, vol. II (deuxième partie).

¹³⁵ Art. III (3) (cf. Préambule) de la « Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie », signée à Washington DC, le 13 septembre 1993, annexée aux documents de l'ONU A/48/486 et S/26560, p. 5. Voir également « Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza », signé à Washington DC, le 28 septembre 1995, annexé aux documents de l'ONU A/51/889 et S/1997/357.

irréversible des mesures décrites dans le cadre de l'occupation prolongée, des colonies illégales et de la conduite à l'égard de la bande de Gaza, va à l'encontre de la Charte, ainsi que des engagements pris par Israël.

2. *Devoirs d'assistance des États Membres à l'Organisation dans les mesures qu'elle prend conformément à la Charte*

157. Aux termes de l'article 25 de la Charte, les États membres « *conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte* ». Cela a des implications claires quant aux limites d'extension des lois israéliennes et confirme l'obligation de s'abstenir de certaines actions, y compris législatives, qui entraveraient la présence et les activités telles que discutées.

158. La Norvège estime que de telles obligations découlent par exemple de la résolution 465 du Conseil de sécurité de 1980, qui considéra que: ¹³⁶

« toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure institutionnelle ou le statut des territoires palestiniens et des autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, ou de toute partie de ceux-ci n'ont aucune validité en droit (...) »

159. Il en va de même notamment de la résolution 478 du Conseil de sécurité de 1980, qui a considéré que: ¹³⁷

« toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, la Puissance occupante, qui ont modifié ou visent à modifier le caractère et le statut de la Ville sainte de Jérusalem, et en particulier la récente "loi fondamentale" sur Jérusalem, sont nulles et non avenues et doivent être rapportées immédiatement ».

160. De manière plus générale, l'article 2 (5) de la Charte stipule que:

« L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants: (...) »

¹³⁶ Conseil de sécurité résolution 465 (1980), par. 5.

¹³⁷ Conseil de sécurité résolution 478 (1980), par. 3.

5. Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive. »

161. Cette disposition figure au Chapitre I (*Buts et principes*) de la Charte. Elle s'applique donc en principe à l'ensemble de l'Organisation et à ses membres, et non pas seulement à certaines activités prescrites par le Conseil de sécurité conformément aux Chapitres VI ou VII.
162. L'une des toutes premières fois où les principes contenus dans l'article 2 (5) de la Charte ont été invoqués concernait en effet la « *question de Palestine* », démontrant ainsi le devoir d'assistance des États Membres à la suite des mesures prises par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies.¹³⁸ Au lendemain de la résolution 181 de 1947 sur le partage et du déclenchement des hostilités, le Conseil de sécurité a ainsi adopté une série de résolutions appelant notamment « tous les gouvernements et toutes les populations, en particulier en Palestine et les pays avoisinants » à prendre « toutes les mesures possibles » pour prévenir ou réduire les troubles ou les hostilités survenant en Palestine,¹³⁹ et à « faciliter par tous les moyens en leur pouvoir la tâche du Médiateur de l'Organisation des Nations Unies nommé en application de la résolution 186 (S-2) de l'Assemblée générale ».¹⁴⁰ Dans la résolution 50 du 29 mai 1948, il a demandé « à tous les intéressés d'apporter la plus grande assistance possible au médiateur des Nations Unies » et de « prendre toutes les mesures possibles pour aider à la mise en œuvre » de ladite résolution. La Norvège estime que cela reflète l'activation précoce des obligations d'assistance des membres des Nations Unies pour résoudre la « question palestinienne ».
163. De plus, les déterminations notamment faites par le Conseil de sécurité telles que celles figurant dans les résolutions 465 et 478 susmentionnées relèvent de l'« action » visée par

¹³⁸ Ahmed Mahiou, « L'article 2 (5) », in Jean-Pierre Cot, Mathias Forteau & Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Paris : Economica, 3ème éd. 2005, Vol. I, p. 475-482.

¹³⁹ Conseil de sécurité, résolution 42 (1948) du 5 mars 1948. Voir également les résolutions 43, 44, 46, 48, 49, 50, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 62 et 66 de la même année 1948. Les résolutions sur la « question de Palestine » représentaient plus de la moitié du nombre total de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au cours de cette année-là.

¹⁴⁰ Conseil de sécurité, résolution 49 (1948), le 22 mai 1948, par. 4.

l'Article 2 (5). Toute autre interprétation viderait de son sens cette dernière disposition. Elle limiterait la portée des obligations découlant de la Charte à celles contenues dans l'Article 25 et rendrait l'Article 2 (5) superflu. La Norvège estime donc, dans ce contexte concret, qu'Israël a l'obligation non seulement de s'abstenir de prendre les mesures visées dans les résolutions 465 et 478, mais aussi de fournir à l'Organisation des Nations Unies toute l'assistance nécessaire, conformément au principe visé au paragraphe 5 de l'Article 2, pour les mesures pertinentes qu'elle prend dans ce contexte.

164. Le chapeau de l'Article 2 de la Charte fait référence à un qualificatif, à savoir « *dans la poursuite des objectifs énoncés à l'Article 1* » de la Charte. Il convient de rappeler que parmi ces objectifs figurent :

*« Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde »*¹⁴¹

Et de :

*« Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion »*¹⁴²

La Norvège soutient que la présence et les activités décrites de l'Organisation des Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé entrent clairement dans le cadre de la poursuite de ces objectifs essentiels de l'Organisation.

165. En outre, il convient de noter que les limitations décrites au paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte concernant l'intervention de l'Organisation des Nations Unies dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de tout État ne peuvent être invoquées par Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des

¹⁴¹ Article 1 par. 2 de la Charte.

¹⁴² Article 1 par. 3 de la Charte.

Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé. Ce point ne devrait pas nécessiter d'autres justifications, car il suffit ici de se référer à un certain nombre de conclusions formulées par la Cour dans son avis consultatif de juillet 2024. Il n'est pas nécessaire de se demander si les obligations d'assistance au titre du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte doivent être lues conjointement avec son paragraphe 6 de l'article 2 ou tempérées par celui-ci.¹⁴³

166. Dans ces circonstances, l'inapplicabilité de l'article 2(7) de la Charte à l'égard d'Israël dans le Territoire palestinien occupé peut, en outre, soulever la question de savoir si les opérations entreprises par l'UNRWA avec un mandat de l'Assemblée générale pour couvrir les besoins essentiels de la population de ce territoire, tels que décrits, ne pourraient pas également être qualifiées d'« action » qui déclencherait un devoir d'assistance à l'Organisation conformément à l'article 2(5) de la Charte. Indépendamment de cette dernière disposition concernant le devoir d'assistance, il existe néanmoins des obligations en vertu des règles énoncées dans la Charte qui seront examinées ci-après.

167. Dans le contexte de la présente Requête, compte tenu de la nature du cadre juridique applicable, la Norvège considère également que, conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations d'Israël en vertu de la Charte, telles que décrites, prévalent sur les obligations en vertu de tout autre accord international, en cas de conflit.

3. *L'ONU jouit de la personnalité juridique internationale*

168. La Charte ne dispose pas expressément que l'Organisation possède une personnalité juridique internationale sur le plan international.¹⁴⁴ Peu après la création de l'Organisation, la Cour a confirmé cette personnalité juridique dans son avis consultatif de 1949:¹⁴⁵

« Le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des États a déjà fait surgir des exemples

¹⁴³ Il convient d'ajouter que, de la même manière, les règles de la Charte relatives aux territoires non autonomes ne sont pas applicables ici, compte tenu du traitement distinct de la question palestinienne par les Nations Unies.

¹⁴⁴ Pierre-Marie Dupuy, 'Article 104' in Cot & Pellet (ed.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, (Economica-Bruylant 1985) 1381-1386 at 1385.

¹⁴⁵ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif: C. I. J. Recueil 1949. p. 174, p. 178.*

d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des États. Ce développement aboutit, en juin 1945, à la création d'une organisation internationale dont les buts et les principes sont énoncés dans la Charte des Nations Unies. Pour atteindre ces buts, il est indispensable que l'organisation ait la personnalité internationale. »

169. Parmi les divers indices de la volonté implicite des États Membres de conférer à l'Organisation les moyens d'agir dans l'ordre juridique international, la Cour a mentionné :¹⁴⁶

« La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (article premier, par. 4). Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (article 2, par. 5), d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations, en octroyant à l'Organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses Membres, (...) La pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations.(...) On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions. »

170. Dans sa déclaration, la Cour a ainsi fait explicitement référence à la capacité juridique et aux privilèges et immunités « sur le territoire de chacun de ses Membres ».¹⁴⁷ Ces éléments sont régis par les articles 104 et 105 de la Charte, qui font référence aux obligations qui

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Avis sur la Réparation, p. 179.

incombent aux États membres en matière de personnalité juridique dans leur ordre juridique interne.

4. *Le devoir de respecter la personnalité juridique de l'ONU dans l'ordre juridique interne*

171. Les obligations juridiques d'Israël sont l'objet de la présente Requête adressée à la Cour. Elles comprennent l'obligation juridique de respecter la personnalité juridique internationale de l'Organisation des Nations Unies au niveau international, mais aussi et surtout le devoir de veiller au respect de ces obligations dans son propre ordre juridique interne, conformément à la Charte et aux autres règles juridiques internationales applicables.

172. Des règles concrètes sur le respect du statut international de l'Organisation des Nations Unies dans le droit interne des États Membres ont été insérées dans la Charte pour surmonter les difficultés administratives qui étaient apparues au sein de la Société des Nations en raison de l'absence de telles règles dans le Pacte.¹⁴⁸

173. En conséquence, l'article 104 de la Charte stipule que:

« L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. »

174. Selon Goodrich et Hambro dans un commentaire classique sur la Charte :¹⁴⁹

“Il suffit de constater que cet article impose aux Membres le devoir d'attribuer à l'Organisation une certaine mesure de personnalité juridique, suffisante pour lui permettre d'exercer ses fonctions et de remplir ses objectifs. (...) Les Membres sont tenus, (...), de faire ce qui est nécessaire même si des changements dans leurs constitutions peuvent être impliqués.”

¹⁴⁸ Goodrich & Hambro, *Charter of the United Nations – Commentary and Documents* (World Peace Foundation Boston 1946) 281; Andreas R. Ziegler, 'Article 104' dans Bruno Simma et al (eds), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol. II, (3^e éd. Oxford University Press 2012) 2138-2157, 2140.

¹⁴⁹ *Ibid.*, traduction de l'anglais.

175. En outre, l'exercice de ces fonctions est étroitement lié aux privilèges et immunités dont jouissent l'Organisation et les institutions spécialisées. Des considérations analogues s'appliquent aux autres organisations internationales compétentes.

5. *Privilèges and immunités nécessaires pour atteindre les buts de l'Organisation*

176. L'article 105 de la Charte stipule que:

1. *L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.*
2. *Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.*
3. *L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet.*

177. Il convient de noter que, contrairement aux dispositions correspondantes contenues dans le Pacte de la Société des Nations, la Charte précise expressément que ces privilèges et immunités sont ceux qui « *leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation* ». ¹⁵⁰

178. La Norvège rappelle l'importance centrale de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies¹⁵¹ [la « **Convention générale** »] et de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées¹⁵². Ces conventions ont été adoptées en application de l'article 105 de la Charte et sont contraignantes pour les États membres des Nations Unies. Le plein respect du statut juridique, des immunités, des privilèges et de l'inviolabilité visés dans ces instruments est essentiel à l'exercice indépendant des fonctions au sein de l'organisation concernée. Cela comprend les obligations pertinentes de protéger ses fonctionnaires et les autres catégories de personnel couvertes, ainsi que les installations décrites. Des obligations similaires découlent d'instruments relatifs à d'autres organisations internationales.

¹⁵⁰ Goodrich & Hambro, *op.cit.* p. 283.

¹⁵¹ ONU, Recueil des traités, vol.1 p. 15.

¹⁵² ONU, Recueil des traités, vol. 33 p. 261.

179. S'agissant de l'UNRWA, la Norvège note que le mandat de cette dernière découle des résolutions adoptées par l'Assemblée générale. L'Office est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies et relève de son Secrétaire général. L'Organisation des Nations Unies est donc l'organisation internationale compétente. Comme l'a souligné le Secrétaire général dans des lettres adressées à Israël et dans des informations fournies aux principaux organes de l'ONU, l'UNRWA jouit de privilèges et d'immunités détaillés.¹⁵³ Si les activités de l'Office comprennent un certain nombre d'arrangements pratiques et complexes et de contrats conclus localement, il ne fait aucun doute que la source ultime de la capacité de l'UNRWA en vertu du droit interne réside dans l'Article 104 de la Charte.¹⁵⁴ La Convention des Nations Unies sur les immunités de 1949 est applicable. Le statut du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour la Palestine (UNRWA) est par exemple similaire à celui des diplomates.¹⁵⁵
180. En ce qui concerne les privilèges de l'UNRWA, il peut être particulièrement nécessaire de tenir compte des caractéristiques spécifiques de l'opération, comme l'ont indiqué Schermers et Blokker : « ... *une règle générale du droit institutionnel international selon laquelle le droit national ne doit pas être appliqué aux organisations internationales si elles peuvent affecter le bon fonctionnement de l'organisation. (...) Il faut être particulièrement prudent lorsqu'on invoque des privilèges lorsqu'une organisation internationale mène des activités opérationnelles à grande échelle.* »¹⁵⁶ En ce qui concerne l'UNRWA, les auteurs soulignent que « *l'existence d'une règle générale de droit international accordant des privilèges aux organisations internationales signifie aussi, (...), que des privilèges doivent occasionnellement être accordés qui n'ont pas été expressément mentionnés dans un* ». ¹⁵⁷

¹⁵³ Dossier No. N65-N68 et N300-N308.

¹⁵⁴ Voir aussi Ziegler, *op.cit.* 2147-2148.

¹⁵⁵ Schermers & Blokker, *op.cit.*, p. 1221 par. 1827. Traductions de l'anglais.

¹⁵⁶ *Ibid.*, *op.cit.* p. 1075 par. 1608.

¹⁵⁷ *Ibid.*, *op.cit.* p. 1075 § 1608.

181. Le Secrétaire général a exprimé sa préoccupation quant au respect par Israël de ses obligations au titre de la Convention générale, notamment : ¹⁵⁸

« l'immunité de l'UNRWA contre toute forme de procédure judiciaire, l'inviolabilité des locaux et des archives de l'UNRWA, le droit de l'UNRWA de conserver ses biens, l'immunité du personnel de l'UNRWA contre toute procédure judiciaire et la libre circulation du personnel de l'UNRWA dans le territoire palestinien occupé »

182. Ces immunités, inviolabilités et privilèges de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales compétentes sont essentiels à la conduite des opérations décrites dans le Territoire palestinien occupé. La Norvège considère qu'Israël a des obligations claires à cet égard.

6. *Sécurité du personnel des Nations Unies et personnel associé*

183. Bien qu'Israël ne soit pas partie à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, plusieurs dispositions de celle-ci reflètent, de l'avis de la Norvège, les obligations qui lui incombent en vertu du droit international coutumier.¹⁵⁹ Selon l'article 1 c) de la Convention, une « opération des Nations Unies » s'entend d'une opération établie par l'organe compétent des Nations Unies conformément à la Charte des Nations Unies et menée sous l'autorité et le contrôle de l'Organisation. Certaines obligations essentielles en matière de protection, notamment l'obligation de ne pas prendre pour cible son personnel, ses installations, ses unités ou ses véhicules dans le cadre d'une mission d'assistance humanitaire et de prendre des mesures de précaution à cet égard, sont reprises dans diverses règles du droit international humanitaire et du droit pénal.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Lettre en date du 27 janvier 2025 adressée au Représentant permanent d'Israël auprès de l'ONU par le Secrétaire général, **Dossier No. N308**. Traduction de l'anglais.

¹⁵⁹ *Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé*, New York, le 9 décembre 1994, ONU, Recueil des traités, vol. 2051, p. 363.

¹⁶⁰ Voir par exemple l'article 8 (2) (b) (iv) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale Article 8 (2) (b) (iv).

7. *Obligations réciproques de coopération et de bonne foi résultant de l'appartenance à une organisation internationale*

184. Comme relevé plus haut, la Cour l'a souligné dans son Avis consultatif de 1980 sur l'interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, il existe des obligations réciproques de coopération et de bonne foi résultant de l'appartenance d'un État à une organisation internationale ainsi que des relations entre l'organisation et l'État hôte.¹⁶¹
185. Dans le contexte de la présente Requête, il convient de noter qu'Israël n'est notamment pas l'État hôte du siège ou des locaux de l'UNRWA dans le territoire palestinien occupé. En tout état de cause, même en son rôle de puissance occupante, il conserve des obligations de coopération et de bonne foi dans ses relations avec les organismes des Nations Unies. La législation de la Knesset révoquant les immunités et entravant la présence et les activités de l'UNRWA, telle que décrite par le Secrétaire général et vivement critiquée par l'Assemblée générale, n'est pas juridiquement défendable. En outre, l'approche suivie par Israël ne répondait pas aux exigences de consultation et de mesures de précaution visant à faciliter, si nécessaire, la mise en place d'arrangements appropriés permettant la poursuite des fonctions essentielles.

E. Protection des personnes en cas de catastrophe

186. En 2016, la Commission du droit international (CDI) a adopté un projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.¹⁶² Ce texte contient à la fois des éléments de développement progressif et de codification du droit international. Il couvre à la fois les «catastrophes naturelles ou d'origine humaine». ¹⁶³ La définition d'une « catastrophe » est large. On entend un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux

¹⁶¹ Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, p. 73, notamment p. 95-96 par. 49.

¹⁶² *Annuaire de la Commission du Droit international*, 2016, Vol. II, Partie II, Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

¹⁶³ *Ibid.* Deuxième alinéa du préambule.

de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société.¹⁶⁴ Il englobe donc les déplacements massifs et d'autres perturbations sociales graves, notamment dans le contexte d'un conflit armé, comme dans la bande de Gaza.

187. Dans le même temps, le projet d'article 18 précise clairement que ce texte est « sans préjudice des autres règles de droit international » et qu'il « ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire. »

188. Les exigences contenues par exemple dans l'article 59 de la quatrième Convention de Genève l'emportent sur le projet d'article 13 et d'autres dispositions exigeant le consentement de l'État touché à l'assistance extérieure offerte, ni sur le projet d'article 17 relatif à la cessation de l'assistance. La définition d'un « État touché » dans le projet d'article 3 b) aurait autrement inclus un État sur le territoire sous le contrôle duquel la catastrophe a lieu et donc une puissance occupante. Toutefois, pour les raisons indiquées, cela est sans préjudice des appréciations faites notamment par la Cour dans son avis consultatif de juillet 2024 quant aux règles applicables limitant la portée de l'autorité réglementaire d'Israël en tant que puissance occupante et plus généralement au droit applicable identifié par la Cour. La Norvège estime donc que les offres d'assistance extérieure pertinentes ne peuvent pas être refusées par Israël et que cette assistance extérieure au Territoire palestinien occupé ne peut pas être interrompue par Israël dans le contexte actuel.

189. Bien que plusieurs projets d'articles ne soient donc pas applicables en l'espèce, la Norvège estime néanmoins que d'autres dispositions contenues dans le projet d'articles fournissent une codification actualisée et pertinente des exigences de fond pour *“faciliter une réponse aux catastrophes et une réduction des risques de catastrophes qui soient adéquates et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits”*.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Ibid. projet d'article 3 (a).

¹⁶⁵ Ibid. projet d'article 2.

190. Premièrement, les différentes définitions fournies dans le projet d'article 3 donnent une indication claire de l'étendue des acteurs concernés et de la nature variée des moyens d'assistance qui peuvent être nécessaires pour atteindre efficacement l'objectif de ladite protection. On peut citer comme exemples ceux des « États prêtant assistance », des « acteurs prêtant assistance » (y compris les organisations intergouvernementales compétentes ou les organisations ou entités non gouvernementales compétentes), de l'« assistance extérieure » (au sens du personnel, de l'équipement et des biens de secours, ainsi que des services fournis à un État touché par un État prêtant assistance ou un autre acteur prêtant assistance pour les secours en cas de catastrophe), du « personnel de secours », de l'« équipement et des biens » (fournitures, outils, machines, animaux spécialement dressés, denrées alimentaires, eau potable, fournitures médicales, moyens d'abri, vêtements, literie, véhicules, équipements de télécommunication et autres objets destinés aux secours en cas de catastrophe).

191. En outre, il ressort clairement, également d'après le commentaire des projets d'articles, que

“Le projet d'articles ne se limite pas, ratione loci, aux activités menées dans la zone où se produit la catastrophe, mais couvre aussi celles qui se déroulent à l'intérieur des États prêtant assistance et des États de transit. Le caractère transfrontière d'une catastrophe n'est pas non plus une condition nécessaire pour déclencher l'application du projet d'articles. Il n'est certainement pas rare que les effets des grandes catastrophes traversent les frontières, accroissant ainsi la nécessité d'une coopération et d'une coordination internationales. Néanmoins, on ne manque pas d'exemples d'opérations internationales majeures de secours entreprises en réponse à des catastrophes n'ayant pas dépassé les limites territoriales d'un seul État, ou celles d'un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. En cas de catastrophe, les États ont le devoir de protéger toutes les personnes présentes sur leur territoire, ou sur un territoire relevant de leur juridiction ou sous leur contrôle, quels que soient non seulement leur nationalité mais aussi leur statut juridique. Bien que différentes considérations puissent entrer en jeu, sauf stipulation contraire, le projet

d'articles n'est pas conçu pour un certain type de catastrophe ou une situation catastrophique particulière, mais est censé s'appliquer de manière souple pour répondre aux besoins découlant de toutes les catastrophes, qu'elles aient ou non des effets transfrontières. ¹⁶⁶

192. Le projet d'article 7 sur l'obligation de coopérer précise que « (e)n appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance », Le projet d'article 8 (« Formes de coopération en réponse aux catastrophes ») souligne que la coopération en matière de réponse aux catastrophes « inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques ». Les projets d'articles 10 et 11, respectivement sur le rôle et les devoirs de l'État touché, soulignent les devoirs d'assurer la protection, mais aussi le fait que

“Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, l'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance. »

193. La Norvège estime que ce projet d'article reflète une obligation essentielle d'Israël dans les circonstances décrites, en raison de ses obligations en tant que puissance occupante et en tant que membre de l'Organisation des Nations Unies. En outre, le projet d'article 15 sur la « facilitation de l'assistance extérieure » contient une énumération utile des mesures et moyens qui peuvent être nécessaires à cette facilitation.:

« 1. L'État touché prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national, afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure en ce qui concerne, en particulier : a) Le personnel de secours, dans des domaines tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation ; et b)

¹⁶⁶ *Ibid.*, paragraphe 5 du commentaire concernant le projet d'article 1.

L'équipement et les biens, dans des domaines comme la réglementation douanière et les droits de douane, l'imposition, le transport, ainsi que leur cession.

2. L'État touché s'assure que ses textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national. »

194. Des considérations similaires s'appliquent au projet d'article 16 sur la "*Protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens*":

« L'État touché prend les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours et de l'équipement et des biens présents sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle, aux fins d'y fournir une assistance extérieure. »

195. En résumé, la Norvège considère que le projet d'articles contient des indications pertinentes quant à la formulation des obligations d'Israël concernant l'étendue des catégories d'acteurs prêtant assistance nécessaire dans la situation actuelle dans le Territoire palestinien occupé. Ces indications sont également applicables lors de la formulation des obligations positives d'action d'Israël conformément au droit international applicable.

F. Représentation d'États tiers et respect des immunités diplomatiques ou consulaires

196. Comme indiqué dans la section B ci-dessus, Israël a l'obligation de ne pas entraver la conduite des relations extérieures avec les représentants reconnus du peuple palestinien. Cela comprend non seulement la représentation palestinienne auprès des organisations internationales et des États tiers, mais aussi l'inverse, à savoir la représentation des organisations internationales et des États tiers auprès de l'Organisation de libération de la Palestine en tant que représentant reconnu du peuple palestinien, des autorités représentatives de l'Autorité palestinienne ou de l'État de Palestine.
197. La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹⁶⁷ fournit le cadre juridique pour l'établissement et le maintien de relations diplomatiques, y compris des missions

¹⁶⁷ ONU, Recueil des traités, vol. 500, p. 95.

diplomatiques permanentes. La Convention de Vienne sur les relations consulaires¹⁶⁸ s'applique à l'établissement et au maintien des relations consulaires. L'établissement de relations diplomatiques et consulaires se fait « par consentement mutuel ». ¹⁶⁹ Dans le contexte spécifique du Territoire palestinien occupé, il est essentiel de noter qu'Israël n'est pas l'État d'accueil et ne peut pas exercer les droits qui lui sont conférés par les conventions. Au contraire, une fois que de telles relations ont été établies, Israël doit respecter l'existence de relations diplomatiques et consulaires, conformément à son autorité réglementaire limitée en tant que puissance occupante décrite à la section B (2) et à ses obligations concernant le droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

198. Cela comprend le respect des immunités et privilèges applicables, y compris la liberté de circulation et de voyage telle que reflétée dans l'article 26 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.
199. En ce qui concerne le caractère éventuellement dérogoire des obligations contenues dans ces conventions, la Cour a estimé que *“Bref les règles du droit diplomatique constituent un régime se suffisant à lui-même qui, d'une part, énonce les obligations de l'Etat accréditaire en matière de facilités, de privilèges et d'immunités à accorder aux missions diplomatiques et, d'autre part, envisage le mauvais usage que pourraient en faire des membres de la mission et précise les moyens dont dispose l'Etat accréditaire pour parer à de tels abus.”* (*Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, arrêt, C. I.J. Recueil 1980, p. 3, p. 41. para 86). En conséquence, les Conventions ne peuvent être complétées par des moyens ou des motifs, que ce soit pour des raisons de sécurité nationale ou autres, à moins qu'ils ne soient explicitement reconnus dans les Conventions.
200. En raison du régime de sécurité israélien dans et autour du territoire palestinien occupé, l'établissement et le maintien d'une présence diplomatique et consulaire, temporaire ou permanente, dépendent de la facilitation pratique d'Israël. Cette présence est fondée sur le consentement des autorités représentatives de l'Autorité palestinienne ou de l'État de

¹⁶⁸ *Ibid.* vol. 596, p. 261.

¹⁶⁹ Convention de Vienne sur les relations diplomatiques article 2 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, article 2.

Palestine à l'appui du peuple palestinien, y compris la réalisation de son droit à l'autodétermination. La Norvège estime que, pour assurer la conduite des relations extérieures entre les représentants reconnus du peuple palestinien et les États tiers, Israël doit activement faciliter la présence et l'activité des représentations d'États tiers.

VI. 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 en lien avec le Territoire palestinien occupé

201. L'analyse qui précède a porté sur les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de certaines tierces parties dans le Territoire palestinien occupé. Dans la présente Section, nous examinerons ces obligations en lien avec ce dernier. Cela couvre les obligations correspondantes d'Israël en dehors du territoire palestinien occupé, notamment en sa qualité d'autorité gouvernementale sur son propre territoire.
202. On verra que les obligations déjà identifiées ont, dans de nombreux cas, des obligations corrélatives ou correspondantes qui, dans le cadre juridique décrit, ne se limitent pas, *ratione loci*, au Territoire palestinien occupé.

A. Droit international humanitaire

203. Comme il a été établi précédemment (*supra* Section V A), l'article 59 de la quatrième Convention de Genève s'applique clairement à la situation dans le Territoire palestinien occupé, car sa population est insuffisamment approvisionnée. Israël a donc l'obligation de faciliter les programmes de secours collectifs. Celles-ci ne se limitent pas à la facilitation dans les limites du territoire occupé. Elles s'étendent également aux obligations qui incombent à Israël en tant qu'État de transit.
204. Pour des raisons de bon ordre, il est fait référence au paragraphe 3 de cet article, qui dispose :

« 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. »

205. Cette disposition doit être lue en parallèle avec les paragraphes précédents de l'article 59 déjà mentionnés, qui établissent l'obligation d'accorder le libre passage et la protection. Le paragraphe 3 ne s'adresse pas à la puissance occupante en tant que telle, mais à tout État tiers accordant le libre passage. L'objectif de cette disposition est de permettre des contrôles raisonnables et d'empêcher l'abus du libre passage comme moyen de transférer des marchandises à la puissance occupante. Cette disposition confirme ainsi non seulement un devoir de diligence de la part des États tiers, mais aussi l'exigence d'un test de caractère raisonnable en ce qui concerne les fouilles et les contrôles de sécurité par les États tiers, tout en préservant une obligation de résultat.
206. Israël est la puissance occupante dans le Territoire palestinien occupé. Il est également, en vertu de son occupation du territoire palestinien et du régime de sécurité qu'il a établi pour l'entrée dans le territoire occupé, la zone de transit cruciale pour toutes les marchandises à destination des territoires occupés.

B. Autodétermination et développement, incluant le transit et l'accès à la mer

207. Les obligations d'Israël en ce qui concerne le soutien des tiers au droit du peuple palestinien à l'autodétermination devraient également prendre en compte l'importance de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles dans ce contexte, en plus des objectifs de développement durable. Cela inclut l'importance des communications et du transit pour le développement économique. Dans ce contexte, il peut donc être utile de chercher des orientations dans les traités d'application mondiale qui prévoient un droit de transit à différents degrés.
208. Le commerce est essentiel au développement économique. Le GATT de 1994 contient des règles sur la liberté de transit que la Norvège considère comme pertinentes pour l'examen

du Territoire palestinien occupé.¹⁷⁰ Il est fait référence à l'article V (2) qui dispose, en ce qui concerne le commerce des marchandises, que :

« Il y aura liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes empruntant les voies les plus commodes pour le transit international. Il ne sera fait aucune distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination ou sur des considérations relatives à la propriété des marchandises, des navires, bateaux, ou autres moyens de transport. »

209. Certaines parties du territoire palestinien occupé sont enclavées (Cisjordanie et Jérusalem-Est), tandis que les restrictions de circulation et d'accès imposées à la bande de Gaza ont créé des conditions proches d'une économie quasi fermée à Gaza. S'agissant du cadre juridique particulier du territoire palestinien occupé et de la coopération internationale en matière de soutien à l'autodétermination, il convient de noter que la partie X de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer¹⁷¹ est consacrée au « droit d'accès des États sans littoral à la mer et depuis la mer et à la liberté de transit ».

210. L'article 125 de la Convention concerne le "Droit d'accès à la mer et depuis la mer et liberté de transit" :

« 1. Les Etats sans littoral ont le droit d'accès à la mer et depuis la mer pour l'exercice des droits prévus dans la convention, y compris ceux relatifs à la liberté de la haute mer et au patrimoine commun de l'humanité. A cette fin, ils jouissent de la liberté de transit à travers le territoire des Etats de transit par tous moyens de transport.

2. Les conditions et modalités de l'exercice de la liberté de transit sont convenues entre les Etats sans littoral et les Etats de transit concernés par voie d'accords bilatéraux, sous-régionaux ou régionaux.

¹⁷⁰ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, (GATT DE 1947) L'Accord sur l'OMC comprend l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994. Cet instrument, dénommé le "GATT de 1994", est fondé sur le texte de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce originel, dénommé le "GATT de 1947". Le texte du "GATT de 1947", est tel qu'il a été ensuite modifié par décision des Parties contractantes à l'Accord général.

¹⁷¹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993). Conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982, ONU, Recueil des traités, vol. 1833 p. 3.

3. Dans l'exercice de leur pleine souveraineté sur leur territoire, les Etats de transit ont le droit de prendre toutes mesures nécessaires pour s'assurer que les droits et facilités stipulés dans la présente partie au profit des Etats sans littoral ne portent en aucune façon atteinte à leurs intérêts légitimes. »

211. L'article 125 (2) introduit non seulement une obligation de négocier un accord concernant le transit. La formulation « sera convenue » semble contenir une obligation de parvenir effectivement à un accord.¹⁷²
212. Si la Palestine a adhéré à la Convention en 2015, Israël n'y est pas devenu partie. Néanmoins, les règles contenues dans l'article 125 sont, de l'avis de la Norvège, le reflet du droit international coutumier et sont donc contraignantes pour Israël.
213. En outre, il convient d'attirer l'attention sur les principes reflétant les règles juridiques internationales relatives au droit à l'autodétermination contenus dans la résolution III de l'Acte final de la troisième Conférence sur le droit de la mer, dans le contexte de l'adoption de la Convention :¹⁷³

*“La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer,
Compte tenu de la Convention sur le droit de la mer,*

Ayant présente à l'esprit la Charte des Nations Unies, en particulier son Article 73,

1. Déclare que:

(a) dans le cas d'un territoire dont le peuple n'a pas accédé à la pleine indépendance ou à un autre régime d'autonomie reconnu par les Nations Unies, ou d'un territoire sous domination coloniale, les dispositions relatives à des droits et intérêts visés par la Convention sont appliquées au profit du peuple de ce territoire dans le but de promouvoir sa prospérité et son développement.

(b) en cas de différend entre États au sujet de la souveraineté sur un territoire auquel s'applique la présente résolution et à propos duquel l'Organisation des Nations Unies a recommandé des moyens de règlement spécifiques, des consultations ont lieu entre les parties à ce différend en ce qui concerne l'exercice des droits visés à la lettre a). Lors de ces

¹⁷² Robin Churchill, Vaughan Lowe & Amy Sander, *The Law of the Sea*, 4ème éd., Manchester University Press, 2022, p. 841. Dans le même sens, Mathias Forteau, Alina Miron & Alain Pellet, *Droit international public*, Paris : LCDJ, 9ème éd., 2022, para 1091 p. 1594 (« de plus, tout en maintenant l'exigence d'un accord entre les pays concernés quant aux conditions et modalités du transit, il abandonne l'exigence de la réciprocité qui permettait auparavant aux États côtiers de monnayer chèrement le droit de transit accordé aux États enclavés »).

¹⁷³ Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Acte Final, ONU Doc. A/CONF.62/121.

consultations, les intérêts du peuple du territoire du territoire concerné sont un élément fondamental à prendre en considération. Quelle que soit la forme sous laquelle ces droits sont exercés, il est tenu compte des résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, sans préjudice de la position de toute partie au différend. Les États concernés font tout leur possible pour conclure des arrangements provisoires de caractère pratique et ne font rien qui puisse compromettre le règlement définitif du différend ou y faire obstacle.

2. Prie le Secrétaire général des Nations Unies de porter la présente résolution à l'attention de tous les Membres de l'Organisation et des autres participants de la Conférence, ainsi que les principaux organes de l'Organisation, en leur demandant de s'y conformer."

214. Les considérations ci-dessus relatives à l'importance du transit pour la réalisation du développement durable en relation avec le droit à l'autodétermination ne portent pas atteinte aux intérêts essentiels de sécurité nationale des États voisins, y compris Israël. Cela permet de prendre certaines mesures de contrôle pour prévenir certaines formes d'abus, aussi longtemps que nécessaire et proportionnées soient-elles. Il convient toutefois de noter que les principes mentionnés dans le cadre de l'adoption de la Convention mettent l'accent sur la protection des intérêts de la population locale.

C. Immunités, privilèges et autres protections au cours d'un transit

215. Il est notamment fait référence à diverses dispositions de l'article V, relatif aux immunités et privilèges des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, et de l'article VII, relatif aux laissez-passer des Nations Unies, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.¹⁷⁴ Des dispositions similaires figurent dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, notamment l'article VIII sur les laissez-passer.¹⁷⁵
216. Bien qu'Israël, comme nous l'avons déjà indiqué, ne soit pas partie à la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, il convient de noter que son article 5 énonce une règle qui peut déjà être considérée comme reflétant le droit international coutumier :¹⁷⁶

¹⁷⁴ ONU, Recueil des traités, vol. 1 p. 15, et vol. 90, p. 327.

¹⁷⁵ ONU, Recueil des traités, vol. 33, p. 261.

¹⁷⁶ Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, New York, 9 décembre 1994.

“Transit L'État de transit facilite le libre transit du personnel des Nations unies et du personnel associé et de leur matériel à destination et en provenance de l'État hôte.

217. En ce qui concerne les représentants des États et la conduite des relations diplomatiques. L'article 40, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques régit le passage d'un agent diplomatique qui transite ou se trouve sur le territoire d'un État tiers. Cette règle s'applique lorsqu'il se rend à son poste ou y retourne, ou lorsqu'il rentre dans son propre pays, et l'État tiers lui accorde l'inviolabilité et les autres immunités nécessaires pour assurer son transit ou son retour. Le paragraphe 2 de cet article concerne le passage des membres du personnel administratif et technique ou de service d'une mission, ainsi que des membres de leur famille, « dans des circonstances analogues à celles spécifiées au paragraphe 1 du présent article ».
218. Dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires, les obligations des États tiers sont régies par l'article 54.

D. Facilitation d'une assistance extérieure prompte et efficace pour faire face aux ou prévenir les catastrophes

219. Le point suivant sera rappelé de façon générale concernant les commentaires du projet d'articles de la CDI sur la Protection des personnes en cas de catastrophe:¹⁷⁷

“Le projet d'articles ne se limite pas, ratione loci, aux activités menées dans la zone où se produit la catastrophe, mais couvre aussi celles qui se déroulent à l'intérieur des États prêtant assistance et des États de transit. »

220. En conséquence, le projet d'article 15 sur la facilitation de l'assistance extérieure est applicable aux États de transit, comme cela est également mentionné explicitement dans son commentaire. Il comprend utilement une liste de conditions préalables opérationnelles (« mesures nécessaires »), *ratione materiae*, pour faciliter la fourniture rapide et efficace de l'assistance extérieure par des tiers.

¹⁷⁷ *Annuaire de la Commission du Droit international, 2016, Vol. II, Partie II, Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, Projet d'article 1 (Champ d'application), Commentaire (5).*

221. En ce qui concerne le personnel de secours, cette disposition fait référence concrètement à « des domaines tels que les privilèges et immunités, les exigences en matière de visas et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation ». Pour les équipements et les biens, il est également fait référence aux « exigences douanières et aux tarifs, à la fiscalité, au transport et à leur élimination ». Il est significatif que le projet d'article 15 (2) souligne également l'importance de veiller à ce que la législation et les réglementations pertinentes soient facilement accessibles, afin de faciliter le respect du droit national.
222. La Norvège considère que ces dernières conditions préalables à la fourniture rapide et efficace de l'assistance extérieure par des tiers sont particulièrement utiles pour donner une formulation opérationnelle pertinente et actualisée des orientations juridiques en réponse à la Requête.
223. Comme indiqué précédemment, les dispositions du projet d'articles de la CDI relatives au consentement et à la résiliation ne sont pas applicables dans le cadre juridique actuel, car elles sont remplacées par les règles applicables, notamment du droit international humanitaire et du contexte juridique particulier du Territoire palestinien occupé.

VII. Conclusions

224. La Cour a déjà souligné l'importance des faits dans l'application des règles du droit international et dans la réponse efficace à une demande d'avis consultatif :¹⁷⁸

« Or une règle du droit international, coutumier ou conventionnel, ne s'applique pas dans le vide ; elle s'applique par rapport à des faits et dans le cadre d'un ensemble plus large de règles juridiques dont elle n'est qu'une partie. Par conséquent, pour qu'une question présentée dans les termes hypothétiques de la requête puisse recevoir une réponse pertinente et utile, la Cour doit d'abord s'assurer de sa signification et en mesurer toute la portée dans la situation de fait et de droit où il convient de l'examiner. »

¹⁷⁸ Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C. I.J. Recueil 1980, p. 73, p. 76 para. 10.

225. C'est dans le contexte factuel spécifique et le cadre juridique concret décrits dans le présent Exposé écrit que la Norvège présente respectueusement les observations suivantes, qui constituent un résumé de ses conclusions :

225.1 La Cour a compétence pour rendre l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/232 du 19 décembre 2024, et il n'existe aucune raison impérieuse pour qu'elle refuse d'exercer sa compétence et de répondre à la Requête.

225.2 Israël a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires et efficaces pour assurer, sans délai, en pleine coopération avec l'Organisation des Nations Unies, la fourniture sans entrave et à grande échelle à travers le Territoire palestinien occupé des services de base et de l'aide humanitaire dont les Palestiniens ont un besoin urgent, notamment en matière de nourriture, d'eau, d'électricité, de carburant, d'abris, de vêtements, d'hygiène et de produits sanitaires, ainsi que de fournitures et de soins médicaux, notamment en augmentant la capacité et le nombre de points de passage terrestres et en les maintenant ouverts aussi longtemps que nécessaire.

225.3 Compte tenu de la situation dans le Territoire palestinien occupé, Israël a l'obligation de permettre et de faciliter l'assistance, y compris le libre passage en transit à travers Israël des fournitures, du personnel et de l'équipement civils nécessaires, en provenance de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des États tiers, pour répondre aux besoins essentiels de la population civile palestinienne, dans le plein respect de ses droits, y compris le droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

225.4 Israël a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires et efficaces pour faciliter la fourniture rapide et efficace d'une assistance extérieure au Territoire palestinien occupé, en particulier en ce qui concerne le personnel de secours, dans des domaines tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation, ainsi que l'équipement et les biens, dans des domaines tels que les exigences douanières et les tarifs, la fiscalité, le transport et leur traitement.

225.5 Israël a l'obligation d'autoriser, de faciliter et de protéger l'assistance au développement fournie par l'Organisation des Nations Unies, les autres organisations internationales et les États tiers, lorsque cette aide est offerte, conformément aux résolutions pertinentes des Nations Unies, au bénéfice de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

225.6 À toutes ces fins, Israël conserve l'obligation de respecter les conventions applicables en matière de privilèges et d'immunités, y compris celles des organisations internationales compétentes.

225.7 Israël a l'obligation de respecter notamment la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 pour tout ce qui concerne le fonctionnement et les fonctions de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes subsidiaires.

225.8 Israël a l'obligation de se conformer à toutes les règles applicables de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946, notamment en ce qui concerne l'UNRWA, en tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies. En outre, Israël a l'obligation d'assurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'UNRWA, de permettre la libre circulation de ses véhicules à destination, en provenance et à destination d'Israël et des zones concernées, de permettre à son personnel international de se déplacer à l'intérieur et à l'extérieur d'Israël et des zones concernées, et de permettre à son personnel local de se déplacer dans les zones concernées dans le cadre d'arrangements, le cas échéant, conclus ou à conclure avec les autorités militaires.

225.9 Israël a l'obligation de ne pas légiférer ni d'adopter des mesures qui entravent l'octroi de permis ou d'autres formalités administratives nécessaires à la présence et aux activités continues de l'Organisation des Nations Unies, d'organisations internationales ou d'États tiers dans le territoire palestinien occupé, au bénéfice de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

225.10 Dans tout système de permis, Israël a l'obligation de ne pas entraver ou retarder les transits concernés vers le Territoire palestinien occupé pour toute autre raison que la satisfaction raisonnable que le transit en question est au bénéfice de la population civile palestinienne et en soutien au droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

225.11 Les lois concernant, respectivement, la cessation des activités de l'UNRWA (2024) et la cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024), adoptées par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024, violent les obligations d'Israël en vertu du droit international.

225.12 Israël a l'obligation de ne pas entraver l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination en ce qui concerne l'établissement et la conduite de relations extérieures avec les organisations internationales compétentes et les États tiers.

225.13 Israël a l'obligation de respecter l'établissement et la conduite de ces relations extérieures, y compris les règles applicables en matière d'immunités et de privilèges.

226. La Norvège espère que l'Avis consultatif de la Cour aidera l'Assemblée générale et la famille des Nations Unies à s'acquitter de leur responsabilité permanente à l'égard de cet ancien territoire sous mandat, et à aider l'Organisation des Nations Unies, les autres organisations internationales compétentes et les États tiers dans leurs efforts en vue de la réalisation du droit à l'autodétermination des peuples touchés par le conflit, sur la base de la vision de deux États vivant en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues.

Respectueusement présenté au nom du Royaume de Norvège,



M. Kristian Jervell

Directeur général, Département des Affaires juridiques

Ministère des Affaires étrangères



SE M. Rolf Einar Fife

Ambassadeur en mission spéciale

Ministère des Affaires étrangères

Oslo, le 28 février 2025