

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)

EXPOSÉ ÉCRIT
DE L’UNION AFRICAINE



10 mars 2025

Table des matières

Introduction	1
I. Le contexte factuel de la présente demande d’avis consultatif.....	7
A. La situation critique des populations et du peuple palestiniens	8
B. L’importance cruciale de l’UNRWA pour les populations et le peuple palestiniens.....	11
1. La création de l’UNRWA comme solution provisoire au déplacement des populations palestiniennes par Israël durant la guerre 1948-1949	11
2. Le rôle vital joué par l’UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.....	14
C. Les entraves posées par Israël à la présence et aux activités des États et des organisations internationales, y compris leurs organes subsidiaires	18
1. Les entraves posées par Israël aux activités de l’UNRWA	19
2. Les mesures prises par Israël pour mettre fin à la présence de l’UNRWA en Territoire palestinien occupé et à ses activités	20
3. Les mesures prises par Israël relativement à la présence et aux activités d’organisations internationales et d’États tiers en Territoire palestinien occupé	26
II. La Cour doit accueillir favorablement la présente demande d’avis consultatif	27
A. La Cour a compétence pour rendre l’avis consultatif demandé	27
B. Aucune raison décisive ne requiert que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre l’avis consultatif requis.....	29
III. Sens et portée de la question posée par l’Assemblée générale.....	33
A. Le mandat de la Cour dans la présente procédure consultative exige qu’elle prenne en compte son acquis jurisprudentiel relatif à la question palestinienne	34
B. Les obligations que la Cour doit déterminer dans la présente procédure consultative incluent celles d’Israël lui-même en ce qui concerne la fourniture d’assistance humanitaire et d’aide au développement.....	40
IV. Les éléments de réponse de l’Union africaine à la question posée par la demande d’avis consultatif.....	44
A. Israël doit garantir la jouissance effective des droits humains en Territoire palestinien occupé, y compris les droits du peuple palestinien à l’existence et à ne pas être privé de ses propres moyens de subsistance	45

1. Israël a l'obligation, en tant que puissance occupante, d'assurer l'approvisionnement de la population palestinienne en vivres et en produits médicaux	47
2. Israël a l'obligation d'assurer et de maintenir les services médicaux et hospitaliers dans le Territoire palestinien occupé et de ne pas entraver leur fonctionnement.....	49
3. Israël doit prendre des mesures pour garantir la jouissance effective du droit à l'éducation en Territoire palestinien occupé.....	51
4. Israël a l'obligation de prendre des mesures positives pour garantir la jouissance effective par le peuple palestinien de son droit au développement social, économique et culturel	52
B. Israël doit respecter, faciliter et protéger la présence et les activités des États tiers et des organisations internationales en ce qui concerne la fourniture d'assistance humanitaire et d'aide au développement en Territoire palestinien occupé	54
1. Israël ne doit pas entraver, mais doit plutôt faciliter la fourniture de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement au peuple palestinien	55
2. Israël a l'obligation de protéger le personnel participant aux actions de secours en faveur de la population palestinienne	58
C. Israël a l'obligation de prêter pleine assistance aux organes des Nations Unies dans l'exercice de leur mission.....	62
1. Israël a l'obligation de respecter le mandat des organes de l'Organisation des Nations Unies, notamment celui de l'UNRWA, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies.....	62
2. Israël a l'obligation de donner pleine assistance à toute action entreprise par les Nations Unies conformément à l'article 2, paragraphe 5, de la Charte des Nations Unies	65
D. Israël doit respecter ses obligations en vertu de l'échange de lettre Comay-Michelmores	69
1. L'accord Comay-Michelmores est un traité mettant en œuvre les obligations d'Israël en vertu de la Charte	69
2. La prétendue dénonciation de l'accord Comay-Michelmores est dépourvue d'effet juridique	71
E. Israël doit respecter ses obligations relatives aux privilèges et immunités des Nations Unies	76
1. Les obligations d'Israël en vertu de l'article 105 de la Charte des Nations Unies...	77

2.	Les obligations d'Israël en vertu de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies.....	78
3.	Les violations par Israël de ses obligations en vertu de l'article 105 de la Charte et de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies ne peuvent être justifiées par des allégations d'abus.....	81
F.	Israël a l'obligation, selon les moyens de son choix, d'abroger immédiatement les lois de 2024 et dans l'attente de leur abrogation de les priver immédiatement d'effet...	84
1.	La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » est nulle et non avenue en ce qu'elle prétend s'appliquer au Territoire palestinien occupé, notamment Jérusalem-Est	86
2.	Les deux lois sont contraires aux obligations internationales d'Israël.....	89
G.	Israël doit respecter, faciliter et protéger la présence et les activités des États tiers au soutien de l'exercice par le peuple palestinien de son droit à disposer de lui-même.....	90
1.	Israël doit respecter le droit des États tiers d'établir et de maintenir des relations diplomatiques avec le peuple palestinien	90
2.	Israël a l'obligation de ne pas entraver l'appui donné par les États tiers au peuple palestinien pour l'exercice de son droit à disposer de lui-même.....	91
H.	Israël doit donner des assurances qu'il se conformera à ses obligations internationales relatives à la présence et aux activités des organisations internationales et des États en Territoire palestinien occupé.....	93
Conclusions de l'Union africaine.....		98

Introduction

1. Le présent exposé est soumis par l'Union africaine conformément à l'ordonnance du président de la Cour internationale de Justice (ci-après, la Cour) du 23 décembre 2024 qui fixe les délais pour la présentation d'exposés écrits dans la procédure consultative relative 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*, en prenant en compte la décision de la Cour du 3 mars 2025 qui autorise l'Union africaine à soumettre son exposé écrit le 10 mars 2025.
2. En vertu de la résolution 79/232 du 19 décembre 2024, l'Assemblée générale a décidé, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies, de demander à la Cour un avis consultatif en vertu de l'article 65 de son Statut. La question qui fait l'objet de la demande d'avis consultatif apparaît au paragraphe 10 de la résolution 79/232 et est libellée comme suit :

« L'Assemblée générale,

.....

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

Quelles sont les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, y compris s'agissant d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles

de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ? »¹

3. L'Union africaine se réjouit que la Cour, par lettre de son greffier datée du 20 février 2025, a répondu favorablement à sa demande, transmise par lettre en date du 18 février 2025, d'être autorisée à participer à la présente procédure, en vertu de l'article 66 du Statut de la Cour.
4. L'Union africaine, établie le 11 juillet 2000, est une organisation internationale en vertu du droit international et un « organisme régional » au sens de l'article 52 du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. L'Union africaine est composée de 55 États membres. En vertu de son acte constitutif, l'Union africaine a pour objectif, entre autres « de promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ».²
5. L'exposé écrit présenté par l'Union africaine constitue la contribution de celle-ci aux travaux de la Cour dans la présente procédure et reflète toute la confiance qu'elle place dans le rôle de la Cour en ce qui concerne l'identification des obligations internationales, notamment à travers l'interprétation et l'application des règles du droit international. C'est pourquoi l'Union africaine intervient dans la présente procédure, comme elle l'a déjà fait dans quatre autres procédures consultatives devant la Cour. À ce titre, l'Union africaine note que la présente demande d'avis consultatif qui porte sur les *Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci* soulève des questions importantes de droit international, notamment celles portant sur les contours du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, du droit des organisations internationales, y compris du droit de l'ONU et de ses organes subsidiaires, et du droit des

¹ Résolution 79/232 de l'Assemblée générale (A/RES/79/232) (19 décembre 2024) (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>).

² Article 3, paragraphe (d) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, adoptée le 11 juillet 2000 à Lomé (Togo) (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutive_act_french-1.pdf).

peuples et des populations civiles de bénéficier de la solidarité internationale en matière d'assistance humanitaire et d'aide au développement.

6. L'intérêt que l'Union africaine porte à ces trois questions justifie sa participation à la présente procédure. De toute évidence, en tant qu'organisation internationale, l'Union africaine ne saurait rester indifférente à toutes les questions juridiques soulevées au sujet des droits et des activités des organisations internationales, y compris dans les territoires des États membres. Néanmoins, ce sont surtout les aspects de la question afférents au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en général et au droit du peuple palestinien à l'existence, à disposer de lui-même, à l'assistance humanitaire et au développement qui ont le plus motivé la requête de l'Union africaine à être autorisée à participer à la présente procédure.
7. *Premièrement*, l'Union africaine a un intérêt pour les questions portant sur l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes eu égard à l'histoire même du continent africain, dont les peuples et les États furent privés, pendant des siècles, de leur droit à l'existence et à disposer d'eux-mêmes. En ce sens, la décolonisation complète du continent africain demeure l'un des objectifs de l'Union,³ suivant en cela les buts de sa prédécesseure, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), dont le préambule de la Charte constitutive indiquait que les chefs d'État et de gouvernement africains étaient « résolus à sauvegarder et à consolider l'indépendance et la souveraineté durement conquises, ainsi que l'intégrité territoriale de nos États, et à combattre le néocolonialisme sous toutes ses formes ».⁴ L'Union africaine a réitéré, lors du cinquantième anniversaire de l'OUA, l'engagement de ses chefs d'État et de gouvernement « à achever le processus de décolonisation en Afrique, à protéger le droit à l'autodétermination des peuples africains encore sous domination coloniale et la diaspora

³ Article 1 (d) de la Charte de l'Organisation de l'Union Africaine, du 25 mai 1963 (disponible ici : <https://www.peaceau.org/uploads/charte-de-l-oua-fr.pdf>) ; Voir aussi Résolution CIAS/PLEN.2/REV.2 de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA sur la décolonisation, l'apartheid et la discrimination raciale, adoptée lors de la Conférence tenue à Addis Abeba du 22 au 25 mai 1963 (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/32247-1963_cias_plen_2-3_cias_res_1-2_f.pdf).

⁴ Paragraphe 6 du préambule de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, adoptée à Addis-Abeba le 25 mai 1963 (disponible ici : <https://www.peaceau.org/uploads/charte-de-l-oua-fr.pdf>).

dans leur lutte contre la discrimination raciale, et à résister à toutes les formes d'influences contraires aux intérêts du continent ».⁵

8. *Deuxièmement*, de l'avis de l'Union africaine, aucun peuple ne sera réellement libre tant que tous les autres peuples ne le seront pas. En ce sens, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes crée un lien indissoluble entre tous les peuples. Concrètement, ce droit permet aux peuples qui n'ont pas encore exercé leur droit à disposer d'eux-mêmes de recevoir l'assistance requise des peuples et États tiers. L'article 20, paragraphe 3, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples exprime cette conviction des États africains lorsqu'elle dispose que « [t]ous les peuples ont droit à l'assistance des États parties à la présente Charte, dans leur lutte de libération contre la domination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel ».⁶ À ce titre, l'Union africaine a toujours été à la tête des efforts multilatéraux qui ont mis fin à trois faits internationalement illicites concernant l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, notamment la libération de la Namibie,⁷ la fin de l'apartheid en Afrique du Sud⁸ et, enfin, la décolonisation des Chagos.⁹

⁵ Paragraphe B (i) de la Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA/UA (OAU/AU, Assembly/AU/Decl.3(XXI), mai 2013 (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/documents/36205-doc-50th_anniversary_solemn_declaration_fr.pdf).

⁶ Article 20, paragraphe 3, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, OAU Doc. CAB/LEG/67/3rev.5 (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_f.pdf). En jurisprudence, voir, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *Affaire Bernard Anbadtayela Morna c. République du Bénin, Burkina Faso, République de Côte d'Ivoire, République du Ghana ; République du Mali, République du Malawi, République de Tanzanie, République Tunisienne* (Requête No 028/2018) (arrêt du 22 septembre 2022) (disponible ici : <https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/633/48b/b9b/63348bb9bd61e428086359.pdf>)

⁷ Voir notamment, la Décision du Conseil des Ministres de l'Organisation de l'Unité africaine, lors de la onzième session ordinaire à Alger (Algérie), des 4 et 12 septembre 1968 ; Résolution sur la Namibie, CM/Res.150 (XI).

⁸ Voir notamment, Résolution CIAS/PLEN.2/REV.2 de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA sur la décolonisation, l'apartheid et la discrimination raciale, adoptée lors de la Conférence tenue à Addis Abeba du 22 au 25 mai 1963 (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/32247-1963_cias_plen_2-3_cias_res_1-2_f.pdf).

⁹ Paragraphe 4 de la Décision EX.CL Dec.943(XXX) sur le rapport annuel 2016 de la présidente de la commission de l'UA par le Conseil exécutif, adoptée lors de la conférence tenue à Addis Abeba du 25 au 27 janvier 2017 (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/32521-sc19552_f_-_ex_cl_decisions_939_-_964_-_xxx.pdf) ; Paragraphe 8 de la Décision EX.CL/Dec.1050(XXXIV) sur le rapport de l'Union et de ses organes pour l'année 2018, et sur la note introductive du président de la Commission, par le Conseil exécutif, adoptée les 7-8 février 2019, disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/36448-ex_cl_dec_1031_-_1056_xxxiv_f.pdf) ; Résolution 1(XXVIII) de la Conférence de l'Union. Archipel des Chagos (Assembly/AU/Res.2(XXVIII)) (2017) (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/32520-sc19553_f_-_assembly_a_u_dec_621-641_-_

9. *Troisièmement*, l'Union africaine a un intérêt certain concernant spécifiquement l'exercice du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même, en dehors de son attachement principal au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, comme le démontre du reste sa participation à la dernière procédure consultative devant la présente Cour portant sur la question palestinienne.¹⁰ En outre, de nombreux États membres de l'Union africaine sont membres de la Ligue arabe et de l'Organisation de la coopération islamique qui ont un intérêt direct dans la question palestinienne. De surcroît, l'Union africaine est un membre observateur du Comité des Nations sur l'exercice inaliénable des droits du peuple palestinien.¹¹
10. Illustrant cet intérêt ferme à la résolution du conflit palestinien, l'Union africaine a adopté de nombreuses résolutions qui réitèrent ses positions de principe sur la question palestinienne.¹² Dans la dernière résolution adoptée par la Conférence des chefs d'État et de

[xxviii.pdf](#)); Décision 684(XXX) de la Conférence de l'Union. Archipel de Chagos (Assembly/AU/Dec.684(XXX)) (2018) (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/33908-assembly_decisions_665_-_689_f.pdf) ; Décision 747(XXXII) de la Conférence de l'Union. Décolonisation de l'Archipel de Chagos (Assembly/AU/Dec.747(XXXII)) (2019) (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/36461-assembly_au_dec_713_-_748_xxxii_f.pdf) ; Décision 788(XXXIII) de la Conférence. Décolonisation de Maurice (Assembly/AU/Dec.788(XXXIII)) (2020) (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/38180-assembly_au_dec_749-795_xxxiii_f.pdf).

¹⁰ Voir les exposés écrit et oral de l'Union africaine relatif à l'avis consultatif sur les Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est (disponibles ici : <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20230725-wri-12-00-fr.pdf> et ici : <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240226-ora-wri-01-00-bi.pdf>).

¹¹ Rapport du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien (A/79/35) du 31 août 2024, par. 30 (disponible ici : <https://docs.un.org/fr/A/79/35>).

¹² Déclaration 4(XXXVII) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.4(XXXVII)) (2024) ; Déclaration 2(XXXVI) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.2(XXXVI)) (2023) ; Déclaration 1 (XXXV) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.1(XXXV)) (2022) ; Déclaration 1(XXXIV) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.1(XXXIV)) (2021) ; Déclaration 5(XXXIII) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.5(XXXIII)) (2020) ; Déclaration 7(XXXII) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.7(XXXII)) (2019) ; Déclaration 2(XXXI) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.2(XXXI)) (2018) ; Déclaration 1(XXX) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.1(XXX)) (2018) ; Déclaration 2(XXIX) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.2(XXIX)) (2017) ; Déclaration 1(XXVIII) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.1(XXVIII)) (2017) ; Déclaration 2(XXVII) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.2(XXVII)) (2016) ; Déclaration 1(XXVI) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.1(XXVI)) (2016) ; Déclaration 4(XXV) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.4(XXV)) (2015) ; Déclaration 2(XXIV) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient

gouvernement de l'Union africaine, qui est son organe suprême de prise de décision et de définition des politiques, l'Union africaine a noté « avec une vive préoccupation l'évolution dangereuse de la situation dans les territoires palestiniens occupés et l'agression brutale lancée par Israël contre la bande de Gaza, assiégée depuis plus de 17 ans, avec des armes prohibées par la communauté internationale, et des attaques contre les civils, les biens et les infrastructures ».¹³ Les chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine ont aussi réitéré leur « attachement au droit inaliénable du peuple palestinien à une patrie et [leur] soutien constant à un règlement pacifique et juste du conflit entre Israël et les pays arabes, conformément aux principes du droit international et à toutes les résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, qui appellent à la création d'un État palestinien indépendant et souverain dans les frontières du 4 juin 1967, avec Jérusalem-Est comme capitale ».¹⁴ Ils ont aussi réaffirmé leur position, qui est aussi celle de la Cour,¹⁵ selon laquelle « une solution politique basée sur la vision à deux États est la seule solution la plus

(Assembly/AU/Decl.2(XXIV)) (2015) ; Déclaration 2(XX) de la Conférence de l'Union. Déclaration sur la Palestine (Assembly/AU/Decl.2(XX)) (2013) ; Décision 421(XIX) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Dec.421(XIX)) (2012) ; Déclaration 3(XIX) de la Conférence de l'Union. Déclaration sur la Palestine (Assembly/AU/Decl.3(XIX)) (2012) ; Décision 396(XVIII) de la Conférence de l'Union. Situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Dec.396(XVIII)) (2012) ; Décision 242(XII) de la Conférence de l'Union. Proposition de la Grande Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire et Socialiste relative à la question de Palestine (Assembly/AU/Dec.242(XII)) (2009) ; Décision 182(XXXVIII) de l'AHG. Evolution de la situation au Moyen-Orient et en Palestine (AHG/Dec.182(XXXVIII)) (2002) ; Résolution 123(XX) de l'AHG. Question de la Palestine (AHG/Res.123(XX)) (1984) ; Résolution 108(XIX) de l'AHG. Question du Moyen-Orient (AHG/Res.108(XIX)) (1983) ; Résolution 76(XII) de l'AHG. Le Moyen-Orient et les territoires arabes occupés (AHG/Res.76(XII)) (1975) ; Résolution 77(XII) de l'AHG. Question de la Palestine (AHG/Res.77(XII)) (1975).

¹³ Paragraphe 2 du préambule de la Déclaration sur la situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.4(XXXVII)) (17 et 18 février 2024) (disponible ici : https://au.int/sites/default/files/decisions/44015-ASSEMBLY_AU_DEC_866_-_902_XXXVII_F.pdf) ; Voir également les paragraphes 3 et 5 du même préambule.

¹⁴ Déclaration sur la situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.4(XXXVII)) (17 et 18 février 2024), par. 8 (disponible au lien : https://au.int/sites/default/files/decisions/44015-ASSEMBLY_AU_DEC_866_-_902_XXXVII_F.pdf).

¹⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, pp. 200-201, par. 162 (« La Cour croit de son devoir d'appeler l'attention de l'Assemblée générale [...] sur la nécessité d'encourager ces efforts en vue d'aboutir [...] à la constitution d'un Etat palestinien vivant côte à côte avec Israël et ses autres voisins, et d'assurer à chacun dans la région paix et sécurité. ») ; *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 283 (« La Cour estime également que la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit à un État indépendant et souverain, coexistant dans la paix avec l'État d'Israël [...] contribuerait à la stabilité régionale et à la sécurité de tous les États du Moyen-Orient. »).

pratique de garantir la paix, la stabilité et la sécurité pour les peuples et les États de la région (...) »¹⁶ et qu’

« une paix juste, globale et durable au Moyen-Orient exige le retrait complet d’Israël de tous les territoires palestiniens et arabes occupés depuis juin 1967, y compris les hauteurs du Golan syrien et les territoires encore occupés dans le sud du Liban, et l’incarnation de l’État indépendant de Palestine avec Jérusalem-Est comme capitale, et le retour des réfugiés palestiniens dans leurs foyers. »¹⁷

11. Dans les développements ci-dessous, l’Union africaine placera la présente demande d’avis consultatif dans son contexte factuel **(I)**, avant d’établir que la Cour a la compétence requise pour l’examiner et qu’aucune raison dirimante ne justifie l’exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire de ne pas rendre l’avis consultatif demandé **(II)**. Par la suite, l’Union africaine déterminera le sens et la portée de la question posée par l’Assemblée générale **(III)**, avant de présenter les éléments de réponse qui, de son avis, devraient inspirer la réponse de la Cour **(IV)**. Les conclusions de l’Union africaine cloront cet exposé écrit.

I. Le contexte factuel de la présente demande d’avis consultatif

12. Dans les paragraphes ci-dessous, l’Union africaine décrit quelques éléments clés du contexte factuel qui a poussé l’Assemblée générale à demander à la Cour un avis consultatif et de le traiter « à titre prioritaire et en toute urgence ».¹⁸ L’Union africaine estime que ce contexte permet une meilleure identification des obligations pertinentes et la clarification de leurs

¹⁶ Déclaration sur la situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.4(XXXVII) (17 et 18 février 2024), par. 20 (disponible au lien : https://au.int/sites/default/files/decisions/44015-ASSEMBLY_AU_DEC_866_-_902_XXXVII_F.pdf).

¹⁷ Déclaration sur la situation en Palestine et au Moyen-Orient (Assembly/AU/Decl.4(XXXVII) (17 et 18 février 2024), par. 21 (disponible au lien : https://au.int/sites/default/files/decisions/44015-ASSEMBLY_AU_DEC_866_-_902_XXXVII_F.pdf).

¹⁸ Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l’Assemblée générale (19 décembre 2024), par. 10 (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>); Le libellé de la requête fait écho à l’article 103 du Règlement de la Cour qui se lit comme suit : « Lorsque l’organe ou institution autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander un avis consultatif informe la Cour que la demande appelle une réponse urgente, ou lorsque la Cour estime qu’une prompt réponse serait désirable, la Cour prend toutes mesures utiles pour accélérer la procédure et se réunit le plus tôt possible pour tenir audience et délibérer sur la demande. »

contours les plus importants. Toutefois, l'Union africaine ne demande pas que la Cour formule des conclusions factuelles concernant des incidents précis.¹⁹

13. Pour l'Union africaine, la présente procédure consultative se place dans le contexte des souffrances indicibles infligées au peuple palestinien par Israël **(A)** et des entraves multiformes imposées par celui-ci à la présence et aux activités de l'Organisation des Nations Unies destinées à l'atténuer, notamment à travers l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après, UNRWA) **(B)**, même si les mesures et pratiques israéliennes s'étendent également aux États et organisations internationales tiers **(C)**.²⁰

A. La situation critique des populations et du peuple palestiniens

14. Le contexte factuel de la présente demande d'avis consultatif se trouve dans la situation humanitaire, économique, sociale et culturelle critique en Territoire palestinien occupé en raison des pratiques et politiques d'Israël qui en visent l'annexion. En effet, comme la Cour l'a relevé dans son avis consultatif du 19 juillet 2024 :

« La Cour a déjà examiné les politiques et pratiques d'Israël, notamment le maintien et l'extension des colonies, la construction d'infrastructures connexes, y compris le mur, l'exploitation des ressources naturelles, la proclamation de Jérusalem en tant que capitale d'Israël, ainsi que l'application intégrale du droit interne israélien à Jérusalem-Est et son application étendue en Cisjordanie, renforcent le contrôle d'Israël sur le Territoire palestinien occupé, et en particulier Jérusalem-Est et la zone C de la Cisjordanie. Ces politiques et pratiques sont destinées à rester en place indéfiniment et à créer sur le terrain des effets irréversibles. En

¹⁹ Dans ce sens, la présente procédure ressemble à celle qui a conduit à l'avis consultatif de 2024. Voir, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 77.

²⁰ En effet, dans la résolution qui saisit la Cour de la présente demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale a également exprimé sa « sa profonde inquiétude face aux mesures prises par Israël qui entravent l'aide au peuple palestinien, notamment celles qui touchent la présence, les activités et les immunités de l'Organisation des Nations Unies, de ses organismes et organes, et celles d'autres organisations internationales, ainsi que la représentation d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, dont l'objet est de fournir, conformément au droit international, des services de base et une aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé ». Voir, Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l'Assemblée générale (19 décembre 2024), par. 20 (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>).

conséquence, la Cour estime qu'elles équivalent à une annexion de vastes parties du Territoire palestinien occupé ».²¹

15. L'Union africaine, tout en condamnant ces mesures d'annexion et de contrôle permanent du Territoire palestinien occupé, déplorent qu'elles se soient également accompagnées de violations toutes aussi graves des droits économiques, sociaux et culturels du peuple et des populations palestiniens. Comme l'a remarqué la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale en 2023 :

« [L]es restrictions imposées par Israël, l'expansion des colonies de peuplement illégales et d'autres pratiques [avaie]nt pour effet non seulement d'empêcher le développement, mais aussi d'amplifier le morcellement du territoire palestinien. Ces politiques et ces pratiques ont été lourdes de conséquences humanitaires, économiques, sociales et politiques sur les Palestiniens et sur la mesure dans laquelle ils peuvent exercer leurs droits humains fondamentaux. Cumulées, multidimensionnelles et intergénérationnelles, leurs répercussions ont eu un effet profond sur l'économie, l'environnement et la société palestinienne, dont ils ont dégradé les conditions de vie, et qui a subi des déplacements forcés et vu reculer le développement du Territoire palestinien occupé, se renforcer la dépendance asymétrique de son économie à l'égard d'Israël et augmenter la dépendance de ses institutions à l'égard de l'aide étrangère. »²²

16. La Cour s'est faite écho de cette situation. Elle nota que

« les effets des politiques et pratiques d'Israël sur certains aspects de la vie économique, sociale et culturelle des Palestiniens, en particulier du point de vue des atteintes portées à leurs droits fondamentaux. La dépendance de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est, et plus particulièrement de la bande de Gaza, à l'égard d'Israël pour la fourniture des biens et services essentiels

²¹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 173.

²² Dossier No. N06, Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, *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 du Golan syrien occupé*, 30 juin 2023, UN doc. A/78/127-E/2023/95, par. 130. Voir aussi les rapports de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : Dossier No. N22, *Coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien : coût social de la fragmentation de la Cisjordanie occupée*, UN doc. A/78/303, 10 août 2023, par. 5, 10, 46 (« Les contrôles à plusieurs niveaux imposés par Israël sur les déplacements nuisent considérablement à l'activité économique, au développement et au bien-être des ménages palestiniens dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé. ») ; et N23, *Les coûts économiques de l'occupation israélienne pour le peuple palestinien : conséquences économiques de l'opération militaire israélienne à Gaza d'octobre 2023 à mai 2024*, UN doc. A/79/343, 10 septembre 2024, par. 2 (« Avant octobre 2023, l'économie de Gaza était déjà exsangue et sa population dépendait presque entièrement de l'aide internationale. ») et 23 (« À la mi-mai 2024, [...] [L]es dégâts considérables subis feront reculer le développement humain de plusieurs décennies et compromettent la formation du capital humain pour les générations à venir. »).

fait obstacle à la jouissance de droits de l'homme fondamentaux, en particulier le droit à l'autodétermination. (...) Outre le préjudice causé aux personnes, prises individuellement, les violations des droits des Palestiniens – notamment le droit à la liberté et à la sécurité de la personne et la liberté de circulation – ont des répercussions sur le peuple palestinien dans son ensemble, en ce qu'elles rendent impossible son développement économique, social et culturel. »²³

17. En outre, la Cour observa que

« les politiques et pratiques d'Israël font obstacle au droit du peuple palestinien de déterminer librement son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel (...) En conséquence des politiques et pratiques d'Israël, qui se poursuivent déjà depuis des décennies, le peuple palestinien a été privé de son droit à l'autodétermination pendant une longue période, et toute prolongation supplémentaire de ces politiques et pratiques compromet l'exercice de ce droit à l'avenir ». ²⁴

18. Réaliser des progrès significatifs et durables en matière de sécurité humaine et de développement humain est particulièrement difficile étant donné que la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et la bande de Gaza sont sous occupation militaire prolongée d'Israël.²⁵ Sur ce dernier point, la Cour a également relevé les pratiques d'Israël « consistant à priver le peuple palestinien de la jouissance des ressources naturelles dudit territoire et son entrave au droit de ce peuple de poursuivre librement son développement économique, social et culturel ». ²⁶

19. L'Union africaine considère que les mesures d'annexion et de contrôle permanent du territoire palestinien, ainsi que les violations graves des droits économiques sociaux et culturels du peuple palestinien se renforcent mutuellement.²⁷ Toutes ces mesures contribuent, selon les mots de la Cour, à garder la population et le peuple palestiniens « dans

²³ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 241.

²⁴ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 242-243.

²⁵ United Nations Development Assistance Framework for the State of Palestine, 2014-2016, (disponible ici: https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/palestine_undaf.pdf).

²⁶ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 256 (cf. par. 230-243).

²⁷ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 256.

l'expectative et l'incertitude, en la privant de son droit à l'autodétermination tout en intégrant des parties de son territoire dans le propre territoire de la puissance occupante ».²⁸ Il en va de même des mesures visant à priver la population et le peuple palestinien des bénéfices de la solidarité et de la coopération internationale, en matière humanitaire, d'aide au développement et au soutien de son droit à disposer de lui-même.

B. L'importance cruciale de l'UNRWA pour les populations et le peuple palestiniens

20. L'importance de l'UNRWA pour les populations et le peuple palestiniens se trouve dans les événements tragiques qui ont justifié sa création en 1949 **(1)**. Malheureusement, la situation des populations et du peuple palestiniens ne s'est guère améliorée, ce qui a conduit l'UNRWA à assumer un rôle central dans des aspects cruciaux de la vie des populations et du peuple palestiniens **(2)**.

1. La création de l'UNRWA comme solution provisoire au déplacement des populations palestiniennes par Israël durant la guerre 1948-1949

21. L'Union africaine rappelle que l'UNRWA a été créée en 1949 comme solution provisoire pour faire face au drame humanitaire causé par les expulsions des Palestiniens de leurs foyers par Israël durant et après la guerre de 1948-1949. En effet, le rapport intérimaire du Médiateur de l'Organisation des Nations Unies pour la Palestine du 14 mai 1948 explique qu'

« un élément nouveau et qui soulève des difficultés est venu s'ajouter au problème palestinien à la suite de l'exode de 300.000 Arabes qui ont abandonné leurs foyers de Palestine. (...) La question de leur réinstallation définitive, soit dans leurs anciennes demeures soit ailleurs, ne peut être éludée et doit être résolue. (...) Le droit des réfugiés de retourner dans leurs foyers, s'ils le désirent, doit être garanti. Néanmoins, qu'ils exercent ou non

²⁸ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 257.*

ce droit, la plupart de ces réfugiés auront besoin d'être assistés dans une certaine mesure pour pouvoir se réinstaller ».²⁹

22. Plus loin, le médiateur des Nations Unies nota que

« les hostilités qui se sont déroulées en Palestine ont contraint un nombre inquiétant de personnes à s'éloigner de leurs foyers. En Palestine et dans les pays voisins, les réfugiés sont en grande majorité des Arabes. L'avenir de ces réfugiés arabes est l'un des problèmes litigieux et sa solution présente de graves difficultés ».³⁰

23. Il rajouta que :

« Il est toutefois indéniable qu'aucun règlement ne serait juste et complet si l'on ne reconnaissait pas aux réfugiés arabes le droit de retourner dans les lieux que les hasards de la guerre ; et la stratégie des belligérants en Palestine les avaient contraints à quitter. Ces réfugiés proviennent en majorité de territoires qui, selon la résolution du 29 novembre de l'Assemblée, étaient destinés à faire partie de l'État juif. L'exode des Arabes de Palestine a été provoqué par la panique résultant des combats qui se sont déroulés dans leurs collectivités ou par des rumeurs rapportant des actes de terrorisme réels ou supposés, ou a été dû à des mesures d'expulsion. On porterait gravement atteinte aux principes élémentaires de l'équité en n'accordant pas à ces innocentes victimes du conflit le droit de retourner chez elles alors que, par ailleurs, les immigrants juifs pénétreraient en grand nombre en Palestine et pourraient même menacer de prendre définitivement la place des réfugiés arabes dont les familles sont installées dans le pays depuis des siècles ».³¹

24. S'agissant de la situation humanitaire des réfugiés palestiniens, le médiateur des Nations Unies insista sur

« le fait qu'il est extrêmement urgent de résoudre ce problème. Le choix est le suivant : sauver immédiatement la vie à des milliers d'êtres humains ou accepter qu'ils meurent. La situation de la majorité de ces réfugiés sans ressources est déjà tragique et j'espère vivement qu'afin d'empêcher qu'ils soient accablés par de nouveaux désastres et afin de rendre possible leur réinstallation définitive, la communauté internationale fournira tout l'appui nécessaire pour rendre les mesures que j'ai exposées pleinement efficaces.

²⁹ *Rapport intérimaire du Médiateur de l'organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Assemblée générale, Documents officiels : troisième session, Supplément No 11 (A/648) (14 mai 1948), p. 8, par. 14 (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/703168?v=pdf>).

³⁰ *Rapport intérimaire du Médiateur de l'organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Assemblée générale, Documents officiels : troisième session, Supplément No 11 (A/648) (14 mai 1948), Section V, p. 14, par. 2 (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/703168?v=pdf>).

³¹ *Rapport intérimaire du Médiateur de l'Organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Assemblée générale, Documents officiels : troisième session, Supplément No 11 (A/648) Section V, p. 15, par. 6 (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/703168?v=pdf>).

Je pense que l'acceptation par la communauté internationale de sa part de responsabilités dans la solution du problème des réfugiés de Palestine est une des conditions minimums au succès de ses efforts pour apporter la paix à ce pays ».³²

25. L'Assemblée générale a d'abord cherché à s'occuper de la question de l'assistance humanitaire urgente pour les Palestiniens à travers l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine,³³ puis, face à l'ampleur de la tâche, à travers l'UNRWA. En effet, le médiateur par intérim, nommé après l'assassinat, par des extrémistes juifs, du Comte Folke Bernadotte confirma que la situation de la Palestine était critique et qu'il était actuellement nécessaire, non seulement de continuer cette assistance, mais même de l'accroître dans une très large mesure si l'on voulait éviter un désastre.³⁴ C'est sur la base de ce rapport que l'Assemblée générale adoptant la résolution créant l'UNRWA, reconnaissait ainsi :

« La nécessité de continuer sans préjudice des dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 (III), adoptée par l'Assemblée générale, le 11 décembre 1948 [sur le droit au retour des réfugiés palestiniens], à venir en aide aux réfugiés de Palestine en leur portant secours pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux et pour réaliser un état de paix et de stabilité ».³⁵

26. Sur le fondement de ce constat, l'Assemblée générale créa l'UNRWA, en tant qu'organe subsidiaire des Nations Unies, au sens de l'article 22 de la Charte des Nations Unies, avec pour mandat, notamment, « [d]'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission

³² *Rapport intérimaire du Médiateur de l'Organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Assemblée générale, Documents officiels : troisième session, Supplément No 11 (A/648) Section V, p. 15, par. 6 (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/703168?v=pdf>).

³³ Résolution 212 (III) de l'Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine* (A/RES/212 (III)) (1948) (disponible ici : [https://docs.un.org/fr/A/RES/212\(III\)](https://docs.un.org/fr/A/RES/212(III))).

³⁴ *Progress Report of the United Nations Acting Mediator for Palestine submitted to the Secretary-General for Transmission to the Members of the United Nations* (Document A/689) (18 octobre 1948), par. 1 à 8 (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/703169?ln=en&v=pdf>).

³⁵ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine* (A/RES/302/IV) (1949) (disponible ici : [https://docs.un.org/fr/A/RES/302%20\(IV\)](https://docs.un.org/fr/A/RES/302%20(IV))).

économique d'étude ».³⁶ Il s'agit notamment de l'assistance humanitaire et des actions contribuant au relèvement économique et social des réfugiés palestiniens.³⁷

27. Pour l'Union africaine, la création de l'UNRWA par l'Assemblée générale est une des concrétisations de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies qui « trouve (...) son origine dans le mandat et dans la résolution relative au plan de partage de la Palestine ».³⁸ Comme le réaffirme la résolution 57/107 de l'Assemblée générale,

« 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 internationale ».³⁹

2. Le rôle vital joué par l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé

28. L'Union africaine soutient que le rôle de l'UNRWA dans les territoires palestiniens est vital pour trois raisons.
29. *Premièrement*, les réfugiés palestiniens n'ont toujours pas exercé leur droit au retour dans leurs foyers et continuent à avoir besoin de l'aide et de l'assistance internationale. L'Union africaine rappelle que la création de l'UNRWA était une solution temporaire, visant à résoudre la crise humanitaire causée par le déplacement des populations palestiniennes lors de la guerre de 1948-1949. En effet, comme le souligne le passage précité de la résolution de l'Assemblée générale créant l'UNRWA, venir en aide aux réfugiés palestiniens était sans

³⁶ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine* (A/RES/302/IV) (1949) (disponible ici : [https://docs.un.org/fr/A/RES/302%20\(IV\)](https://docs.un.org/fr/A/RES/302%20(IV))).

³⁷ *Report of the Secretary-General on the Assistance to Palestine Refugees* (Document A/1060) (4 Novembre 1949) ; *Financial Statement of the United Nations Relief for Palestine Refugees for the period 1 December 1948 to 30 June 1949* ; *Report of the Board of Auditors* (Document A/1060/Add.1) (4 novembre 1949) (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&p=A%2F1060&f=&c=Resource%20Type&c=UN%20Bodies&sf=&so=d&rg=50&fti=0>).

³⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004, para. 49.

³⁹ Résolution 57/107 de l'Assemblée générale, *Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien* (3 décembre 2002) (A/RES/57/107).

préjudice du paragraphe 11 de la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale. Cette résolution prévoit le droit au retour des Palestiniens. L'Assemblée générale y :

« *Décide* qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables ;

Donne pour instructions à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités, et de se tenir en liaison étroite avec le Directeur de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, et par l'intermédiaire de celui-ci avec les organes et institutions appropriés de l'Organisation des Nations Unies ».⁴⁰

30. *Deuxièmement*, le besoin en aide et en assistance humanitaire et de développement des réfugiés palestiniens n'a fait que se creuser depuis la création de l'UNRWA en 1949. *D'une part*, le nombre des réfugiés palestiniens a augmenté suite aux nombreux conflits dans la région. À titre illustratif, lors de la guerre des Six Jours en 1967, Israël occupa la Cisjordanie, la bande de Gaza, Jérusalem-Est, le Sinaï et le Golan, plaçant plus d'un million de Palestiniens sous administration militaire et provoquant l'exode de 300 000 personnes supplémentaires.⁴¹ En outre, la colonisation illégale en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, a entraîné le déplacement forcé des Palestiniens et la confiscation de leurs terres.⁴² L'Assemblée générale, notamment dans sa résolution 46/199, souligne les effets négatifs de cette politique sur le développement économique et social des Palestiniens.⁴³ *D'autre part*, les problèmes rencontrés par les réfugiés palestiniens n'ont fait que s'aggraver et se complexifier avec le temps. Cette aggravation de la situation des réfugiés palestiniens s'est

⁴⁰ Résolution 194 (III) de l'Assemblée Générale, *Rapport intérimaire du Médiateur des Nations Unies* (A/RES/194 (III) (11 décembre 1948) (disponible ici : <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/06/ARES194III.pdf>).

⁴¹ Adrian T. Middleton, *Lettre du Président de la Commission consultative auprès de l'UNRWA, du 15 septembre 1967 au Président de l'Assemblée générale de l'ONU*, in UNRWA – Report of the Commissioner-General (1 July 1966 – 30 June 1967) (GA 22nd session official record), par. 1 (disponible ici : <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-198325/>).

⁴² Résolution 46/199 de l'Assemblée générale, *Les effets économiques défavorables des colonies de peuplement israéliens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem, et dans les autres territoires arabes occupés depuis 1967* (A/RES/46/199) (20 décembre 1991).

⁴³ Résolution 46/199 de l'Assemblée générale, *Les effets économiques défavorables des colonies de peuplement israéliens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem, et dans les autres territoires arabes occupés depuis 1967* (A/RES/46/199) (20 décembre 1991).

traduite par un élargissement du mandat de l'UNRWA, par une série de résolutions successives.⁴⁴ À ce titre, l'Union africaine rappelle ainsi les ordonnances en indication de mesures provisoires dans lesquelles la Cour a reconnu l'existence d'« un risque accru qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits plausibles » des Palestiniens en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.⁴⁵

31. *Finalement*, il n'existe aucune autre institution capable de s'occuper de la question des réfugiés palestiniens. Comme le Secrétaire général des Nations Unies l'a réaffirmé à plusieurs reprises, l'UNRWA constitue l'épine dorsale de l'aide humanitaire et de développement au Proche-Orient depuis sa création en 1949.⁴⁶ Les membres du Conseil de sécurité en ont fait de fait même.⁴⁷ Aucun autre organisme ne peut remplacer l'UNRWA, particulièrement dans la crise actuelle,⁴⁸ notamment en raison de l'ampleur de ses opérations,

⁴⁴ Voir la Résolution 2252 (ES-V) de l'Assemblée générale, *Assistance humanitaire* (A/L.56 and Add.1-3) (4 juillet 1967) (élargissant le mandat de l'UNRWA aux personnes nouvellement déplacées suite à la guerre des Six Jours) (disponible ici : [https://docs.un.org/en/A/RES/2252%20\(ES-V\)](https://docs.un.org/en/A/RES/2252%20(ES-V))) ; Voir aussi la Résolution 43/57 de l'Assemblée générale, *Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient* (A/RES/43/57) (6 décembre 1988) (demandant le transfert du siège de l'Office auprès de ses zones d'opérations) (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/532/67/pdf/nr053267.pdf>) ; Résolution 74/83 de l'Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine* (A/RES/74/83) (13 décembre 2019) (prorogeant le mandat de l'UNRWA jusqu'en 2023) (disponible ici : <https://docs.un.org/fr/A/RES/74/83>).

⁴⁵ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024*, par. 66 ; ordonnance du 28 mars 2024, par. 40 ; ordonnance du 24 mai 2024, par. 47.

⁴⁶ Dossier No. N301, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Premier Ministre d'Israël par le Secrétaire général* ; Résolution ES-10/25 de l'Assemblée générale du 11 décembre 2024 sur l'appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (A/RES/ES-10/25) ; Voir aussi Security Council Press Statement on United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in Near East (UNRWA), datant du 30 Octobre 2024 (SC/15874) : 'The members of the Security Council underscored that UNRWA remains the backbone of all humanitarian response in Gaza' (disponible ici : <https://press.un.org/en/2024/sc15874.doc.htm>).

⁴⁷ Communiqué de presse du Conseil de sécurité, *Déclaration à la presse sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)* (30 octobre 2024) (SC/15874) (Les membres du Conseil de sécurité ont « souligné le rôle crucial de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui fournit une aide humanitaire vitale aux réfugiés palestiniens dans le cadre de programmes essentiels menés dans les domaines de l'éducation, de la santé, des secours et des services sociaux, ainsi qu'une aide d'urgence dans le territoire palestinien occupé, en Jordanie, au Liban et en République arabe syrienne », ainsi que le fait que « l'UNRWA demeurait l'épine dorsale de toutes les interventions humanitaires menées à Gaza et ont affirmé qu'aucune organisation n'avait les moyens de le remplacer ou d'exercer à sa place son mandat, qui consistait à apporter une aide humanitaire vitale dont les réfugiés et les civils palestiniens avaient urgemment besoin. ») (disponible ici : <https://press.un.org/fr/2024/sc15874.doc.htm>.)

⁴⁸ Dossier No. N301, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Premier Ministre d'Israël par le Secrétaire général* (« ... sachant qu'il est irréaliste d'imaginer à l'heure actuelle qu'une autre entité puisse venir le [UNRWA] remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis. ») Le Secrétaire général a

de son expertise avérée et de la compréhension inégalée du terrain et des enjeux locaux que l'UNRWA a acquises au cours des décennies. L'UNRWA opère aujourd'hui en Jordanie, au Liban, en Syrie et dans les Territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est et offre des services vitaux à 5,9 millions de réfugiés enregistrés.⁴⁹ Son action couvre des domaines aussi divers que l'éducation, la santé, l'aide sociale, l'infrastructure, la microfinance et l'intervention d'urgence.⁵⁰ En 2023, son budget atteignait 1,46 milliard de dollars,⁵¹ et elle employait 32 000 personnes, dont 99 % recrutées localement.⁵² En temps normal, l'UNRWA gère 400 écoles pour 350 000 enfants⁵³ et 65 centres de soins assurant plus de 5 millions de consultations annuelles,⁵⁴ représentant 63 % des soins de première nécessité à Gaza.⁵⁵ Depuis le 7 octobre 2023, elle a dispensé 4,3 millions de consultations et apporté un soutien psychologique à 520 000 enfants.⁵⁶ Elle fournit aussi une aide vitale : 1,9 million de

par ailleurs à maintes reprises souligné ce fait. Voir aussi ses lettres au président de l'Assemblée générale et à celui du Conseil de sécurité, Dossier No. N65, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/558 ; N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/684-S/2024/892 ; et N68, *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*, UN doc. A/79/716-S/2025/18.

⁴⁹ Voir, *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: Who We Are* (disponible ici : <https://www.unrwa.org/who-we-are>).

⁵⁰ Voir, *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: Who We Are* (disponible ici : <https://www.unrwa.org/who-we-are>).

⁵¹ Voir, UNRWA, *Annual Operational Report 2023* (disponible ici : https://www.unrwa.org/sites/default/files/aor_2023_remos.pdf).

⁵² *Final Report for the United Nations Secretary-General: Independent Review of Mechanisms and Procedures to Ensure Adherence by UNRWA to the Humanitarian Principle of Neutrality (the Colonna Report)* (20 Avril 2024), p. 18 (disponible ici : https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf).

⁵³ Dossier No N301, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Premier Ministre d'Israël par le Secrétaire général* ; N65, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/558, p. 3 ; N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/684-S/2024/892, p. 3.

⁵⁴ Dossier No. N301, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Premier Ministre d'Israël par le Secrétaire général*.

⁵⁵ Voir, *UNRWA : the Backbone of the Humanitarian Response* (December 2024) (disponible ici : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_the_backbone_of_the_humanitarian_response_-_factsheet_en2.pdf).

⁵⁶ Voir, *UNRWA : the Backbone of the Humanitarian Response* (December 2024) (disponible ici : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_the_backbone_of_the_humanitarian_response_-_factsheet_en2.pdf).

personnes ont reçu des denrées alimentaires et 600 000 de l'eau potable.⁵⁷ En décembre 2024, elle a reconverti 100 installations en abris pour 400 000 déplacés.⁵⁸

32. L'Union africaine considère que toute entrave à la présence et aux activités de l'UNRWA place les réfugiés palestiniens dans une situation pire que celle qui avait justifié sa création.

C. Les entraves posées par Israël à la présence et aux activités des États et des organisations internationales, y compris leurs organes subsidiaires

33. L'Union africaine rappelle qu'Israël a déjà, à plusieurs reprises, posé des entraves à la présence et aux activités de l'UNRWA sur le Territoire palestinien occupé.⁵⁹ Les informations contenues dans le dossier soumis par le secrétariat des Nations Unies indiquent que ces entraves se sont intensifiées au cours des cinq dernières années (1). Le

⁵⁷ Voir, *UNRWA : the Backbone of the Humanitarian Response* (December 2024) (disponible ici : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_the_backbone_of_the_humanitarian_response_-_factsheet_en2.pdf).

⁵⁸ Voir, *UNRWA : the Backbone of the Humanitarian Response* (December 2024) (disponible ici : https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_the_backbone_of_the_humanitarian_response_-_factsheet_en2.pdf).

⁵⁹ Voir, pour illustration, Dossier No. N65, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/558 ; N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. (A/79/684) and (S/2024/892) ; N68, *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*, UN doc. A/79/716-S/2025/18. Voir aussi, Dossier No. N295, *Lettre datée du 31 décembre 2023 du Commissaire général de l'UNRWA adressée au Coordinateur des activités gouvernementales dans les territoires du Ministère de la défense d'Israël* ; N296, *Lettre datée du 29 janvier 2024, adressée au Directeur du Département des affaires politiques des Nations Unies du Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Directeur des affaires de l'UNRWA en Cisjordanie de l'UNRWA* ; N298, *Lettre datée du 28 août 2024, adressée au Directeur du Département des affaires politiques des Nations Unies du Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Directeur des affaires de l'UNRWA en Cisjordanie de l'UNRWA* ; N300, *Lettre datée du 4 octobre 2024, adressée au Premier Ministre d'Israël par le Secrétaire général* ; N301, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Premier Ministre d'Israël par le Secrétaire général* ; N302, *Lettre datée du 3 novembre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël* ; N303, *Note verbale datée du 18 novembre 2024, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies* ; N304, *Lettre datée du 19 novembre 2024, adressée au Ministre des affaires étrangères d'Israël par le Secrétaire général* ; N305, *Note verbale datée du 4 décembre 2024, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies* ; N306, *Note verbale datée du 8 janvier 2024, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies* ; N308, *Lettre datée du 27 janvier 2025, adressée au Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général* ; N309, *Note verbale datée du 12 février 2025, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies*.

parachèvement de ces entraves à la présence et aux activités de l'UNRWA est l'adoption par le parlement israélien de deux lois dont l'objectif est de rendre l'UNRWA inopérante (2) et par l'extension des obstacles posés par Israël, au-delà de l'UNRWA, qui touchent les activités des États et organisations internationales (3). Ces mesures qui visent à paralyser tout soutien apporté aux populations et au peuple palestiniens remettent en cause des éléments fondamentaux du droit du peuple palestinien à l'existence, au développement et à la solidarité internationale.

1. Les entraves posées par Israël aux activités de l'UNRWA

34. L'Union africaine note que les entraves posées par Israël à la présence et aux activités de l'UNRWA en Territoire palestinien occupé sont multifformes. En effet, le dossier soumis par le Secrétaire général dans la présente procédure consultative révèle que les forces de défense israéliennes ont souvent porté atteinte à l'intégrité physique et à la sécurité du personnel de l'UNRWA, en tirant notamment des coups de feu sur des convois humanitaires dirigés par l'UNRWA.⁶⁰ Les forces de défense et de sécurité israéliennes ont également enfreint à l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA. Non seulement, sont-elles souvent rentrées dans ces locaux sans aucune autorisation du personnel compétent de l'UNRWA, mais pire, elles ont utilisé de façon massive des gaz lacrymogène à proximité des installations de UNRWA.⁶¹ L'atteinte à l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA s'est aussi traduite par la destruction des centres médicaux qu'il gère, notamment dans le camp de réfugiés à Jénine.⁶² Enfin, les autorités israéliennes essaient d'asphyxier économiquement l'UNRWA. Malgré les difficultés financières bien connues de celui-ci, les autorités israéliennes refusent de lui rembourser la TVA sur les biens et services achetés localement en violation de l'article II,

⁶⁰ Voir, Dossier No. N295, *Lettre datée du 31 décembre 2023 du Commissaire général de l'UNRWA adressée au Coordinateur des activités gouvernementales dans les territoires du Ministère de la défense d'Israël*. Voir également, *UN Aid convoy under Israeli fire* (22 juillet 2024) : <https://news.un.org/en/story/2024/07/1152351> (consulté le 11 février 2025).

⁶¹ Dossier No. N296, *Lettre datée du 29 janvier 2024, adressée au Directeur du Département des affaires politiques des Nations Unies du Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Directeur des affaires de l'UNRWA en Cisjordanie de l'UNRWA*.

⁶² Dossier No. N298, *Lettre datée du 28 août 2024, adressée au Directeur du Département des affaires politiques des Nations Unies du Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Directeur des affaires de l'UNRWA en Cisjordanie de l'UNRWA*.

section 7(b) de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁶³ et grèvent de charges indues, notamment de droits de douane, les importations de l'UNRWA pour ses besoins de fonctionnement.⁶⁴

2. Les mesures prises par Israël pour mettre fin à la présence de l'UNRWA en Territoire palestinien occupé et à ses activités

35. L'Union africaine note qu'Israël ne s'est pas contenté seulement de prendre des mesures qui rendent la présence et les activités de l'UNRWA difficiles. Il a également pris des mesures qui visent à mettre fin à la présence et aux activités de l'UNRWA en Territoire palestinien occupé.
36. Premièrement, le parlement israélien a promulgué le 28 octobre 2024 deux lois intitulées respectivement, loi portant cessation des activités de l'UNRWA, et loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël. La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA », telle que traduite de l'hébreu par le secrétariat des Nations Unies, se lit comme suit :

« Expiration de l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA »

1. a) L'invitation faite à l'UNRWA sur le fondement d'un échange de lettres passé entre lui et Israël en date du 6 Sivan 5727 (14 juin 1967) viendra à expiration le 5 Tishrei 5785 (7 octobre 2024).

b) Le ministre des Affaires étrangères notifie à l'Organisation des Nations Unies l'expiration visée à l'alinéa a) dans les sept jours qui suivent l'adoption de la présente loi par la Knesset.

Abstention de tout contact avec l'UNRWA

2. Aucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom.

Préservation des procédures judiciaires

3. Les dispositions de la présente loi n'affectent en rien les poursuites pénales engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA, y

⁶³ Dossier No. N305, *Note verbale datée du 4 décembre 2024, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies.*

⁶⁴ *Ibid.* ; Voir aussi N303, *Note verbale datée du 18 novembre 2024, adressée au Ministère des affaires étrangères d'Israël par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies (faisant référence à la décision du bureau des douanes de Jérusalem du 6 novembre 2024).*

compris les poursuites ayant trait aux événements du 7 octobre 2023 ou à l'opération « Épées de fer », ou toute autre poursuite pénale engagée au titre de la loi antiterroriste, ni les mesures prises contre ces personnes dans le cadre desdites procédures.

Entrée en vigueur

4. La présente loi entre en vigueur trois mois après la date de sa publication. Toutefois, l'article premier entre en vigueur le 5 Tishrei 5785 (7 octobre 2024) ou à la date de publication de la présente loi si celle-ci est postérieure.

Information de la Knesset

5. Le directeur du Conseil national de sécurité, ou son représentant, rend compte à la Commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset de l'application de la présente loi tous les six mois et, durant la première année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, tous les deux mois. »⁶⁵

37. L'échange de lettres à laquelle fait référence la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » est 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 ». La notification de son expiration à laquelle fait référence la loi fut faite, le 3 novembre 2024.⁶⁶
38. Le texte de l'échange de lettres de 1967 constituant un accord provisoire se lit comme suit :

« I.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
JERUSALEM (I)

Le 14 juin 1967

Monsieur le Commissaire général,

J'ai l'honneur de me référer aux conversations que j'ai eues avec vous et vos collaborateurs au cours des deux derniers jours et de vous confirmer notre accord aux termes duquel, sur la demande du Gouvernement d'Israël, l'Office continuera d'apporter son assistance aux réfugiés de Palestine, avec l'entière coopération des autorités d'Israël, sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza.

⁶⁵ Voir Dossier No. N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/684-S/2024/892, pp. 1-2.

⁶⁶ Dossier No. N302, *Lettre datée du 3 novembre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël*.

De son côté, le Gouvernement d'Israël facilitera la tâche de l'Office aux mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements et 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 télécommunications 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 concernaient :
 - i) Les exemptions de droits de douane, d'impôts et de taxes l'importation de fournitures, de marchandises et de matériel ;
 - ii) La fourniture gratuite d'installations 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 des autorités gouvernementales intéressées.
- g) Reconnaître que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, en date du 13 février 1946, à laquelle Israël est partie, régira les relations entre le Gouvernement et l'Office pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier.

La présente lettre et votre acceptation donnée par écrit seront considérées par le Gouvernement d'Israël et par l'Office comme un accord provisoire qui restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié.

Veuillez agréer, etc.

Michael COMAY
Conseiller politique auprès du ministre des Affaires étrangères
et Ambassadeur itinérant

Monsieur Lawrence Michelmore
Commissaire général
de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies

II.

OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT

Le 14 juin 1967

Monsieur l'Ambassadeur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre en date de ce jour et je tiens à vous confirmer que l'Office est disposé à continuer à apporter son assistance aux réfugiés de Palestine sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza selon les modalités énoncées dans votre lettre, sous réserve des accords complémentaires nécessaires et des arrangements détaillés que des représentants de l'Office concluront avec les autorités des deux régions intéressées.

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 à l'Office de poursuivre sa tâche humanitaire.

Ainsi que je l'ai exposé au cours de notre conversation, les facilités énumérées aux alinéas *a* à *g* de votre lettre sont indispensables au bon fonctionnement de l'Office. C'est pourquoi j'espère que les restrictions actuellement imposées à la pleine utilisation de ces facilités seront levées dès que les considérations de sécurité militaire le permettront.

J'accepte que votre lettre et la présente réponse constituent un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et le Gouvernement d'Israël qui restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié. L'accord de l'Office est subordonné aux instructions ou aux résolutions pertinentes pouvant être formulées par l'Organisation des Nations Unies.

Veuillez agréer, etc.

Lawrence MICHELMORE
Commissaire général

Son Excellence Monsieur Michael Comay
Conseiller politique auprès du Ministre
des affaires étrangères d'Israël
et Ambassadeur itinérant ».⁶⁷

⁶⁷ Dossier no. 283, 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, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 620 (1968), pp. 185-189.

39. Quant à la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël », telle que traduite de l'hébreu en français par le secrétariat des Nations Unies, elle se lit comme suit :

« Objet »

1. La présente loi a pour objet d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël.

Interdiction des activités sur le territoire de l'État d'Israël

2. L'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies) ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël.

Entrée en vigueur

3. La présente loi entre en vigueur trois mois après la date de sa publication.

Information de la Knesset

4. Le directeur du Conseil national de sécurité, ou son représentant, rend compte à la Commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset de l'application de la présente loi tous les six mois et, durant la première année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, tous les deux mois. »⁶⁸

40. L'Union africaine note que les deux lois furent publiées et qu'elles sont considérées comme étant entrées en vigueur le 30 janvier 2025.⁶⁹
41. L'Union africaine rappelle que le Président de la Commission de l'Union africaine a exprimé ses profondes inquiétudes quant aux effets dévastateurs de ces deux lois sur l'accès des Palestiniens à l'aide humanitaire. En effet :

« The Chairperson of the African Union Commission H.E. Moussa Faki Mahamat expresses deepest concern at the adoption of two laws by the Israeli Parliament to ban the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA) in defiance of international law and which, if implemented, would prevent UN humanitarian assistance to Palestinian

⁶⁸ Voir Dossier No. N65, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/558, pp. 2-3 ; N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/684-S/2024/892, p. 2.

⁶⁹ Les deux lois concernant la cessation des activités de UNRWA et la cessation des activités de UNRWA dans l'État d'Israël (y compris Jérusalem-Est) sont entrées en vigueur le 30 janvier 2025. Voir, Dossier No. N302, *Lettre datée du 3 novembre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël* ; N307, *Lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies*.

people under Israeli occupation and already under unprecedented and continued physical attack for the past year ». ⁷⁰

42. L'Union africaine souscrit pleinement à l'évaluation faite par le Secrétaire général des Nations Unies de la portée de ces deux lois. En effet, celui-ci explique que :

« Si elles étaient appliquées, ces lois pourraient empêcher l'UNRWA de poursuivre ses activités essentielles dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, comme le prescrit l'Assemblée générale. La cessation des activités de l'Office dans le Territoire palestinien occupé, ou toute restriction apportée à celles-ci, aurait des conséquences dévastatrices pour les réfugiés de Palestine, sachant qu'il est irréaliste d'imaginer à l'heure actuelle qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis. (...) »

La cessation des activités de l'Office dans le Territoire palestinien occupé priverait des millions de réfugiés de Palestine des services et de l'assistance dont ils bénéficiaient jusque-là. » ⁷¹

43. Le Secrétaire général rappelle également que :

« Si l'UNRWA était contraint de cesser ses activités dans le Territoire palestinien occupé, il reviendrait à Israël d'assurer l'ensemble des services et de l'assistance fournis auparavant par l'Office, conformément aux obligations que lui imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits humains. » ⁷²

44. L'Union africaine adhère également à l'évaluation faite par les membres du Conseil de sécurité au sujet des mesures concernant l'UNRWA. En effet :

“Les membres du Conseil ont fermement mis en garde contre toute tentative de démanteler ou de réduire les opérations et le mandat de l'UNRWA, sachant que toute interruption ou suspension de ses activités aurait non seulement de graves conséquences humanitaires pour les millions de réfugiés palestiniens qui dépendent de ses services, mais aussi des répercussions sur toute la région.

Les membres du Conseil se sont dits gravement préoccupés par la législation adoptée par la Knesset israélienne. À cet égard, ils ont exhorté le Gouvernement israélien à satisfaire à ses obligations internationales, à

⁷⁰ *Statement of the Chairperson of the African Union Commission on Israeli legislation on UNRWA* (30 October 2024) (disponible ici: https://au.int/sites/default/files/pressreleases/44220-pr-Statement_of_the_Chairperson_of_the_African_Union_On_Israeli_legislation_on_UNRWA.pdf).

⁷¹ Dossier No. N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. (A/79/684) and (S/2024/892)

⁷² N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. (A/79/684) and (S/2024/892).

respecter les privilèges et immunités de l'UNRWA et à assumer la responsabilité qui lui incombe de permettre et de faciliter une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave, quelle qu'en soit la forme, dans l'ensemble de la bande de Gaza, y compris la prestation de services de base dont la population civile a tant besoin.⁷³

3. Les mesures prises par Israël relativement à la présence et aux activités d'organisations internationales et d'États tiers en Territoire palestinien occupé

45. L'Union africaine attire l'attention de la Cour sur le fait que les États tiers et les organisations internationales tierces sont également soumises à des mesures prises par Israël qui visent à remettre en cause leur présence et leurs activités en Territoire palestinien occupé. En effet, dans sa résolution 79/232, l'Assemblée générale a exprimé sa profonde inquiétude

« face aux mesures prises par Israël qui entravent l'aide au peuple palestinien, notamment celles qui touchent la présence, les activités et les immunités de l'Organisation des Nations Unies, de ses organismes et organes, et celles d'autres organisations internationales, ainsi que la représentation d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, dont l'objet est de fournir, conformément au droit international, des services de base et une aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé ».⁷⁴

46. Parmi ces actes, l'Union africaine note les entraves posées par Israël à la présence et aux activités des organisations internationales et des États tiers en Territoire palestinien occupé lorsque celles-ci agissent en soutien de l'exercice par le peuple palestinien de son droit inaliénable à disposer de lui-même. À titre illustratif, le 16 août 2024, la Norvège a été forcée de fermer sa représentation en Palestine suite à la décision d'Israël de révoquer le statut diplomatique de huit diplomates norvégiens ayant traité avec l'Autorité palestinienne.⁷⁵ De

⁷³ Communiqué de presse du Conseil de sécurité, *Déclaration à la presse sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)* (30 octobre 2024) (SC/15874) (disponible ici :

⁷⁴ Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l'Assemblée générale (19 décembre 2024), par. 20 du préambule (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>).

⁷⁵ Voir, Ministry of Foreign Affairs, Norway, *Press Release: Norway's Representative Office in Palestine is Closed until Further Notice* (16 August 2024) (disponible ici : <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norways-representative-office-in-palestine-is-closed-until-further-notice/id3050105/>) ; Ministry of Foreign Affairs of Sweden, *Join Nordic Statement on the Norwegian Representative Office in the Palestinian Territories* (22

même, Israël a menacé de forcer la fermeture du consulat espagnol à Jérusalem si celui-ci continuait de fournir des services consulaires aux Palestiniens résidant en Cisjordanie.⁷⁶ Ces mesures punitives ont été prises par Israël en réponse à la reconnaissance officielle par la Norvège et l'Espagne de l'État de la Palestine le 22 mai 2024.⁷⁷ Par ailleurs, Israël a aussi fréquemment démoli des constructions humanitaires, alléguant que celles-ci étaient illégales en vertu de ses lois d'urbanisme.⁷⁸

II. La Cour doit accueillir favorablement la présente demande d'avis consultatif

47. L'Union africaine soutient que la Cour a compétence pour rendre l'avis consultatif demandé par l'Assemblée générale (A). En outre, aucune raison décisive ne justifie l'exercice par la Cour de son pouvoir discrétionnaire de décliner de rendre l'avis consultatif demandé (B).

A. La Cour a compétence pour rendre l'avis consultatif demandé

48. L'Union africaine note qu'en vertu de l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour :

« 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. »

August 2024) (disponible ici: <https://www.government.se/statements/2024/08/joint-nordic-statement-on-the-norwegian-representative-office-in-the-palestinian-territories/>) ; Toi Staff, *Norway Shuttters Palestinian Office after Israel Revokes Diplomats' Accreditation* (18 August 2024) (disponible ici: <https://www.timesofisrael.com/norway-shuttters-palestinian-office-after-israel-revokes-diplomats-accreditation/>).

⁷⁶ Agencies et Toi Staff, *Israel Orders Spanish Consulate to Stop Providing Services to Palestinians* (27 May 2024) (disponible ici: <https://www.timesofisrael.com/israel-orders-spanish-consulate-to-stop-providing-services-to-palestinians/>) ; Reuters, *Israel Stops Spanish Consulate from Providing Services to Palestinians* (24 May 2024) (disponible ici: <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-stops-spanish-consulate-providing-services-palestinians-2024-05-24/>) ; Cadena Ser, *Israel amenaza a España con cerrar su consulado en Jerusalén si da servicio a los Palestinos* (31 May 2024) (disponible ici: <https://cadenaser.com/nacional/2024/05/31/israel-amenaza-a-espana-con-cerrar-su-consulado-en-jerusalen-si-da-servicio-a-los-palestinos-cadena-ser/>).

⁷⁷ Voir, Sandrine Morel, *L'Espagne, l'Irlande et la Norvège décide de reconnaître ensemble la Palestine comme un Etat* (22 mai 2024) (disponible ici : https://www.lemonde.fr/international/article/2024/05/22/l-espagne-l-irlande-et-la-norvege-decident-de-reconnaitre-ensemble-la-palestine-comme-un-etat_6234803_3210.html).

⁷⁸ See, Euro-Med Monitor, *Squandered Aid : Israel's Repetitive Destruction of EU-Funded Projects in Palestine* (6 June 2016) (disponible ici: <https://euromedmonitor.org/en/videos/137/Squandered-Aid:-Israel%E2%80%99s-repetitive-destruction-of-EU-funded-projects-in-Palestine->).

49. Deux conditions sont requises par cette disposition pour déterminer si la Cour a compétence pour connaître d'une demande d'avis consultatif. Elles tiennent respectivement à l'auteur de la demande d'avis consultatif et à la nature de la question posée à la Cour qui doit être une « question juridique ».
50. En ce qui concerne l'auteur de la demande d'avis consultatif, l'Union africaine rappelle qu'en vertu de l'article 96, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies, « [l']Assemblée générale (...) peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique ». L'Assemblée générale est dès lors autorisée, en vertu de l'article 65 du Statut de la Cour, à la saisir de la présente demande d'avis consultatif.
51. S'agissant de la nature juridique des questions posées, l'Union africaine relève que la question soumise par l'Assemblée générale est éminemment de nature juridique. Selon la jurisprudence de la Cour, une question est de nature juridique lorsqu'elle est « libellée en termes juridiques » et qu'« elle soulève des questions de droit ».⁷⁹ La Cour a en outre précisé qu'« une demande d'avis consultatif de l'Assemblée générale tendant à ce qu'elle examine une situation à l'aune du droit international concerne une question juridique ».⁸⁰
52. L'Union africaine soutient que la question posée par l'Assemblée générale est libellée en des termes juridiques. En effet, la question posée par l'Assemblée générale demande à la Cour de se prononcer « compte tenu des règles et principes du droit international » sur les obligations d'Israël en tant que puissance occupante et membre des Nations Unies à l'égard de la présence et des activités des organisations internationales et de leurs organes subsidiaires et des États tiers, notamment en ce qui concerne le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et son droit à l'aide et à l'assistance internationale.⁸¹ En ce sens, la Cour

⁷⁹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, par. 37 (renvoyant à *Sahara occidental, avis consultatif C.I.J. Recueil 1975*, par. 15).

⁸⁰ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, par. 58.

⁸¹ Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l'Assemblée générale (19 décembre 2024) (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>). Le libellé de la résolution illustre ces règles et principes du droit international et cite « 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 ».

est invitée dans la présente procédure, comme elle le fut dans d'autres procédures antérieures, à exercer sa compétence judiciaire, c'est-à-dire « déterminer les principes et règles existants, les interpréter et les appliquer (...), apportant ainsi à la question posée une réponse fondée en droit ».⁸²

B. Aucune raison décisive ne requiert que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire de refuser de rendre l'avis consultatif requis

53. L'Union africaine note que la Cour a affirmé, sur le fondement du libellé de l'article 65 du Statut, notamment du verbe « peut » y figurant,⁸³ son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre aux demandes d'avis consultatif qui pourraient lui être soumises. Selon la Cour, un tel pouvoir est nécessaire pour protéger « l'intégrité de sa fonction judiciaire (...) en tant qu'organe principal de l'Organisation des Nations Unies ».⁸⁴
54. L'Union africaine note cependant que la Cour n'a jamais exercé son pouvoir discrétionnaire de refuser de répondre à une demande d'avis consultatif. En effet, la Cour a toujours gardé à l'esprit 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 ».⁸⁵ Pour la Cour, « seules des raisons décisives peuvent la conduire à opposer un refus à une demande d'avis relevant de sa compétence ».⁸⁶
55. L'Union africaine soutient qu'aucune raison décisive ne justifie que la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire dans la présente procédure consultative. La jurisprudence de la Cour

⁸² *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996*, par. 13.

⁸³ L'article 65 du Statut se lit comme suit : « 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. ».

⁸⁴ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, par. 64.

⁸⁵ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019*, par. 65 ; *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010 (II)*, par. 29 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 44.

⁸⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 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)*, par. 30.

semble admettre, au moins en théorie, que la Cour pourrait exercer son pouvoir discrétionnaire dans deux situations : si la demande d'avis consultatif vise à tourner le principe du consentement⁸⁷ ou si la Cour manque de tous les faits nécessaires pour répondre aux questions posées.⁸⁸

56. Aucune de ces raisons n'est pertinente dans la présente procédure. *D'une part*, l'énorme documentation fournie à la Cour par le Secrétaire général des Nations Unies, ainsi que les faits qui seront présentés par les participants à la procédure, fournissent à la Cour toute la base factuelle requise pour répondre à la question posée. *D'autre part*, la question posée à la Cour est générale et ne s'inscrit pas dans le cadre d'un différend bilatéral entre des États. En effet, elle porte sur les droits et obligations d'Israël en tant que membre des Nations Unies et en tant que puissance occupante, à l'égard de la présence et des activités des États et organisations internationales, en ce qui concerne la fourniture d'assistance humanitaire, d'aide au développement et au soutien du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même. Comme la Cour l'a relevé dans son avis consultatif relatif aux *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, le fait que des États ou organisations internationales aient pu exprimer des vues opposées au sujet d'une question juridique ne suffit pas à transformer la procédure consultative y relative en un différend bilatéral.⁸⁹ En outre, la Cour a observé, dans son avis consultatif relatif aux *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, qu'une question juridique qui naît dans le cadre de la « question palestinienne » ne pouvait pas être considérée comme « une question bilatérale » et qu'un avis consultatif demandé par l'Assemblée générale dans ce contexte ne pouvait pas

⁸⁷ *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975*, par. 33 (« Ainsi le défaut de consentement d'un Etat intéressé peut [...] rendre le prononcé d'un avis consultatif incompatible avec le caractère judiciaire de la Cour [...] si les faits montraient qu'accepter de répondre aurait pour effet de tourner le principe selon lequel un Etat n'est pas tenu de soumettre un différend au règlement judiciaire s'il n'est pas consentant. »).

⁸⁸ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, C.I.J. Recueil 1971*, par. 40

⁸⁹ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, par. 34 ; Voir également, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 34.

être considéré comme visant à « contourner le principe du consentement au règlement judiciaire ». Selon la Cour :

« Les questions relatives à la Palestine sont inscrites à l'ordre du jour des organes de l'Organisation des Nations Unies, et auparavant de la Société des Nations, depuis le régime des mandats (voir les paragraphes 51-52 ci-dessous). Depuis qu'elle a adopté la résolution 181 (II) relative au plan de partage de la Palestine en 1947, l'Assemblée générale est restée saisie de la question palestinienne, au sujet de laquelle des résolutions ont été examinées, débattues et adoptées en son sein presque chaque année. Cette question intéresse et préoccupe donc particulièrement l'Organisation des Nations Unies et, à cet égard, l'Assemblée générale a déclaré que l'Organisation avait « une responsabilité permanente à assumer en ce qui concerne la question de la Palestine jusqu'à ce qu'elle soit réglée sous tous ses aspects de manière satisfaisante et dans le respect de la légitimité internationale » (résolution 57/107 de l'Assemblée générale en date du 3 décembre 2002). La Cour considère par conséquent que les points soulevés par la demande relèvent de la question palestinienne, et notamment du rôle de l'Assemblée générale en la matière (...). Elle ne saurait donc, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, refuser de donner l'avis sollicité au motif que cela reviendrait à contourner le principe du consentement au règlement judiciaire.⁹⁰

57. Pour l'Union africaine, la question posée par l'Assemblée générale dans la présente procédure s'inscrit dans le cadre de la « question palestinienne » et ne pourrait donc pas être considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'un différend bilatéral quelconque et la procédure consultative y relative ne saurait être perçue comme un moyen de contourner le principe du consentement. Elle se pose plutôt « dans le cadre plus large » de la question palestinienne et notamment du rôle de l'Assemblée générale en la matière.⁹¹ En effet, la question posée par l'Assemblée générale demande à la Cour de déterminer les obligations d'Israël à l'égard de la présence et des activités des États et des organisations internationales en Territoire palestinien occupé, « 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

⁹⁰ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 35.

⁹¹ Voir par analogie, *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019, par. 87.

développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ».⁹²

58. L'Union africaine observe que la question des réfugiés palestiniens est née en même temps que la question palestinienne dont elle fait partie intégrante. En effet, le médiateur des Nations Unies, le Comte Folke Bernadotte, remarquait dans son rapport intérimaire du 14 mai 1948 qu'« un élément nouveau et qui soulève des difficultés est venu s'ajouter au problème palestinien à la suite de l'exode de 300.000 Arabes qui ont abandonné leurs foyers de Palestine ».⁹³ Il rappelait aussi l'évidence selon laquelle

« [i]l est toutefois indéniable qu'aucun règlement ne serait juste et complet si l'on ne reconnaissait pas aux réfugiés arabes le droit de retourner dans les lieux que les hasards de la guerre ; et la stratégie des belligérants en Palestine les avaient contraints à quitter ».⁹⁴

59. L'Union africaine conclut, à la lumière de la jurisprudence pertinente et constante de la Cour, qu'aucune raison ne saurait empêcher l'exercice par la Cour de sa compétence dans la présente procédure consultative. L'avis consultatif de la Cour serait ici une contribution à l'action de l'Organisation des Nations Unies. Il permettrait à l'Assemblée générale d'exercer ses prérogatives en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, notamment en veillant à la mise en œuvre des obligations des États à cet égard,⁹⁵ ainsi que la « latitude » que lui donne le droit international « quant aux formes et aux procédés selon lesquels ce droit doit être mis en œuvre », ⁹⁶ dans le cadre de la question palestinienne, à la lumière des entraves posées par Israël aux activités des États et des organisations internationales.

⁹² Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l'Assemblée générale (19 décembre 2024) (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>)

⁹³ *Rapport intérimaire du Médiateur de l'organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Assemblée générale, Documents officiels : troisième session, Supplément No 11 (A/648) (14 mai 1948), p. 8, par. 14 (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/703168?v=pdf>).

⁹⁴ *Rapport intérimaire du Médiateur de l'organisation des Nations Unies pour la Palestine*, Assemblée générale, Documents officiels : troisième session, Supplément No 11 (A/648), p. 15, Section V, par. 6 (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/703168?v=pdf>).

⁹⁵ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019, par. 163.

⁹⁶ *Sahara occidental, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1975, par. 71.

III. Sens et portée de la question posée par l'Assemblée générale

60. Dans les paragraphes ci-dessous, l'Union africaine examine le sens et la portée de la question posée par l'Assemblée générale. L'Union africaine rappelle que la question posée par l'Assemblée générale se lit comme suit :

« L'Assemblée générale,

.....

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

Quelles sont les obligations d'Israël, en tant que puissance occupante et membre de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, y compris s'agissant d'assurer et de faciliter la fourniture sans entrave d'articles de première nécessité essentiels à la survie de la population civile palestinienne, ainsi que de services de base et d'une aide humanitaire et d'une aide au développement, dans l'intérêt de la population civile palestinienne et à l'appui du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ? »⁹⁷

61. Pour l'Union africaine, la Cour doit interpréter cette résolution de l'Assemblée générale à la lumière des règles d'interprétation des résolutions des organes des organisations internationales qu'elle a énoncées dans sa jurisprudence.⁹⁸ En ce sens, la question posée par

⁹⁷ Voir, dispositif 10 de la Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l'Assemblée générale (19 décembre 2024) (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>)

⁹⁸ Voir par analogie avec les règles d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2010, par. 94. La Cour y note que : « Il est vrai que les règles relatives à l'interprétation des traités consacrées

l'Assemblée générale exige d'abord que la Cour prenne en compte ses avis consultatifs antérieurs sur la question palestinienne (A) et qu'elle détermine certaines obligations d'Israël (B).

A. Le mandat de la Cour dans la présente procédure consultative exige qu'elle prenne en compte son acquis jurisprudentiel relatif à la question palestinienne

62. Selon le libellé de la présente demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale demande que la Cour examine « à titre prioritaire et de toute urgence, certaines questions supplémentaires et donne des indications en complément de l'avis qu'elle a rendu le 19 juillet 2024 ».⁹⁹ Même si les sources du droit international identifiées dans le libellé de la question sont nombreuses, et ne lient pas la Cour qui pourrait étendre son examen à d'autres sources, la tâche de la Cour dans la présente demande d'avis consultatif consiste à donner des indications complémentaires sur certaines questions qui n'avaient pas été abordées dans l'avis de 2024. L'Union africaine tire deux conséquences de cette observation.
63. *Premièrement*, l'Union africaine relève que la Cour avait écarté du champ de son avis consultatif de 2024 « le comportement adopté par Israël dans la bande de Gaza en réaction à l'attaque menée contre lui par le Hamas et d'autres groupes armés le 7 octobre 2023 ».¹⁰⁰ L'Union africaine soutient que les politiques et pratiques d'Israël concernées tombent dans

par les articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur le droit des traités peuvent fournir certaines indications mais, compte tenu des différences qui existent entre les instruments conventionnels et les résolutions du Conseil de sécurité, d'autres éléments doivent aussi être pris en considération aux fins de l'interprétation de ces dernières. Les résolutions du Conseil de sécurité sont adoptées par un organe collégial unique et élaborées dans le cadre d'un processus très différent de celui qui permet la conclusion d'un traité. Elles sont adoptées à l'issue d'un vote, comme il est prévu à l'article 27 de la Charte, et leur texte final exprime la position du Conseil de sécurité en tant qu'organe. De plus, les résolutions du Conseil de sécurité peuvent être contraignantes à l'égard de tous les États Membres (...), que ceux-ci aient ou non participé à leur formulation. Pour interpréter les résolutions du Conseil de sécurité, la Cour peut être amenée à examiner certaines déclarations faites par les représentants d'États membres du Conseil de sécurité à l'époque de leur adoption ou d'autres résolutions de ce dernier ayant trait à la même question, ainsi qu'à se pencher sur la pratique ultérieure des organes pertinents de l'Organisation des Nations Unies et des États à l'égard desquels les résolutions en question ont une incidence ».

⁹⁹ Voir paragraphe 23 du préambule de la Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l'Assemblée générale (19 décembre 2024) (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>)

¹⁰⁰ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 81 (La Cour affirma que : « La Cour estime donc que les politiques et pratiques visées dans la demande de l'Assemblée générale n'incluent pas le comportement adopté par Israël dans la bande de Gaza en réaction à l'attaque menée contre lui par le Hamas et d'autres groupes armés le 7 octobre 2023 »).

le champ de la présente demande d'avis consultatif dans la mesure où elles sont pertinentes pour répondre à la question posée par l'Assemblée générale.

64. *Deuxièmement*, l'avis consultatif de la Cour doit partir des éléments essentiels de l'acquis jurisprudentiel de la Cour sur la question palestinienne, notamment au sujet du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même et de son territoire, du statut juridique du Territoire palestinien occupé, et des obligations d'Israël à l'égard de celui-ci.
65. S'agissant du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même, l'Union africaine rappelle que, selon la Cour, « l'existence d'un « peuple palestinien » ne saurait plus faire preuve de débat ». ¹⁰¹ En outre, comme tout peuple au sens du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le peuple palestinien jouit de la souveraineté sur son territoire et a droit au respect de son intégrité territoriale. ¹⁰² Par ailleurs, « du point de vue juridique, le Territoire palestinien occupé constitue une seule et même entité territoriale, dont l'unité, la continuité et l'intégrité doivent être préservées et respectées ». ¹⁰³ Par conséquent, « Israël, en tant que puissance occupante, a l'obligation de ne pas entraver l'exercice, par le peuple palestinien, de son droit à l'autodétermination, y compris son droit à un État indépendant et souverain, sur l'intégralité du Territoire palestinien occupé ». ¹⁰⁴ En vertu de son droit à disposer de lui-même, le peuple palestinien est « protégé contre les actes visant à disperser la population et à compromettre son intégrité en tant que peuple ». ¹⁰⁵ Il jouit de la souveraineté permanente

¹⁰¹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 183, par. 118 ; Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 230.*

¹⁰² *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 237*

¹⁰³ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 78.*

¹⁰⁴ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 237.*

¹⁰⁵ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 239.*

sur ses ressources naturelles,¹⁰⁶ ainsi que de son droit à disposer librement de son statut politique et d'assurer librement son développement économique.¹⁰⁷

66. S'agissant du statut juridique du territoire palestinien, la Cour a considéré qu'en raison de l'autorité y exercée par Israël, celui-ci était un « territoire occupé » au sens de l'article 42 du Règlement de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre et qu'Israël y avait le statut d'une puissance occupante. En effet, dans son avis de 2004, la Cour a clarifié que « les territoires situés entre la Ligne verte et l'ancienne frontière orientale de la Palestine sous mandat britannique, c'est-à-dire la Cisjordanie et Jérusalem-Est, avaient été occupés par Israël ». ¹⁰⁸ Ces territoires le sont toujours.¹⁰⁹ La Cour a également observé, au vu des informations dont elle disposait, « qu'Israël avait conservé la faculté d'exercer, et continuait d'exercer, certaines prérogatives essentielles sur la bande de Gaza, notamment le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes, l'imposition de restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, la perception des taxes à l'importation et à l'exportation, et le contrôle militaire sur la zone tampon, et ce, en dépit du fait que cet État a mis fin à sa présence militaire en 2005. Cela est encore plus vrai depuis le 7 octobre 2023 ». ¹¹⁰
67. Concernant les obligations d'Israël en Territoire palestinien occupé, la Cour a conclu qu'Israël, en tant que puissance occupante, est tenu par toutes les obligations émanant du droit international humanitaire à l'égard de la Cisjordanie et Jérusalem-Est et que « les obligations d'Israël [en tant que puissance occupante] sont demeurrées proportionnées au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza », après le retrait de la présence militaire israélienne en 2005.¹¹¹ En ce sens, la Cour a observé que

¹⁰⁶ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 240.

¹⁰⁷ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 240.

¹⁰⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 78.

¹⁰⁹ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 87.

¹¹⁰ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 93.

¹¹¹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 94.

« la conclusion selon laquelle la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite ne libère pas cet État des obligations et responsabilités que le droit international, et plus particulièrement le droit de l'occupation, lui impose envers la population palestinienne et d'autres États en ce qui concerne l'exercice de ses pouvoirs relativement au territoire en question jusqu'à ce qu'il soit mis fin à sa présence sur celui-ci. C'est le contrôle effectif d'un territoire, quel que soit son statut juridique en droit international, qui constitue le fondement de la responsabilité de l'État à raison de ses actes ayant une incidence sur la population dudit territoire ou sur d'autres États ». ¹¹²

68. Concrètement, la Cour a observé qu'Israël était tenu par ses obligations internationales, en vertu de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, qu'il a signé le 12 août 1949 et qui est entrée en vigueur pour Israël le 21 octobre 1950, conformément à son article 153. La Cour a également considéré qu'Israël était tenu par les obligations émanant du Règlement de la Haye sur les lois et coutumes de la guerre en tant que codification du droit international coutumier. ¹¹³ En outre, Israël est lié par ses obligations en vertu du droit international des droits humains en Territoire palestinien occupé, notamment le Pacte international sur les droits civils et politiques et le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, ¹¹⁴ ainsi que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ¹¹⁵ et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. ¹¹⁶
69. Évaluant les pratiques et politiques d'Israël en territoire palestinien, la Cour a jugé que la présence israélienne même en Territoire palestinien occupé était illicite. Selon la Cour,

« les violations, par Israël, de l'interdiction de l'acquisition de territoire par la force et du droit du peuple palestinien à l'autodétermination ont un impact direct sur la licéité de la présence continue d'Israël, en tant que

¹¹² *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 264.

¹¹³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 89 ; *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 96.

¹¹⁴ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 100 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 111-112.

¹¹⁵ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 100 et 101.

¹¹⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 131.

puissance occupante, dans le Territoire palestinien occupé. L'utilisation abusive persistante de sa position en tant que puissance occupante à laquelle Israël se livre en annexant le Territoire palestinien occupé et en imposant un contrôle permanent sur celui-ci, ainsi qu'en privant de manière continue le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination, viole des principes fondamentaux du droit international et rend illicite la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ».¹¹⁷

70. Pour la Cour :

« Cette illicéité s'applique à l'intégralité du territoire palestinien occupé par Israël en 1967. Il s'agit là de l'entité territoriale dans laquelle ce dernier a imposé des politiques et pratiques visant à entamer et à entraver la capacité du peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination, tout en étendant sa souveraineté sur de vastes zones de ladite entité en violation du droit international. Le Territoire palestinien occupé dans son intégralité est aussi le territoire à l'égard duquel le peuple palestinien devrait pouvoir exercer son droit à l'autodétermination et dont l'intégrité doit être respectée ».¹¹⁸

71. La Cour en a déduit qu'Israël avait l'obligation de mettre fin à sa présence dans le Territoire palestinien dans les plus brefs délais en ces termes :

« S'agissant de sa conclusion selon laquelle la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite, la Cour considère que cette présence constitue un fait illicite qui engage la responsabilité internationale de cet État. Il s'agit d'un fait illicite à caractère continu qui a été causé par les violations de l'interdiction de l'acquisition de territoire par la force et du droit à l'autodétermination du peuple palestinien qu'Israël a commises par ses politiques et pratiques. En conséquence, ce dernier a l'obligation de mettre fin à sa présence dans le Territoire palestinien occupé dans les plus brefs délais. »¹¹⁹

72. S'agissant des États tiers, la Cour a considéré que « tous les États doivent coopérer avec l'Organisation des Nations Unies pour donner effet à ces modalités [les modalités de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes]. » En outre,

« les États Membres de l'Organisation sont tenus de ne reconnaître aucune modification du caractère physique ou de la composition démographique, de la structure institutionnelle ou du statut du territoire occupé par Israël le

¹¹⁷ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 261.*

¹¹⁸ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 261-262.*

¹¹⁹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 267.*

5 juin 1967, y compris Jérusalem-Est, autres que celles convenues par les parties par voie de négociations, et de faire une distinction, dans leurs échanges avec Israël, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967. La Cour considère que l'obligation de distinguer, dans les échanges avec Israël, entre le territoire propre de cet État et le Territoire palestinien occupé englobe notamment l'obligation de ne pas entretenir de relations conventionnelles avec Israël dans tous les cas où celui-ci prétendrait agir au nom du Territoire palestinien occupé ou d'une partie de ce dernier sur des questions concernant ledit territoire ; de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire ; ils doivent s'abstenir, dans l'établissement et le maintien de missions diplomatiques en Israël, de reconnaître de quelque manière sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé ; et de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé ».¹²⁰

73. Enfin, les États tiers « doivent veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ».¹²¹
74. S'agissant du droit international humanitaire, la Cour a considéré que « tous les États parties à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de s'assurer qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que consacré par cette convention ».¹²²

¹²⁰ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 278*

¹²¹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 279.*

¹²² *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 279.*

B. Les obligations que la Cour doit déterminer dans la présente procédure consultative incluent celles d’Israël lui-même en ce qui concerne la fourniture d’assistance humanitaire et d’aide au développement

75. La question posée par l’Assemblée générale identifie les obligations que la Cour doit déterminer par trois éléments, à savoir leur débiteur, leurs créanciers, et enfin le comportement requis. Le débiteur des obligations que la Cour doit identifier est « Israël, en tant que puissance occupante et membre de l’Organisation des Nations Unies ». Les créanciers de ces obligations sont « l’Organisation [des Nations Unies], y compris ses organismes et organes », les organisations internationales et [les] États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ». Quant au comportement requis, les obligations visées sont celles qui sont relatives à « la présence et [aux] activités » des États tiers et des organisations internationales, « 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 ».¹²³ En d’autres termes, les obligations visées sont celles qui ont trait à la fourniture d’assistance humanitaire, d’une aide au développement ainsi que celles qui sont relatives au soutien apporté au peuple palestinien dans l’exercice de son droit à l’autodétermination.
76. Sur ce dernier point, l’Union africaine considère que le champ des obligations visées inclut également les obligations d’Israël, lui-même, en ce qui concerne la fourniture de l’assistance humanitaire et de l’aide au développement aux populations et au peuple palestiniens.¹²⁴ En effet, ces obligations sont des obligations *erga omnes* et sont, à ce titre, dues à la communauté internationale dans son ensemble, y compris donc les États tiers et les organisations internationales dont le mandat s’étend à ces questions. En effet, la Cour a indiqué, parlant de

¹²³ Voir, dispositif 10 de la Résolution 79/232 (A/RES/79/232) de l’Assemblée générale (19 décembre 2024) (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/410/87/pdf/n2441087.pdf>)

¹²⁴ Comme mentionné plus haut, la Cour s’est déjà prononcée sur les obligations d’Israël relativement au droit du peuple palestinien à l’autodétermination. Voir, *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d’Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 102, 230 et seq.

la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, qu’

« [u]n grand nombre des règles qui y sont énoncées sont si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des considérations élémentaires d’humanité qu’elles « s’imposent ... à tous les États, qu’ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu’elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier » (...). Ces règles incorporent des obligations revêtant par essence un caractère *erga omnes*. »¹²⁵

77. *En outre*, la présence et les activités des États tiers et des organisations internationales en Territoire palestinien occupé résultent du fait qu’Israël, en tant que débiteur principal, ne s’est pas acquitté de ses obligations de fournir l’assistance humanitaire et l’aide au développement requis à la population et au peuple palestiniens.¹²⁶ Les obligations d’Israël en matière d’assistance humanitaire, d’aide au développement et au soutien du droit du peuple palestinien à l’autodétermination sont donc liées à la présence et aux activités d’États tiers et d’organisations internationales en Territoire palestinien occupé.
78. *Enfin*, le mandat de la Cour requiert qu’elle clarifie les obligations d’Israël en ce qui concerne la fourniture d’aide humanitaire et d’une aide au développement à la population et au peuple palestiniens. En effet, ce mandat indique que la Cour doit donner des indications en complément de l’avis de 2024 en opinant sur « certaines questions supplémentaires ». L’Union africaine soutient que l’avis consultatif de la Cour dans la présente procédure consultative ne compléterait pas son avis de 2024 si elle ne déterminait pas les obligations d’Israël sur les questions ci-dessus mentionnées. En effet, l’avis consultatif de 2024 ne dédie qu’une seule phrase à la question de l’aide humanitaire en Territoire palestinien occupé et n’aborde pas celle de l’aide au développement. En effet, la Cour a brièvement observé qu’Israël, en tant que puissance occupante, a

¹²⁵ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d’Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 96.

¹²⁶ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d’Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 124, 126-133, 241.

« l'obligation continue de veiller à ce que la population locale dispose d'un accès adéquat à la nourriture, y compris l'approvisionnement en eau (article 55 de la quatrième convention de Genève) ». ¹²⁷

79. L'Union africaine note cependant que la Cour a reconnu que les actes et les pratiques d'Israël causaient un risque de préjudice irréparable aux droits plausibles du peuple palestinien en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la procédure contentieuse entre l'Afrique du Sud et Israël. Dans son ordonnance du 26 janvier 2024, la Cour s'inquiétait de ce que « la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza risque fort de se détériorer encore avant qu'elle rende son arrêt définitif ». ¹²⁸ Elle avait indiqué, comme mesures conservatoires, qu'« Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza ». ¹²⁹ Dans son ordonnance du 28 mars 2024, la Cour a de nouveau indiqué qu'Israël avait l'obligation de

« [p]rendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, notamment la nourriture, l'eau, l'électricité, le combustible, les abris, les vêtements, les produits et installations d'hygiène et d'assainissement, ainsi que le matériel et les soins médicaux, aux Palestiniens de l'ensemble de la bande de Gaza, en particulier en accroissant la capacité et le nombre des points de passage terrestres et en maintenant ceux-ci ouverts aussi longtemps que nécessaire ». ¹³⁰

80. Moins d'un mois plus tard, le 24 mai 2024, la Cour a constaté que le changement des circonstances exigeait l'adoption d'une ordonnance modificative des mesures conservatoires précédemment indiquées. Dans cette dernière ordonnance en indication de mesures

¹²⁷ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 124. L'Union africaine remarque, par ailleurs, l'avis de 2004 sur le *Mur* ne traitait non plus des obligations d'Israël en matière d'assistance humanitaire et d'aide au développement en territoire palestinien.

¹²⁸ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024*, par. 72.

¹²⁹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024*, par. 86(4) ; voir aussi *ibid.*, par. 80.

¹³⁰ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), mesures conservatoires, ordonnance du 28 mars 2024*, par. 51(2)(a).

conservatoires, la Cour a ordonné à Israël d'« [a]rrêter immédiatement son offensive militaire, et toute autre action menée dans le gouvernorat de Rafah, qui serait susceptible de soumettre le groupe des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence capables d'entraîner sa destruction physique totale ou partielle », de « [m]aintenir ouvert le point de passage de Rafah pour que puisse être assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence ».¹³¹

81. L'Union africaine rappelle que les ordonnances en indication de mesures conservatoires de la Cour sont obligatoires.¹³² Elles imposent donc des obligations juridiques spécifiques jusqu'à la décision finale de la Cour en l'affaire. Néanmoins, l'Union africaine relève que ces ordonnances en indication de mesures conservatoires ne clarifient pas le contenu des obligations d'Israël en matière de fourniture d'assistance humanitaire et d'aide au développement aux populations et au peuple palestiniens. En effet, la procédure principale entre l'Afrique du Sud et Israël porte sur les obligations de ce dernier en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et non sur les obligations d'Israël relativement à la fourniture de l'assistance et l'aide au développement à la population et au peuple palestiniens. En revanche, ces mesures conservatoires indiquent la situation désastreuse dans laquelle se trouve le peuple palestinien. Elles confirment également que la question de l'assistance humanitaire demeure un point essentiel de la question palestinienne et suggère qu'une clarification des obligations d'Israël en la matière est impérieuse.
82. *En conclusion*, l'Union africaine considère que la question posée par l'Assemblée générale demande à la Cour d'examiner : **(1)** les contours de l'obligation d'Israël de fournir l'assistance humanitaire et l'aide au développement requis au peuple palestinien en Territoire palestinien occupé ; **(2)** les contours de l'obligation d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités des États tiers et des organisations internationales relativement à la fourniture d'assistance humanitaire et d'aide au développement au peuple palestinien, en vertu du droit international humanitaire ; **(3)** l'obligation d'Israël en ce qui concerne la présence et les

¹³¹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 24 mai 2024, par. 57(2)(a), (b).

¹³² *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C. I. J. Recueil 2001, para. 102.

activités de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes subsidiaires en Territoire palestinien occupé, se rapportant à la fourniture de l'assistance humanitaire, de l'aide au développement, et au soutien du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même ; **(4)** l'obligation d'Israël quant à la présence et aux activités des autres organisations internationales en ce qui concerne l'aide au développement et au soutien du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même.

IV. Les éléments de réponse de l'Union africaine à la question posée par la demande d'avis consultatif

83. Dans cette section de son exposé écrit, l'Union africaine fournit à la Cour des éléments de réponse à la question posée par l'Assemblée générale. L'Union africaine soutient que les obligations d'Israël en Territoire palestinien occupé sont les suivantes : *Premièrement*, Israël doit garantir la jouissance effective des droits humains en Territoires palestiniens occupé, notamment en fournissant l'assistance humanitaire et l'aide au développement requis en vertu du droit international humanitaire **(A)**. *Deuxièmement*, Israël doit respecter, protéger et faciliter la présence et les activités des États tiers et des organisations internationales relatives à la fourniture d'assistance humanitaire et d'aide au développement en Territoire palestinien occupé en vertu du droit international humanitaire **(B)**. *Troisièmement*, Israël doit respecter le mandat de l'Organisation des Nations Unies, y inclus celui de ses organes subsidiaires, comme celui de l'UNRWA **(C)**. *Quatrièmement*, Israël doit respecter ses obligations qui découlent de l'accord Comay-Micheltmore **(D)**. *Cinquièmement*, Israël doit respecter les privilèges et immunités des Nations Unies **(E)**. *Sixièmement*, Israël doit immédiatement abroger les deux lois d'octobre 2024 et dans l'attente de leur abrogation les priver d'effet **(F)**. *Septièmement*, Israël doit respecter les activités et la présence des États au soutien du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même **(G)**. Eu égard à l'importance des obligations visées ainsi que de l'incertitude dans laquelle la conduite globale d'Israël place le peuple palestinien, les États tiers et les organisations internationales, l'Union africaine soutient qu'Israël doit donner des assurances qu'il se conformera à ses obligations précitées **(H)**.

A. Israël doit garantir la jouissance effective des droits humains en Territoire palestinien occupé, y compris les droits du peuple palestinien à l'existence et à ne pas être privé de ses propres moyens de subsistance

84. Pour l'Union africaine, les obligations d'Israël en vertu du droit international humanitaire doivent être interprétées et appliquées à la lumière du système du droit international contemporain. En effet, les règles du droit de l'occupation, dont la majorité fut codifiée avant l'émergence du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en tant que règle coutumière du droit international et des grandes conventions de droits humains dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant, doivent être interprétées et appliquées en prenant en compte l'ensemble du système juridique contemporain. Dans son avis consultatif relatif aux *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, la Cour expliqua que

« tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu. Dans le domaine auquel se rattache la présente procédure, les cinquante dernières années ont marqué, comme il est dit plus haut, une évolution importante ».¹³³

85. La Cour remarqua que pour « pouvoir s'acquitter fidèlement de ses fonctions », elle ne pouvait pas ignorer l'enrichissement du *corpus juris gentium* qui avait eu lieu depuis l'établissement du système des mandats.¹³⁴ Il en est de même dans la présente procédure : la Cour ne saurait s'acquitter fidèlement de ses fonctions si elle ignorait la fertilisation et l'enrichissement du *corpus juris gentium* du droit de l'occupation par les droits humains, y compris le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, notamment le droit des peuples à l'existence et au développement économique, social et culturel. Par conséquent, la détermination et l'interprétation des règles du droit international en vue de l'identification

¹³³ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, par. 53.

¹³⁴ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, par. 53.

des obligations d'Israël en matière d'assistance humanitaire, d'aide au développement, et au soutien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes doivent prendre en compte « l'évolution matérielle du droit international » portée par les droits humains et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.¹³⁵ Les standards établis par ce corps de règles servent à interpréter le contenu des obligations émanant du droit international humanitaire en droit international contemporain.

86. L'Union africaine affirme donc que c'est la jouissance effective par le peuple du territoire occupé de ses droits humains, y compris de son droit à l'existence, à disposer de lui-même et au développement, qui fournit la norme de conduite que la puissance occupante doit observer à l'égard des populations du territoire occupé.¹³⁶ L'Union africaine relève que la Cour a déjà pris en compte cette fertilisation du droit international humanitaire par les droits humains, y inclus les droits des peuples. En effet, dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, la Cour a décidé que l'obligation de la puissance occupante de protéger l'ordre et la vie publics devait être interprétée en prenant en compte l'enrichissement du droit de l'occupation militaire par les droits humains. Dans cette affaire, la Cour constata que l'Ouganda était une puissance occupante sur le territoire de l'Ituri. Elle en déduisit que l'Ouganda

« se trouvait dans l'obligation, énoncée à l'article 43 du règlement de La Haye de 1907, de prendre toutes les mesures qui dépendaient de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il était possible, l'ordre public et la sécurité dans le territoire occupé en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur en RDC. Cette obligation comprend le devoir de veiller au respect des règles applicables du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, de protéger les habitants du territoire occupé contre les actes de violence et de ne pas tolérer de tels actes de la part d'une quelconque tierce partie ».¹³⁷

87. Dans les paragraphes ci-dessous, l'Union africaine interprétera les obligations pertinentes du droit de l'occupation en prenant en compte le système contemporain du droit international,

¹³⁵ *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007, par. 39.

¹³⁶ *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo)*, exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2007, par. 39.

¹³⁷ *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2005, par. 178.

notamment les droits humains et les droits des peuples à disposer d’eux-mêmes, y compris le droit du peuple palestinien à l’existence, au développement économique, social et culturel. Sur cette base, l’Union africaine affirme que le droit international humanitaire impose à Israël l’obligation d’assurer l’approvisionnement de la population palestinienne en vivres et produits médicaux **(1)** ; d’assurer et de maintenir les services médicaux en Territoire palestinien occupé **(2)** ; de faciliter le bon fonctionnement de toutes les institutions consacrées aux soins et à l’éducation des enfants dans le Territoire palestinien occupé **(3)** ; et d’assurer la jouissance et l’exercice effectifs par le peuple palestinien de son droit au développement **(4)**.

1. Israël a l’obligation, en tant que puissance occupante, d’assurer l’approvisionnement de la population palestinienne en vivres et en produits médicaux

88. L’Union africaine maintient qu’Israël, en tant que puissance occupante, a l’obligation d’assurer l’approvisionnement de la population palestinienne en vivres et en produits médicaux. La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, ratifiée par Israël le 6 juillet 1951, dispose en son article 55, paragraphe 1 :

« Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d’assurer l’approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes ».¹³⁸

¹³⁸ Article 55, paragraphe 1, de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=_fr). Voir également, en tant que reflet d’une norme coutumière du droit international, l’article 69, paragraphe 1, Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977 (disponible ici : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/api-1977/article-71/commentary/1987>) (prévoyant que : « En plus des obligations énumérées à l’article 55 de la IV^e Convention relatives à l’approvisionnement en vivres et en médicaments, la Puissance occupante assurera aussi dans toute la mesure de ses moyens et sans aucune distinction de caractère défavorable la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d’urgence, des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile du territoire occupé et des objets nécessaires au culte. »).

89. Le commentaire du CICR explique à la fois l'importance et le contenu de cette obligation en ces termes :

« Au cours de récents conflits, des milliers d'êtres humains ont, durant l'occupation, été éprouvés par la famine. Leur dénuement était encore aggravé par les réquisitions. L'absence de ravitaillement, de médicaments, les mauvaises conditions d'hygiène favorisaient l'extension d'épidémies. L'esprit du présent article est un heureux retour à la conception classique du droit de la guerre, selon laquelle les belligérants cherchent la destruction de la puissance de l'État ennemi, non celle des individus. Le principe de la responsabilité de la Puissance occupante dans le ravitaillement de la population impose, le cas échéant, des obligations précises à cette Puissance pour maintenir la situation matérielle de la population du territoire occupé à un niveau raisonnable. Toutefois, la formule « dans toute la mesure de ses moyens » montre que les auteurs de la Convention ont voulu tenir compte des difficultés matérielles auxquelles une Puissance occupante peut avoir à faire face en temps de guerre (problèmes financiers, de transports, etc.) mais ceci dit, cette Puissance a l'obligation d'utiliser tous les moyens dont elle dispose ».¹³⁹

90. À la lumière du système juridique contemporain, notamment des droits humains, y inclus le droit des peuples à « l'existence » et à ne pas être « privés de leurs moyens de subsistance »,¹⁴⁰ l'obligation d'Israël en tant que puissance occupante exige, d'une part, qu'il garantisse à la population palestinienne du Territoire palestinien occupé « le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et

¹³⁹ Oscar M. Uhler et al (eds), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949*, vol. IV (*La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*), Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1956, p. 333.

¹⁴⁰ Article 1, paragraphe 2, commun au Pacte international sur les droits civils et politiques et au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, Recueil des traités des Nations Unies, vol. 999, p. 171 (disponible ici: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=fr). Voir également, Article 20, paragraphe 1, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1 juin 1981), (disponible ici: https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_f.pdf). Voir sur cette disposition, Mamadou Hébié, Article 20 alinéa 1', in M. Kamto (ed.), *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'Homme* (Bruxelles : Bruylant, 2011) pp. 452-487.

digne ».¹⁴¹ À ces mêmes conditions, Israël doit garantir l'accès régulier, permanent et libre à des produits médicaux quantitativement et qualitativement adéquats.

2. Israël a l'obligation d'assurer et de maintenir les services médicaux et hospitaliers dans le Territoire palestinien occupé et de ne pas entraver leur fonctionnement

91. L'Union africaine soutient qu'Israël a l'obligation de garantir la jouissance effective du droit à la santé dans le Territoire palestinien occupé.¹⁴² En effet, l'article 56, paragraphe 1, de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre dispose que :

« Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer et de maintenir avec le concours des autorités nationales et locales, les établissements et les services médicaux et hospitaliers, ainsi que la santé et l'hygiène publiques dans le territoire occupé, notamment en adoptant et en appliquant les mesures prophylactiques et préventives nécessaires pour combattre la propagation des maladies contagieuses et des épidémies. Le personnel médical de toutes catégories sera autorisé à accomplir sa mission (...) ».¹⁴³

92. Selon le commentaire du CICR de cette disposition, la puissance occupante doit prendre, entre autres mesures, celles suivantes,

¹⁴¹ Voir la définition du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. *Définition du droit à l'alimentation*, (disponible ici : <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-food/about-right-food-and-human-rights>). Cette définition se fonde sur les critères qui ont été formulées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Questions de fond au regard de la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Observation générale No 12* (E/C.12/1999/5) (12 mai 1999), par. 6-7 (disponible ici : <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-food/about-right-food-and-human-rights>).

¹⁴² Organisation Mondiale de la Santé, *Situation sanitaire sur dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et dans le Golan syrien occupé : Rapport du Directeur général*, Soixante seizième assemblée mondiale de la santé, Point 18 de l'ordre du jour provisoire, A76/15, 17 mai 2023, p. 4 (disponible ici : https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA76/A76_15-fr.pdf) (affirmant que : « En tant que puissance occupante, Israël reste chargé de veiller au respect, à la protection et à l'exercice du droit à la santé de tous les Palestiniens vivant sous occupation en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et dans la bande de Gaza. Israël est également responsable de garantir l'équité et la non-discrimination dans la prestation des soins de santé, y compris la non-discrimination fondée sur la race, l'âge et le sexe ; de veiller à la réalisation progressive du droit à la santé et d'assurer la non-régression de ce droit pour les Palestiniens sous son contrôle effectif »).

¹⁴³ Article 56, paragraphe 1, de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950, (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>)

« le contrôle de l'hygiène, l'éducation du public, la distribution de médicaments, l'organisation du dépistage et de la désinfection, la constitution de stocks de matériel sanitaire, l'envoi de missions médicales dans les régions où règnent des épidémies, l'isolement et l'hospitalisation des personnes atteintes de maladies transmissibles, la création de nouveaux hôpitaux et de centres médicaux ». ¹⁴⁴

93. À la lumière du droit international contemporain des droits humains, y inclus le droit des peuples à « l'existence » et à ne pas être « privés de leurs moyens de subsistance », ¹⁴⁵ Israël doit garantir à la population du Territoire palestinien occupé « l'accès rapide, dans des conditions d'égalité, aux services essentiels de prévention, de traitement et de réadaptation ainsi qu'à l'éducation en matière de santé, la mise en place de programmes réguliers de dépistage, le traitement approprié, de préférence à l'échelon communautaire, des affections, maladies, blessures et incapacités courantes, l'approvisionnement en médicaments essentiels et la fourniture de traitements et de soins appropriés de santé mentale ». ¹⁴⁶ Israël doit également garantir « l'amélioration et l'encouragement de la participation de la population à la mise en place de services de prévention et de soins de santé, notamment dans le domaine de l'organisation du secteur sanitaire et du système d'assurance et, plus particulièrement, sa participation aux décisions politiques ayant des incidences sur le droit à la santé, prises tant à l'échelon de la communauté qu'à l'échelon national ». ¹⁴⁷

¹⁴⁴ Oscar M. Uhler et al (eds), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949*, vol. IV (*La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*), Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1956, vol. 4, pp. 337-338.

¹⁴⁵ Article 1, paragraphe 2, Article 1 commun au Pacte international sur les droits civils et politiques et au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 999, p. 171 (disponible ici: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&clang=fr). Voir également, Article 20, paragraphe 1, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1 juin 1981), (disponible ici: https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011-african_charter_on_human_and_peoples_rights_f.pdf). Voir sur cette disposition, Mamadou Hébié, « Article 20 alinéa 1 », in M. Kamto (éd.), *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 452-487.

¹⁴⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Question de fond concernant la mise en œuvre du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Observations générale No 14* (E/C.12/2000/4) (11 août 2000), par. 17 (disponible ici : <https://docs.un.org/fr/E/C.12/2000/4>).

¹⁴⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Question de fond concernant la mise en œuvre du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Observations générale No 14* (E/C.12/2000/4) (11 août 2000), par. 17 (disponible ici : <https://docs.un.org/fr/E/C.12/2000/4>).

3. Israël doit prendre des mesures pour garantir la jouissance effective du droit à l'éducation en Territoire palestinien occupé

94. L'Union africaine soutient que les enfants vivant dans le Territoire palestinien occupé, à l'instar de toute la population civile, sont des personnes protégées au sens de l'article 6 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. À ce titre, ils jouissent de toutes les protections inhérentes à cette qualité, comme le prévoit l'article 27 de cette Convention qui se lit comme suit :

« Les personnes protégées ont droit, en toutes circonstances, au respect de leur personne, de leur honneur, de leurs droits familiaux, de leurs convictions et pratiques religieuses, de leurs habitudes et de leurs coutumes. Elles seront traitées, en tout temps, avec humanité et protégées notamment contre tout acte de violence ou d'intimidation, contre les insultes et la curiosité publique ». ¹⁴⁸

95. L'Union africaine note toutefois que les enfants palestiniens jouissent d'une protection supplémentaire qui s'ajoute aux droits et immunités émanant de leur qualité de personnes protégées, notamment en matière d'éducation. En effet, selon l'article 50 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre :

« La Puissance occupante facilitera, avec le concours des autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants (...). Si les institutions locales sont défaillantes, la Puissance occupante devra prendre des dispositions pour assurer l'entretien et l'éducation ... ». ¹⁴⁹

96. Le CICR interprète le verbe « faciliter », utilisé dans cette disposition, comme imposant à la puissance occupante l'obligation « non seulement de ne pas entraver l'éducation des enfants, mais encore de la soutenir activement, voire de l'encourager, si les autorités nationales responsables sont défaillantes ». ¹⁵⁰

¹⁴⁸ Article 27, de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>)

¹⁴⁹ Article 50, paragraphe 1, de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>)

¹⁵⁰ Oscar M. Uhler et al (eds), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949*, vol. IV (*La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*), Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1956, p. 308.

97. L'Union africaine considère que cette obligation, lue à la lumière des droits humains, exige d'Israël de

« respecter la fourniture de services éducatifs en ne fermant pas les écoles privées; protéger l'accessibilité à l'éducation en veillant à ce que des tiers, y compris des parents et des employeurs, n'empêchent pas les filles de fréquenter l'école; faciliter l'acceptabilité de l'éducation en prenant des mesures concrètes pour faire en sorte que l'éducation convienne du point de vue culturel aux minorités et aux peuples autochtones et qu'elle soit de bonne qualité pour tous; assurer l'adaptabilité de l'éducation en élaborant et en finançant des programmes scolaires qui reflètent les besoins actuels des étudiants dans un monde en mutation; et assurer la fourniture de services éducatifs en s'employant à mettre en place un réseau d'écoles, notamment en construisant des salles de classe, en offrant des programmes, en fournissant des matériels didactiques, en formant des enseignants et en leur versant un traitement compétitif sur le plan intérieur ».¹⁵¹

98. L'Union africaine rappelle que, par sa résolution 57/188 du 6 février 2003 relative à la *Situation des enfants palestiniens et aide à leur apporter*, l'Assemblée générale a exigé

« qu'Israël, puissance occupante, respecte les dispositions pertinentes de la Convention relative aux droits de l'enfant et se conforme pleinement aux dispositions de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, afin d'assurer le bien-être des enfants palestiniens et de leur famille ».¹⁵²

4. Israël a l'obligation de prendre des mesures positives pour garantir la jouissance effective par le peuple palestinien de son droit au développement social, économique et culturel

99. L'Union africaine rappelle qu'Israël est tenu par les règles du Règlement de la Haye de 1907, en ce qu'elles reflètent le droit international coutumier.¹⁵³ Selon l'article 43 du Règlement de la Haye :

¹⁵¹ Conseil économique et social, *Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : Observation générale No 13 – le droit à l'éducation* (Art. 13 du Pacte) (E/C.12/1999/10) par. 50 (disponible ici : <https://docs.un.org/fr/E/C.12/1999/10>).

¹⁵² Résolution 58/155 (A/RES/58/155), Assemblée générale : *Situation des enfants palestiniens et aide à leur apporter*, 26 février 2004 (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n03/503/89/pdf/n0350389.pdf>).

¹⁵³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, par. 89 ; *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 96.

« 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. »¹⁵⁴

100. L'Union africaine soutient que cette disposition doit être interprétée selon les règles coutumières d'interprétation telles que codifiées aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États de 1969,¹⁵⁵ à la lumière du principe du droit des peuples au développement économique, social et culturel. Dans ce sens, l'Union africaine soutient que les mesures pour assurer l'« ordre et la vie publics » incluent, en droit international contemporain, celles à prendre pour garantir la jouissance effective par les peuples de leur droit au développement social, économique et culturel. Les travaux préparatoires du règlement de la Haye suggèrent que l'expression « ordre public », utilisée à l'article 43 du règlement de la Haye, renvoyait à la fois à « l'ordre matériel, civil, social, politique ». Quant à l'expression « vie publique », elle renvoyait à « des fonctions sociales, des transactions ordinaires, qui constituent la vie de tous les jours ».¹⁵⁶
101. À cet égard, l'Union africaine affirme que l'obligation de la puissance occupante, en vertu de l'article 43 du règlement de la Haye, de prendre toutes les mesures qui dépendent de lui en vue « d'assurer, autant qu'il est possible l'ordre et la vie publics » doit être interprétée en prenant en compte le droit du peuple palestinien d'assurer librement son développement économique, social et culturel, en tant qu'« élément clé du droit à l'autodétermination ».¹⁵⁷

¹⁵⁴ Article 43 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adopté le 18 octobre 1907, entré en vigueur le 26 janvier 1910 (disponible ici : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907>).

¹⁵⁵ *Application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Ukraine c. Fédération de Russie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2019 (II)*, par. 106

¹⁵⁶ Voir, *Actes de la conférence de Bruxelles de 1874*, Paris, Librairie des publications législatives, 1874, p. 23 (selon les *Actes de la conférence*, « Mr le Baron demande ce qu'il faut entendre par *ordre*. Il y a l'ordre matériel, civil, social, politique. M. le délégué de Belgique présume qu'on a seulement en vue la sécurité ou la sûreté générale ; quant à l'expression « vie publique », il pense qu'il s'agit des fonctions sociales, des transactions ordinaires, qui constituent la vie de tous les jours. La Commission interprète ce mot dans le même sens que M. le baron de Lambermont. ») (disponible ici : <https://bibliotheque-numerique.diplomatie.gouv.fr/ark:/12148/bpt6k5813563c/f23.item.texteImage>).

¹⁵⁷ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 241 (La Cour y affirme qu'« un élément clé du droit à l'autodétermination est le droit des peuples de déterminer librement leur statut politique et d'assurer librement leur développement économique, social et culturel. Ce droit est reflété dans les résolutions 1514 (XV)

En effet, dans l'attente de la fin de l'occupation, le droit inaliénable du peuple palestinien au développement économique, social et culturel ne saurait être mis entre parenthèses. Par conséquent, Israël ne doit pas seulement s'interdire de poser des entraves au droit du peuple palestinien au développement.¹⁵⁸ Il doit également prendre les mesures positives exigées pour permettre que celui-ci puisse l'exercer et en jouir effectivement. C'est uniquement à cette condition que le peuple palestinien ne sera pas maintenu dans « l'expectative et l'incertitude », selon les mots de la Cour.¹⁵⁹

B. Israël doit respecter, faciliter et protéger la présence et les activités des États tiers et des organisations internationales en ce qui concerne la fourniture d'assistance humanitaire et d'aide au développement en Territoire palestinien occupé

102. L'Union africaine maintient qu'Israël, en tant que puissance occupante, a l'obligation de permettre que les populations et le peuple palestiniens puissent jouir des avantages de la solidarité internationale, notamment en recevant le secours qui leur viendrait des États tiers et des organisations internationales (1). À ce titre, Israël doit protéger le personnel humanitaire et lui permettre de livrer le soutien nécessaire aux populations et au peuple palestiniens dans un environnement sécurisé (2).

et 2625 (XXV), et il est consacré par l'article premier commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels »).

¹⁵⁸ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, C.I.J., Recueil 2024*, par. 242 (La Cour y observe que « les violations des droits des Palestiniens – notamment le droit à la liberté et à la sécurité de la personne et la liberté de circulation – ont des répercussions sur le peuple palestinien dans son ensemble, en ce qu'elles rendent impossible son développement économique, social et culture » et conclut que « les politiques et pratiques d'Israël font obstacle au droit du peuple palestinien de déterminer librement son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel »).

¹⁵⁹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 257.

1. Israël ne doit pas entraver, mais doit plutôt faciliter la fourniture de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement au peuple palestinien

103. L'Union africaine affirme qu'en tant que puissance occupante, Israël a l'obligation de faciliter les actions de secours faites en faveur de la population et du peuple palestiniens dans le Territoire palestinien occupé.¹⁶⁰ En vertu de l'article 59 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre :

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

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

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

Une Puissance accordant le libre passage d'envois destinés à un territoire occupé par une Partie adverse au conflit aura toutefois le droit de vérifier les envois, de réglementer leur passage selon des horaires et itinéraires prescrits, et d'obtenir de la Puissance protectrice une assurance suffisante que ces envois sont destinés à secourir la population dans le besoin, et ne sont pas utilisés au profit de la Puissance occupante ».¹⁶¹

104. L'Union africaine détaille ci-dessous quelques éléments du sens et de la portée de cette disposition.

105. *Premièrement*, l'Union africaine soutient que les « actions de secours », au sens de l'article 59 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre incluent, non seulement l'assistance humanitaire, mais également les actions au soutien du développement économique, social et culturel du peuple palestinien. En effet,

¹⁶⁰ Résolution 46/182, Assemblée générale : *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations*, 19 décembre 1991 (L'Assemblée générale avait souligné cette obligation qui impose à Israël d'autoriser et de faciliter l'accès à l'aide humanitaire dans les zones les plus vulnérables du Territoire palestinien occupé).

¹⁶¹ L'article 59, paragraphe 1, de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>).

l'assistance humanitaire va de pair avec l'aide au développement dans le cas du peuple palestinien.¹⁶²

106. *Deuxièmement*, nul ne conteste que le territoire palestinien soit insuffisamment approvisionné. En effet, les restrictions imposées par Israël, notamment le blocus de Gaza, les restrictions sur le commerce et le transport en Cisjordanie, limitent l'approvisionnement en biens essentiels.¹⁶³ L'Union africaine rappelle que la Cour, dans son ordonnance du 26 janvier 2024 relative à l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, a ordonné que :

« L'État d'Israël doit prendre sans délai des mesures effectives pour permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza ».¹⁶⁴

107. Par ailleurs, il est de notoriété publique que l'économie palestinienne est largement dépendante de l'aide internationale. Dans son avis de 2024, la Cour a observé que les politiques et pratiques illicites d'Israël « ont des répercussions sur le peuple palestinien dans son ensemble », qui a vu « se renforcer la dépendance asymétrique de son économie à l'égard d'Israël et augmenter la dépendance de ses institutions à l'égard de l'aide étrangère ».¹⁶⁵

¹⁶² Voir, *United Nations Sustainable Development Cooperation Framework, State of Palestine, 2023-2025*, p. 39 (disponible ici : https://palestine.un.org/sites/default/files/2023-03/UNSDCF%202023-2025_Final.pdf) (soulignant que : « The strategy outlined in this UNSDCF [United Nations Sustainable Development Cooperation Framework, State of Palestine, 2023-2025] is complementary to the humanitarian operations in Palestine as articulated in the Humanitarian Response Plan (HRP), given the common focus on addressing vulnerability. The UN's humanitarian and development interventions in Palestine will target some of the same vulnerable groups, with the HRP addressing immediate needs and protection concerns as well as life-threatening shocks, while the UNSDCF will focus on medium term and longer-term structural drivers of vulnerability. An important area of intersection between humanitarian and development efforts aims to improve the resilience of vulnerable groups and enhance coping strategies »).

¹⁶³ ONU, *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*, Note du secrétaire général, 18 juillet 2024, (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/214/81/pdf/n2421481.pdf>)

¹⁶⁴ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, mesures conservatoires, ordonnance du 26 janvier 2024, par. 80.

¹⁶⁵ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 242 (citant Nations Unies, Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, *Rapport sur les 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 du Golan syrien occupé*, 30 juin 2023, doc. A/78/127-E/2023/95, par. 130.). Voir aussi, Jeremy Wildeman et Alaa Tartir, « Political Economy of Foreign Aid in the

108. *Troisièmement*, l'Union africaine souligne que l'article 59 précité, en prescrivant que la puissance occupante « acceptera » les actions de secours faites en faveur de la population du territoire occupé, et qu'elle les « facilitera » dans toute la mesure de ses moyens, enjoint expressément à celle-ci d'« apporter tout son concours pour l'exécution rapide et exacte de ces opérations ». ¹⁶⁶ Le concours de la puissance occupante se manifestera par l'usage d'une grande diversité de moyens, tels que les transports, les dépôts et les facilités accordés aux organismes distributeurs et de contrôle. ¹⁶⁷
109. *Quatrièmement*, la puissance occupante doit accepter ces actions de secours indépendamment de leur auteur. Celles-ci peuvent être accomplies dès lors tant par les États neutres, la puissance occupante elle-même, que par les organismes humanitaires. En vertu de l'article 63 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, les sociétés nationales de la Croix-Rouge reconnues pourront poursuivre les activités conformes aux principes de la Croix-Rouge. Les autres sociétés de secours devront pouvoir poursuivre leurs activités humanitaires dans des conditions similaires. ¹⁶⁸

Occupied Palestinians Territories: A Conceptual Framing », in Alaa Tartir, Tariq Dana et timothy Seidel., (eds), *Political Economy of Palestine, Middle East Today: Critical, Interdisciplinary, and Decolonial Perspectives*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021, p. 227 (disponible ici : <https://alaatartir.com/wp-content/uploads/2021/06/chapter-10-political-economy-of-palestine.pdf>) (affirmant que : « The Palestinian economy is an aid dependent economy surviving under an ongoing Israeli settler colonial occupation »).

¹⁶⁶ Oscar M. Uhler et al (eds), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949, vol. IV (La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre)*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1956, p. 345.

¹⁶⁷ Oscar M. Uhler et al (eds), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949, vol. IV (La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre)*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1956, p. 345.

¹⁶⁸ Article 63 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950, (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>) (Cette disposition se lit comme suit :

« Sous réserve des mesures temporaires qui seraient imposées à titre exceptionnel par d'impérieuses considérations de sécurité de la Puissance occupante :

- a) les Sociétés nationales de la Croix-Rouge (du Croissant- Rouge, du Lion et Soleil Rouges) reconnues pourront poursuivre les activités conformes aux principes de la Croix-Rouge tels qu'ils sont définis par les Conférences internationales de la Croix-Rouge. Les autres sociétés de secours devront pouvoir poursuivre leurs activités humanitaires dans des conditions similaires ;
- b) la Puissance occupante ne pourra exiger, dans le personnel et la structure de ces sociétés, aucun changement qui pourrait porter préjudice aux activités ci-dessus mentionnées.

Les mêmes principes s'appliqueront à l'activité et au personnel d'organismes spéciaux d'un caractère non militaire, déjà existants ou qui seraient créés afin d'assurer les conditions d'existence de la population civile par le maintien des services essentiels d'utilité publique, la distribution de secours et l'organisation du sauvetage ».

Dans le même sens, selon l'article 62 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre,

« [s]ous réserve d'impérieuses considérations de sécurité, les personnes protégées qui se trouvent en territoire occupé pourront recevoir les envois individuels de secours qui leur seraient adressés ».

110. *Cinquièmement*, la puissance occupante doit faciliter la disposition rapide des envois de secours, y inclus le transit et le transport gratuits des envois de secours destinés aux territoires occupés. Faciliter de tels secours impose également à la puissance occupante d'exempter les envois de secours des droits de douane. En vertu de l'article 61 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre :

« (...) Il ne sera perçu aucun droit, impôt ou taxe en territoire occupé sur ces envois de secours, à moins que cette perception ne soit nécessaire dans l'intérêt de l'économie du territoire. La Puissance occupante devra faciliter la rapide distribution de ces envois. Toutes les Parties contractantes s'efforceront de permettre le transit et le transport gratuits de ces envois de secours destinés à des territoires occupés. »

111. Pour conclure, l'Union africaine tient à souligner que les obligations ci-dessus mentionnées relativement à la facilitation des actions de secours provenant de tiers ne dégagent nullement la puissance occupante elle-même de ses obligations. En effet, en vertu de l'article 60 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre :

« Les envois de secours ne dégageront en rien la Puissance occupante des responsabilités que lui imposent les articles 55, 56 et 59. Elle 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. »

2. Israël a l'obligation de protéger le personnel participant aux actions de secours en faveur de la population palestinienne

112. L'Union africaine maintient qu'Israël a, en tant que puissance occupante, l'obligation d'assurer la protection du personnel humanitaire et de celui fournissant une aide au développement aux populations et au peuple palestiniens. L'Union africaine souligne qu'en tant que civil, le personnel humanitaire et celui offrant une aide au développement à la

population palestinienne ne doivent faire l'objet d'aucune attaque.¹⁶⁹ Ceci a été rappelé notamment par le Conseil de sécurité.¹⁷⁰

113. Outre cette protection générale, le personnel de secours bénéficie d'une protection spécifique. En vertu de celle-ci, Israël a l'obligation de respecter et de protéger le personnel dont la présence et les activités visent à apporter une aide humanitaire ou une aide au développement dans le Territoire palestinien occupé. À cet effet, l'article 20 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre prévoit que :

« Le personnel régulièrement et uniquement affecté au fonctionnement ou à l'administration des hôpitaux civils, y compris celui qui est chargé de la recherche, de l'enlèvement, du transport et du traitement des blessés et des malades civils, des infirmes et des femmes en couches, sera respecté et protégé ». ¹⁷¹

114. Des termes « protégé » et « respecté » employés dans cette disposition, il faut entendre que le personnel médical ne doit pas être délibérément attaqué, ou empêché dans l'exercice de ses activités. La pratique des États telle qu'elle émane des manuels des armées conforte cette interprétation.¹⁷² Par ailleurs, en vertu de la norme coutumière du droit international reflétée

¹⁶⁹ Article 20 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>).

¹⁷⁰ Résolution 2730 (2024) du Conseil de sécurité, adoptée le 24 mai 2024 (disponible ici : [https://docs.un.org/en/S/RES/2730\(2024\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2730(2024))).

¹⁷¹ Article 20, paragraphe 1, de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>).

¹⁷² Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. I (*Règles*), CICR, Bruylant, 2006, pp. 113-114 (règle 25) (affirmant que : « Selon le manuel militaire du Royaume-Uni et le manuel de l'armée des États-Unis, l'expression « respect et protection » signifie que le personnel sanitaire « ne doit pas faire délibérément l'objet d'attaques, de tirs d'armes à feu, ni être empêché sans nécessité d'accomplir ses fonctions ». Le manuel militaire de l'Allemagne et le manuel militaire abrégé de la Suisse contiennent des dispositions similaires. Le manuel de droit des conflits armés de l'Espagne indique que la protection englobe le devoir de défendre, d'aider et de soutenir le personnel sanitaire en cas de besoin. Les manuels militaires du Bénin, de la Croatie, de Madagascar, du Nigéria et du Togo affirment que le personnel sanitaire ne peut être attaqué, et doit être autorisé à mener ses tâches à bien aussi longtemps que la situation le permet sur le plan tactique »).

à l'article 71 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève,¹⁷³ il incombe à Israël de respecter et protéger le personnel participant aux actions de secours.¹⁷⁴

115. L'Union africaine ne peut manquer d'attirer l'attention sur l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale qui énonce comme crime de guerre :

« Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ».¹⁷⁵

116. L'Union africaine rappelle également que, par résolution 2730 (2024), le Conseil de sécurité a demandé à tous les États de respecter et protéger, non pas exclusivement le personnel des Nations Unies et le personnel associé, mais tout le personnel humanitaire, y compris le personnel recruté sur les plans national et local, conformément aux obligations que leur impose le droit international.¹⁷⁶ Le Conseil de sécurité avait déjà retenu, par résolution 1502 (2003), qu'Israël doit

« faire en sorte que, conformément au droit international humanitaire, y compris les Conventions de Genève et le Règlement de La Haye, le personnel humanitaire puisse avoir accès pleinement et librement à toutes les personnes qui ont besoin d'une assistance, (...) et de promouvoir la

¹⁷³ Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. I (*Règles*), CICR, Bruylant, 2006, p. 142 (expliquant que : « Selon la pratique des États, cette règle constitue une norme de droit international coutumier applicable dans les conflits armés tant internationaux que non internationaux. Le respect et la protection du personnel de secours humanitaire est un corollaire de l'interdiction de la famine (voir règle 53) ainsi que de la règle qui exige que les blessés et les malades soient recueillis et soignés (voir règles 109 et 110), qui sont applicables dans les conflits armés tant internationaux que non internationaux. La sécurité du personnel de secours humanitaire est une condition indispensable à l'acheminement des secours humanitaires aux populations civiles dans le besoin menacées par la famine »).

¹⁷⁴ L'article 71 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977 (disponible ici : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/api-1977/article-71/commentary/1987>) (prévoyant que : « 1. En cas de nécessité l'aide fournie dans une action de secours pourra comprendre du personnel de secours, notamment pour le transport et la distribution des envois de secours ; la participation de ce personnel sera soumise à l'agrément de la Partie sur le territoire de laquelle il exercera son activité. 2. Ce personnel sera respecté et protégé »).

¹⁷⁵ Article 8, paragraphe 2 (b. i), du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, signé le 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1 juillet 2002 (disponible ici : https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280025774&clang=_fr).

¹⁷⁶ Résolution 2730 (2024), Conseil de sécurité, 24 mai 2024 (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/145/65/pdf/n2414565.pdf>)

sécurité et la liberté de circulation du personnel humanitaire ainsi que du personnel des Nations Unies et du personnel associé, et de leurs biens ».¹⁷⁷

117. L'Union africaine rappelle également que l'obligation de protéger et de respecter le personnel humanitaire inclut la prohibition du harcèlement, de l'intimidation et la détention arbitraire des travailleurs humanitaires. Dans la pratique, les « mauvais traitements, violences physiques et morales, meurtre, coups, enlèvement, prise d'otages, harcèlement, rapt, arrestation et détention illégales », entre autres, ont été considérés comme un manquement à cette obligation.¹⁷⁸ C'est ainsi que le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles du TPIY a condamné la prise d'otages et la détention du personnel des Nations Unies en Serbie dans l'affaire *Le Procureur c. Ratko Mladić*.¹⁷⁹
118. L'Union africaine déplore les frappes israéliennes contre des convois humanitaires et des locaux de travailleurs humanitaires, bien que leurs organisations respectives aient communiqué leur itinéraire ou emplacement aux autorités dans l'espoir d'être protégées.¹⁸⁰ Ces attaques délibérées et totalement illégales ont entraîné de nombreuses pertes en vies humaines, des blessés et des dégâts matériels, aussi bien dans le personnel des Nations Unies que parmi les membres du personnel des autres organisations humanitaires, telles que l'*American Near East Refugee Aid Organization (Anera)*, *Medical Aid for Palestine (MAP)*, *Médecins Sans Frontières (MSF)*, *International Rescue Committee (IRC)*, et *World Central Kitchen (WCK)*. Elles ont fait de 2024, l'« année la plus meurtrière jamais enregistrée pour le personnel humanitaire »,¹⁸¹ selon l'Office des Nations Unies à Genève.

¹⁷⁷ Résolution 1502 (2003), Conseil de sécurité, 26 août 2003 (disponible ici : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n03/478/03/pdf/n0347803.pdf>)

¹⁷⁸ Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. 1 (Règles), CICR, Bruylant, 2006, p. 146.

¹⁷⁹ *Affaire Le Procureur c. Ratko Mladić* (MICT-13-56-A), Chambre d'Appel, Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, arrêt du 8 juin 2021, par. 501.

¹⁸⁰ Human Rights Watch, *Gaza : attaques israéliennes contre les travailleurs humanitaires* (14 mai 2024) (disponible ici : <https://www.hrw.org/fr/news/2024/05/14/gaza-attaques-israeliennes-contre-des-travailleurs-humanitaires>).

¹⁸¹ Office des Nations Unies à Genève, *2024, année la plus meurtrière jamais enregistrée par le personnel humanitaire* (22 novembre 2024) (disponible ici : www.ungeneva.org/fr/news-media/news/2024/11/100579/2024-annee-la-plus-meurtriere-jamais-enregistree-pour-le-personnel).

C. Israël a l'obligation de prêter pleine assistance aux organes des Nations Unies dans l'exercice de leur mission

119. L'Union africaine soutient qu'en tant qu'État membre des Nations Unies, Israël a l'obligation de respecter le mandat des organes de l'Organisation (1) et doit leur prêter pleine assistance dans son exécution (2). Cette conclusion découle d'une interprétation des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, en prenant en compte ses « caractéristiques spéciales » en tant qu'acte établissant une organisation internationale.¹⁸² Comme la Cour l'a relevé dans son avis consultatif relatif à la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, d'

« un point de vue formel, les actes constitutifs d'organisations internationales sont des traités multilatéraux, auxquels s'appliquent les règles bien établies d'interprétation des traités. (...) »

Mais les actes constitutifs d'organisations internationales sont aussi des traités d'un type particulier ; ils ont pour objet de créer des sujets de droit nouveaux, dotés d'une certaine autonomie, auxquels les parties confient pour tâche la réalisation de buts communs. De tels traités peuvent poser des problèmes d'interprétation spécifiques en raison, notamment, de leur caractère à la fois conventionnel et institutionnel ; la nature même de l'organisation créée, les objectifs qui lui ont été assignés par ses fondateurs, les impératifs liés à l'exercice effectif de ses fonctions ainsi que sa pratique propre, constituent autant d'éléments qui peuvent mériter, le cas échéant, une attention spéciale au moment d'interpréter ces traités constitutifs ».¹⁸³

1. Israël a l'obligation de respecter le mandat des organes de l'Organisation des Nations Unies, notamment celui de l'UNRWA, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies

120. L'Union africaine soutient qu'Israël doit respecter le mandat des organes principaux et subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies. En effet, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies :

« Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de

¹⁸² *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 157* (affirmant que les traités établissant des organisations internationales « présentent des caractéristiques spéciales »).

¹⁸³ *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, avis consultatif C.I. J. Recueil 1996, para. 19.*

bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte. »¹⁸⁴

121. L'Union africaine soutient que les « obligations assumées » par les États en vertu de la Charte des Nations Unies incluent nécessairement l'obligation de respecter ses dispositions qui détaillent les compétences des différents organes de l'Organisation. En effet :

« La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre ou 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) (...) ».¹⁸⁵

122. En ce sens, un État membre des Nations Unies ne doit entraver en aucune manière l'exercice par les organes principaux et subsidiaires des Nations Unies de leurs compétences et prérogatives en vertu de la Charte des Nations Unies. Tant pour l'Assemblée générale que pour les décisions du Conseil de sécurité en vertu de l'article 25 de la Charte, « [n]e pas l'admettre serait priver cet organe principal des fonctions et pouvoirs essentiels qu'il tient de la Charte ».¹⁸⁶

123. L'Union africaine soutient qu'Israël doit respecter l'exercice par l'Assemblée générale de toutes ses compétences en vertu de la Charte, notamment son « rôle »¹⁸⁷ en matière d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Union africaine rappelle que l'Assemblée générale a une compétence élargie et que celle-ci peut, en vertu de l'article 12 de la Charte, « discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ».¹⁸⁸ C'est notamment le cas des questions relatives à la décolonisation. En effet, la Charte des Nations Unies cite, au nombre des buts de l'Organisation, le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. En pratique,

¹⁸⁴ Article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies.

¹⁸⁵ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif* : C.I.J. Recueil 1949, p. 178.

¹⁸⁶ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, par. 116.

¹⁸⁷ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2019, par. 88.

¹⁸⁸ Article 12 de la Charte.

L'Assemblée générale « s'est toujours employée sans relâche à mettre un terme au colonialisme » et a joué, « [d]ès les tout débuts de l'Organisation des Nations Unies, un rôle actif dans les questions de décolonisation ».¹⁸⁹ Par ailleurs, l'Union africaine fait observer qu'aux termes de l'article 1, paragraphe 3, de la Charte, la résolution des problèmes d'ordre humanitaire, entre autres, constitue l'un des buts fondamentaux de l'Organisation.¹⁹⁰ Ces questions tombent dès lors dans son champ de compétence.

124. L'Union africaine maintient que respecter les compétences de l'Assemblée générale implique de respecter celles de ses organes subsidiaires. En effet, l'article 22 de la Charte dispose que :

« L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. »

125. Dans son avis consultatif relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, la Cour clarifia que « (...) les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale selon la Charte ne sont pas limités à la discussion, à l'examen, à l'étude et à la recommandation » et que « ses attributions ne sont pas simplement de caractère exhortatif ».¹⁹¹ La Cour souligna dès lors que

« lorsque l'organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'organisation. »¹⁹²

126. L'Union africaine soutient, par conséquent, qu'Israël a l'obligation de donner pleine assistance aux actions entreprises par l'UNRWA dans le cadre de son mandat, en tant qu'organe subsidiaire créé par l'Assemblée générale dans l'exercice des fonctions à elles

¹⁸⁹ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019, par. 87.*

¹⁹⁰ Voir, Article 1, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies. Voir également, les articles 55 et 56 de la Charte.

¹⁹¹ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 168.*

¹⁹² *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962, p. 168.*

conférées dans la Charte. Selon la Résolution 302 (IV) qui définit ce mandat, l'Assemblée générale a

« Cré[é] l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, office qui aura pour fonctions :

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

b) De se concerter avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet des mesures préparatoires qu'ils devront prendre avant que ne prenne fin l'aide internationale pour le secours et les programmes de travaux ». ¹⁹³

127. L'Union africaine rappelle que l'objectif immédiat de l'UNRWA était de

« venir en aide aux réfugiés de Palestine en leur portant secours pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux et pour réaliser un état de paix et de stabilité ». ¹⁹⁴

128. L'Union africaine conclut dès lors qu'Israël doit respecter le mandat de l'UNRWA tel qu'il émane des différentes résolutions des Nations Unies en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la Charte. Concrètement, Israël doit s'interdire de toute entrave à l'exercice par l'UNRWA de son mandat.

2. Israël a l'obligation de donner pleine assistance à toute action entreprise par les Nations Unies conformément à l'article 2, paragraphe 5, de la Charte des Nations Unies

129. L'Union africaine affirme qu'Israël doit donner pleine assistance à toute action entreprise par les Nations Unies, notamment celle entreprise par l'Organisation à travers l'UNRWA. L'article 2, paragraphe 5, de la Charte des Nations Unies dispose que :

« 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 ». ¹⁹⁵

¹⁹³ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine* (A/RES/302/IV) (1949), par. 7.

¹⁹⁴ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine* (A/RES/302/IV) (1949), par. 5.

¹⁹⁵ Article 2 paragraphe 5, de la Charte des Nations Unies.

130. L'Union africaine souligne que l'obligation en vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte a une portée très étendue. *Premièrement*, en appelant les Membres de l'Organisation à donner « pleine assistance », l'article 2, paragraphe 5, exige qu'ils prennent toutes les mesures à leur disposition afin d'assister les organes des Nations Unies dans l'accomplissement de leur mission. Aucune réserve, y inclus les réserves mentales, n'est permise. L'Union africaine observe que l'obligation de donner « pleine assistance » va au-delà des obligations normales de coopération et de bonne foi qui sont liées à la qualité de membre d'une organisation internationale.¹⁹⁶ *Deuxièmement*, l'obligation de donner pleine assistance en vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte porte sur « toute action » entreprise par l'Organisation conformément à la Charte. Cette obligation couvre tous les aspects du fonctionnement de l'Organisation. Elle couvre ainsi l'obligation de donner pleine assistance sur le terrain, en donnant tout l'assistance nécessaire au personnel des Nations Unies pour l'accomplissement de leur mission. En ce sens, Israël doit donner au personnel des Nations Unies, y inclus le personnel humanitaire, les experts et autres personnels des Nations Unies en mission, toute l'assistance nécessaire à sa présence et à ses activités en Territoire palestinien occupé quand celui-ci exerce ses missions.
131. L'obligation de donner pleine assistance couvre également l'exécution des décisions ou recommandations des organes des Nations Unies par les organes subsidiaires et le personnel de l'Organisation. Sur ce point, l'Union africaine note que tant l'Assemblée générale que le Conseil de sécurité ont requis certains comportements d'Israël en vertu de l'obligation de donner pleine assistance à toute action des Nations Unies. En effet, déjà par la résolution la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale établissant l'UNRWA, celle-ci a

« invit[é] les gouvernements intéressés à accorder à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient les privilèges, immunités, exonérations et facilités qu'ils ont accordés à l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, ainsi que tous autres privilèges, immunités, exonérations et facilités nécessaires pour que l'Office puisse s'acquitter de ses fonctions. »¹⁹⁷

¹⁹⁶ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980*, p. 73, 92-93, par. 43 (italiques ajoutées) (rappelant que « le simple fait d'être membre d'une organisation internationale impose tant à l'organisation qu'aux États membres des « obligations réciproques de coopération et de bonne foi ») Voir aussi *ibid.* p. 95, par. 48.

¹⁹⁷ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale, *Aide aux réfugiés de Palestine* (A/RES/302/IV) (1949), par. 17.

132. Plusieurs autres résolutions suivront, parmi les plus pertinentes on peut citer celles relatives à « La situation au Moyen-Orient »,¹⁹⁸ celles portant sur les « Pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est »,¹⁹⁹ celle relative à l'« Assistance au peuple palestinien »,²⁰⁰ et enfin celle portant « Règlement pacifique de la question de Palestine ». ²⁰¹ En outre, l'Union africaine attire l'attention de la Cour sur la résolution ES-10/25 en date du 16 décembre 2024 par laquelle l'Assemblée générale, tout en rappelant sa résolution 302 (IV) et la résolution 2730 (2024) du Conseil de sécurité, a exigé

« (...) qu'Israël respecte le mandat de l'Office ainsi que ses privilèges et immunités et agisse sans délai pour lui permettre de poursuivre ses opérations sans contraintes ni restrictions dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, notamment en autorisant et en facilitant la fourniture d'une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave, quelle qu'en soit la forme, dans toute la bande de Gaza, conformément au mandat de l'Office, et d'atténuer la catastrophe humanitaire ». ²⁰²

133. L'Union africaine souligne en outre que, par résolution ES-10/25 du 11 décembre 2024, l'Assemblée générale a « exig[é] (...) qu'Israël respecte le mandat de l'Office ainsi que ses privilèges et immunités » et

« demand[é] à Israël de se conformer aux Articles 100, 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et à la Convention sur les privilèges et immunités

¹⁹⁸ Résolution 45/83 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen Orient* (adopté le 13 décembre 1990) (A/RES/45/83 B), par. 12 et 13 ; Résolution 45/83 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen Orient* (adopté le 13 décembre 1990) (A/RES/45/83 C), par. 2 et 3 ; Résolution 46/82 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient* (adoptée le 16 décembre 1991) (A/RES/46/82 A), par. 10 et 11 ; Résolution 46/82 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient* (adoptée le 16 décembre 1991) (A/RES/46/82 B), par. 2 et 3 ; Résolution 47/63 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient* (adoptée le 22 mars 1993) (A/RES/47/63 B), par. 2 et 3 ; Résolution 48/59 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient* (adoptée le 31 janvier 1994) (A/RES/48/59 A), par. 2 et 3 ; Résolution 50/22 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient. A (Jérusalem)* A/RES/50/22 A (par. 2 et 3).

¹⁹⁹ Résolution 63/98 de l'Assemblée générale, *Pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* (adoptée le 5 décembre 2008) (A/RES/63/98), par. 11 ; Résolution 64/94, *Pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* (adoptée le 10 décembre 2009) (A/RES/64/94), par. 11.

²⁰⁰ Résolution 64/125, *Assistance au peuple palestinien* (adoptée le 16 décembre 2009) (A/RES/64/125), par. 5, 12, 14, 15 et 19.

²⁰¹ Résolution 57/110, *Règlement pacifique de la question de Palestine* (adoptée le 3 décembre 2002)(A/RES/57/110), par. 9.

²⁰² Dossier No. N219, UN doc. A/RES/ES-10/25, 11 décembre 2024, par. 12.

des Nations Unies à tous égards, (...) et de cesser d'entraver la circulation et l'accès du personnel, des véhicules et des fournitures de l'Office et d'arrêter de lui imposer des taxes, des droits supplémentaires et des redevances ».²⁰³

134. L'Union africaine observe que dans son avis consultatif relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies*, la Cour a reconnu que l'exécution des résolutions de l'Assemblée générale relatives au maintien de la paix, y compris celle qui crée des organes subsidiaires, constituait une action de l'Organisation tel que ce terme est employé dans la Charte.²⁰⁴ Les États membres doivent dès lors apporter pleine assistance à l'Organisation dans la mise en œuvre de ces actions.²⁰⁵
135. L'Union africaine ne saurait insister sur l'importance fondamentale de l'article 2, paragraphe 5, pour un fonctionnement efficace de l'Organisation. Comme l'a remarqué la Cour, dans son avis consultatif relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* :

« [L]a Cour doit insister sur l'importance du devoir de donner à l'Organisation « pleine assistance », accepté par ses Membres dans l'article 2, paragraphe 5, de la Charte. Il faut se souvenir que le fonctionnement efficace de l'organisation, l'accomplissement de ses devoirs, l'indépendance et l'efficacité de l'œuvre de ses agents exigent le strict respect de ces engagements. »²⁰⁶

²⁰³ Dossier No. N219, UN doc. A/RES/ES-10/25, 11 décembre 2024, par. 14.

²⁰⁴ *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte), avis consultatif, C.I.J. Recueil 1962*, p. 151, 165 ; Voir également, *Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies*, Supplément No 1 (1954-1955), vol. 1, p. 15, par. 29 (soutenant que : « Les mesures prises par l'Organisation des Nations Unies conformément aux dispositions de la Charte sont de nature et de portée fort diverses. En un sens, de nombreuses décisions des organes des Nations Unies qui demandaient aux États Membres de coopérer à l'application de ces mesures peuvent être considérées comme relevant du paragraphe 5 de l'article 2 »). (disponible ici : https://legal.un.org/repertory/art2/french/rep_suppl1_vol1_art2_1_5.pdf#page=9).

²⁰⁵ *Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies*, Supplément No 1 (1954-1955), vol. 1, p. 15, par. 29 (soutenant que : « Les mesures prises par l'Organisation des Nations Unies conformément aux dispositions de la Charte sont de nature et de portée fort diverses. En un sens, de nombreuses décisions des organes des Nations Unies qui demandaient aux États Membres de coopérer à l'application de ces mesures peuvent être considérées comme relevant du paragraphe 5 de l'article 2 »). (disponible ici : https://legal.un.org/repertory/art2/french/rep_suppl1_vol1_art2_1_5.pdf#page=9).

²⁰⁶ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949*, p. 183. Voir aussi, *ibid.*, p. 186.

D. Israël doit respecter ses obligations en vertu de l'échange de lettre Comay-Michelmore

136. L'Union africaine soutient qu'Israël reste tenu par les obligations qu'il a assumées en vertu de l'échange de lettres Comay-Michelmore. En effet, l'accord Comay-Michelmore est un traité valide en vertu du droit international entre Israël et les Nations Unies (1). Il n'est toutefois pas un accord de siège. Par conséquent, sa prétendue dénonciation par Israël n'a aucun effet sur la présence et les activités de l'UNRWA en Territoire palestinien occupé (2).

1. L'accord Comay-Michelmore est un traité mettant en œuvre les obligations d'Israël en vertu de la Charte

137. L'Union africaine rappelle que l'accord Comay-Michelmore a été conclu en 1967, à la suite de l'occupation par Israël du Territoire palestinien, y compris Jérusalem-Est, lors de la guerre des Six Jours. Il résulte d'un échange de lettres entre M. Comay, conseiller politique auprès du ministre israélien des Affaires étrangères et Ambassadeur itinérant, d'une part, et M. Michelmore, Commissaire général de l'UNRWA, d'autre part. En ce sens, la présence de l'UNRWA et ses activités en Territoire palestinien occupé ont précédé la conclusion de l'accord Comay-Michelmore, comme cela apparaît du contenu de l'échange de lettres.²⁰⁷
138. L'Union africaine considère que l'accord Comay-Michelmore est un traité conformément à l'article 2, paragraphe 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales qui reflète sur ce point le droit international coutumier.²⁰⁸ Par ce traité, Israël a « demand[é] » à l'UNRWA de

²⁰⁷ Voir, Dossier no. 283, 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, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 620 (1968), pp. 185. Voir aussi les échanges de lettres similaires avec l'Égypte et la Jordanie. Accord entre l'Égypte et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient, Alexandrie, le 12 septembre 1950, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 121 (1952), Document No. 1630, p. 108 ; Accord entre le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. 14 mars et 20 août 1951, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 120 (1952), Document No. 394, p. 283.

²⁰⁸ Voir notamment, l'article 2, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, 21 mars 1986 (pas encore en vigueur (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=fr)).

continuer « d'apporter son assistance aux réfugiés de Palestine, avec l'entière coopération des autorités d'Israël, sur la Rive occidentale et dans la bande de Gaza », dans le Territoire palestinien occupé en lui détaillant les protections qui accompagneraient sa présence et ses activités ; chose que l'UNRWA a acceptée.²⁰⁹

139. S'agissant de sa nature juridique, l'Union africaine soutient que l'accord Comay-Micheltore n'est pas un « accord de siège » au sens du droit international. En effet, l'Union africaine rappelle que la présence et les activités de l'UNRWA se déroulent en Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. En tant que puissance occupante, Israël n'a nullement le droit de conclure des traités au nom du peuple palestinien ni de le représenter en aucune manière dans les relations internationales.²¹⁰ C'est ce constat qui fonde l'avis de la Cour de 2024 quand elle examine les conséquences juridiques des faits illicites attribuables à Israël :

« Prenant note des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, la Cour est d'avis que les États Membres de l'Organisation sont tenus de ne reconnaître aucune modification du caractère physique ou de la composition démographique, de la structure institutionnelle ou du statut du territoire occupé par Israël le 5 juin 1967, y compris Jérusalem-Est, autres que celles convenues par les parties par voie de négociations, et de faire une distinction, dans leurs échanges avec Israël, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967. La Cour considère que l'obligation de distinguer, dans les échanges avec Israël, entre le territoire propre de cet État et le Territoire palestinien occupé englobe notamment l'obligation de ne pas entretenir de relations conventionnelles avec Israël dans tous les cas où celui-ci prétendrait agir au nom du Territoire palestinien occupé ou d'une partie de ce dernier sur des questions concernant ledit territoire ; de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire ; ils doivent s'abstenir, dans l'établissement et le maintien de missions diplomatiques en Israël, de reconnaître de quelque manière sa présence illicite dans le

²⁰⁹ Voir, Dossier no. 283, 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, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 620 (1968), Document No 8955, p. 185.

²¹⁰ Du reste, l'UNRWA a conclu des accords distincts avec l'Autorité palestinienne relatifs à ses activités en Territoire palestinien occupé. Voir Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1^{er} janvier-31 décembre 2011, Doc. No. A/67/13, par. 48 (disponible sur le lien suivant : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n12/286/74/pdf/n1228674.pdf#page=25>).

Territoire palestinien occupé ; et de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé ». ²¹¹

140. Du reste, cette obligation de distinguer dans les rapports avec Israël entre le territoire de celui-ci et le territoire palestinien s'applique également à l'Organisation des Nations Unies dont la Cour est l'organe judiciaire principal. ²¹²
141. Enfin, l'accord Comay-Michelmores est intervenu après que l'UNRWA était déjà présent en Territoire palestinien occupé et avait déjà commencé à déployer ses activités. L'Union africaine considère dès lors que l'accord Comay-Michelmores est plutôt un accord qui clarifie le contenu des obligations d'Israël en vertu de l'article 2, paragraphes 2 et 5, de la Charte des Nations Unies. C'est plutôt un accord qui élabore davantage les obligations d'Israël de respecter le mandat de l'UNRWA en vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, d'une part, et de prêter pleine assistance pour toute action dans l'exécution de son mandat, en vertu de l'article 2, paragraphe 5, d'autre part.

2. La prétendue dénonciation de l'accord Comay-Michelmores est dépourvue d'effet juridique

142. L'Union africaine note que par lettre en date du 3 novembre 2024, le Directeur-général du ministère des Affaires étrangères de l'État d'Israël a envoyé au président de l'Assemblée générale, S. E. M. Philemon Yang, la lettre dont le contenu suit :

« Monsieur le Président de l'Assemblée générale,

Suite à l'adoption par la Knesset israélienne de la loi du 28 octobre 2024, je notifie par la présente l'Organisation des Nations Unies du retrait par l'État d'Israël de la demande adressée à l'UNRWA à laquelle il [était] fait référence dans les « ÉCHANGES DE NOTES ENTRE ISRAËL ET L'UNRWA CONSTITUANT UN ACCORD CONCERNANT LES OPÉRATIONS DE L'OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT » en date du 14 juin 1967. La loi entrera en vigueur

²¹¹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 278.*

²¹² *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, para. 280.*

après une période de trois mois. Pendant cette période, et par la suite, Israël continuera à travailler avec des partenaires internationaux, y compris d'autres organismes des Nations Unies, afin de garantir la facilitation de l'aide humanitaire aux civils de Gaza d'une manière qui ne porte pas atteinte à la sécurité d'Israël. Israël compte sur la contribution et la coopération de l'Organisation des Nations Unies à cet égard. »²¹³

143. L'Union africaine note que la notification précitée relative à l'accord Comay-Michelmores ne saurait avoir un impact sur le droit de l'UNRWA à être présent et à exercer ses activités en Territoire palestinien occupé dans la mesure où il n'est pas un accord de siège. En outre, la notification ci-dessus n'affecte en rien les obligations d'Israël en vertu de l'article 2, paragraphes 2 et 5, de la Charte des Nations Unies. Enfin, Israël, en tant que puissance occupante, ne peut pas mettre fin à la présence et aux activités d'une institution du territoire occupé qui préexistait à l'occupation, surtout quand la mission de cette dernière consiste à apporter de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement aux réfugiés palestiniens.²¹⁴

²¹³ Dossier, No N302, *Lettre datée du 3 novembre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël*.

²¹⁴ Voir, Article 43 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adopté le 18 octobre 1907, entré en vigueur le 26 janvier 1910 (disponible ici : <https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907>) (prévoyant que : « « L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays » ; Article 47 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>) (disposant que : « Les personnes protégées qui se trouvent dans un territoire occupé ne seront privées, en aucun cas ni d'aucune manière, du bénéfice de la présente Convention, soit en vertu d'un changement quelconque intervenu du fait de l'occupation dans les institutions ou le gouvernement du territoire en question, soit par un accord passé entre les autorités du territoire occupé et la Puissance occupante, soit encore en raison de l'annexion par cette dernière de tout ou partie du territoire occupé »). Selon le commentaire de l'article 47 de la quatrième Convention, « Cette disposition du Règlement de La Haye [l'article 43] ne vise pas seulement les habitants du territoire occupé ; elle protège aussi l'État, son individualité, ses institutions et ses lois. La nouvelle Convention de Genève ne fait rien perdre de sa valeur à ce texte ; elle se borne à le développer en ce qui concerne la protection des personnes civiles. L'ingérence de la Puissance occupante dans les institutions et le Gouvernement d'un pays occupé a pour effet de transformer plus ou moins profondément la structure et l'organisation de ce pays. Cette transformation risque d'aggraver la situation des habitants ; aussi la présente disposition a-t-elle pour but d'éviter que les mesures prises par la Puissance occupante en vue de rétablir et d'assurer l'ordre et la vie publics ne portent préjudice aux personnes protégées. Elle n'interdit pas expressément à la Puissance occupante de modifier les institutions ou le Gouvernement du territoire occupé (3). On peut, en effet, concevoir que certains changements soient nécessaires et même heureux ; au surplus, le texte dont il s'agit est de caractère essentiellement humanitaire : il vise à sauvegarder la personne humaine et non à protéger l'État comme tel dans ses institutions politiques et son Gouvernement. Ce qui importe, au sens de la Convention, c'est que les interventions opérées dans l'organisation interne de l'État n'aient pas pour effet de priver les personnes protégées des droits et garanties créés en leur faveur ». Voir, Oscar M. Uhler et al (eds), *Commentaires des Conventions*

144. Nonobstant les limites intrinsèques de cette dénonciation, l'Union africaine tient à préciser qu'Israël, comme tout autre État, ne saurait retirer unilatéralement des garanties conférées dans un accord bilatéral. En effet, les clauses transitoires de l'échange de lettres Comay-Michelmore contiennent une clause relative à sa résiliation. M. Comay y indique que :

« La présente lettre et votre acceptation donnée par écrit seront considérées par le Gouvernement d'Israël et par l'Office comme un accord provisoire qui restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié ».

En anglais

*« The present letter and your acceptance in writing will be considered by the Government of Israel and by UNRWA as a provisional agreement which will remain in force until replaced or cancelled ».*²¹⁵

145. La partie pertinente de la réponse de M. Michelmore à cette proposition de clause transitoire se lit comme suit :

« J'accepte que votre lettre et la présente réponse constituent un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et le Gouvernement d'Israël qui restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié. L'accord de l'Office est subordonné aux instructions ou aux résolutions pertinentes pouvant être formulées par l'Organisation des Nations Unies ».

En anglais

*« I agree that your letter and this reply constitute a provisional agreement between UNRWA and the Government of Israel, to remain in force until replaced or cancelled. UNRWA's agreement is subject to any relevant instructions or resolutions emanating from the United Nations ».*²¹⁶

146. L'Union africaine soutient que l'accord Comay-Michelmore ne permet pas sa dénonciation unilatérale. *Premièrement*, aucune clause de l'accord ne prévoit un droit de dénonciation

de Genève du 12 août 1949, vol. IV (*La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*), Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1956, pp. 294-295.

²¹⁵ Dossier no. 283, 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, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 620 (1968), pp. 186-187.

²¹⁶ Dossier no. 283, 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, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 620 (1968), pp. 188-189.

unilatérale, et encore moins un droit de dénonciation unilatérale sous préavis de trois mois. L'Union africaine soutient qu'en prévoyant une clause relative à la fin de l'accord Comay-Michelmore, sans prévoir la possibilité de sa dénonciation unilatérale, les parties ont entendu que toute extinction de cet accord se fasse par accord conjoint entre les parties.

147. *Deuxièmement*, le contexte historique et normatif de la conclusion de l'accord Comay-Michelmore suggère que les parties n'ont pas entendu que l'accord Comay-Michelmore puisse faire l'objet d'une dénonciation unilatérale. Comme mentionné ci-avant, l'UNRWA se trouvait déjà en Territoire palestinien occupé à la date de conclusion de l'accord. L'accord ne visait donc pas à l'autoriser à être présent ou à déployer ses activités en Territoire palestinien occupé. En outre, la possibilité d'une dénonciation unilatérale de l'accord n'était envisageable pour les parties à l'accord Comay-Michelmore puisqu'une telle dénonciation n'aurait eu aucun effet juridique sur les obligations d'Israël en vertu de l'article 2, paragraphes 2 et 5, de la Charte des Nations Unies. Du reste, le caractère « provisoire » de l'accord indiquait plutôt son remplacement par un accord définitif qu'une dénonciation unilatérale, surtout que les parties envisageaient l'adoption de dispositions complémentaires.
148. *Enfin*, l'Union africaine considère que l'accord Comay-Michelmore ne saurait être dénoncé en vertu des règles du droit international applicables à la dénonciation d'un traité entre un État et une organisation internationale. Bien qu'il ne soit pas un accord de siège, l'accord Comay-Michelmore porte sur la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies en Territoire palestinien occupé. Dans l'avis consultatif *OMS/Égypte*, la Cour a remarqué, après avoir examiné « un nombre considérable d'accords de siège de types différents, conclus par des États avec diverses organisations internationales », que « les organisations internationales et les États hôtes reconnaissent être tenus de l'obligation réciproque de résoudre les problèmes que peuvent soulever la révision, l'extinction ou la dénonciation d'un accord de siège ».²¹⁷ Elle nota, en outre, que les deux parties avaient une obligation « d'agir

²¹⁷ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, par. 46.*

de bonne foi et de tenir raisonnablement compte des intérêts de l'autre partie au traité ». ²¹⁸
Elle affirma également que

« la considération primordiale aussi bien pour l'organisation que pour l'Etat hôte doit être dans tous les cas leur évidente obligation de coopérer de bonne foi pour servir les buts et objectifs de l'organisation tels qu'ils s'expriment dans son acte constitutif ». ²¹⁹

149. L'Union africaine soutient que ces dicta de la Cour s'appliquent à tous les accords entre États et organisations internationales en lien avec la présence et les activités de celles-ci sur un territoire, et non seulement les accords de siège. Ils font écho à l'obligation générale des États de coopérer de bonne foi avec les organisations internationales dont ils sont membres. Ils sous-tendent qu'Israël doit engager de bonne foi des consultations avec les Nations Unies au sujet de l'accord Comay-Michelmores et des modalités par lesquelles Israël s'acquittera de son obligation de respecter le mandat de l'UNRWA et de son obligation de prêter pleine assistance à l'Organisation dans toutes ses actions. À cet égard, l'Union africaine rappelle que :

« L'Office est le principal vecteur de l'aide cruciale apportée aux réfugiés de Palestine dans le Territoire palestinien occupé. À l'heure actuelle, il est irréaliste d'imaginer qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis, qu'il s'agisse d'un organisme des Nations Unies, d'une organisation internationale ou de toute autre instance. La cessation de ses activités, ou toute restriction apportée à celles-ci, priverait les réfugiés de Palestine de l'aide vitale dont ils ont besoin ». ²²⁰

150. Par conséquent, l'Union africaine soutient qu'Israël demeure tenu de toutes ses obligations en vertu de l'accord Comay-Michelmores, tant que les consultations mentionnées ci-dessus n'auront pas eu lieu. Pour rappel, les obligations d'Israël en vertu de l'échange de lettres sont libellées en ces termes :

« De son côté, le Gouvernement d'Israël facilitera la tâche de l'Office aux mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements et des

²¹⁸ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, par. 47.*

²¹⁹ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, par. 49.*

²²⁰ Dossier No N304, Lettre datée du 19 novembre 2024, adressée au Ministre des affaires étrangères d'Israël par le Secrétaire général.

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 télécommunications 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 concernaient :

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

ii) La fourniture gratuite d'installations 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 des autorités gouvernementales intéressées.

g) Reconnaître que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, en date du 13 février 1946, à laquelle Israël est partie, régira les relations entre le Gouvernement et l'Office pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier. »²²¹

E. Israël doit respecter ses obligations relatives aux privilèges et immunités des Nations Unies

151. L'Union africaine soutient qu'Israël a l'obligation de respecter les privilèges et immunités des Nations Unies, et notamment ceux au bénéfice de l'UNRWA. Ces obligations découlent de l'article 105 de la Charte des Nations Unies (1) et de la Convention sur les privilèges et

²²¹ Dossier no. 283, 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, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 620 (1968), pp. 185-188.

immunités des Nations Unies **(2)**. L'Union africaine affirme, en outre, que l'invocation de l'article V, section 21, et les allégations d'abus de privilèges et d'immunités formulées par Israël ne sauraient justifier le non-respect des privilèges et immunités de l'UNRWA par Israël **(3)**.

1. Les obligations d'Israël en vertu de l'article 105 de la Charte des Nations Unies

152. L'Union africaine soutient qu'Israël a l'obligation, en tant qu'État Membre des Nations Unies, de respecter les privilèges et immunités prévus par l'article 105 de la Charte. L'article 105 de la Charte dispose 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. »²²²

153. Les États sont tenus de respecter l'immunité des Nations Unies en vertu de l'article 105 de la Charte. À cet égard, ils doivent accorder les privilèges et immunités nécessaires à la réalisation des objectifs de l'Organisation, étendre ces privilèges à ses fonctionnaires, respecter la capacité juridique de l'Organisation, et mettre en œuvre les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale concernant l'application des privilèges et immunités.

154. L'UNRWA jouit des privilèges et immunités accordés par les États Membres des Nations Unies en vertu de l'article 105 de la Charte. Comme mentionné ci-avant, l'UNRWA est un organe subsidiaire créé par l'Assemblée générale en vertu de l'article 22 de la Charte et fait partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies. Il est notamment chargé de mener

²²² Article 105 de la Charte des Nations Unies.

l'action des Nations Unies en faveur des réfugiés de Palestine en matière économique, sociale et humanitaire.

2. Les obligations d'Israël en vertu de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies

155. L'Union africaine observe que la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies est un traité adopté le 13 février 1946 par l'Assemblée générale, conformément au paragraphe 3 de l'article 105, qui a invité les États Membres à y accéder. Elle est entrée en vigueur le 14 décembre 1946 et Israël y a adhéré sans réserve le 21 septembre 1949.²²³
156. L'Union africaine soutient dès lors qu'en vertu du principe *pacta sunt servanda* Israël est tenu par toutes ses obligations émanant de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies. Ses dispositions s'appliquent donc à l'UNRWA, en tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation, ainsi qu'à ses biens et son personnel. L'Union africaine relève qu'Israël a reconnu, dans l'accord Comay-Michelmores, 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. »²²⁴
157. Dans les paragraphes ci-dessous, l'Union africaine liste les dispositions qui contiennent les obligations les plus pertinentes d'Israël. L'Union africaine souligne, qu'en vertu de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies, Israël a l'obligation de respecter les privilèges et immunités dont jouissent l'UNRWA et plus précisément, ses locaux, ses archives, son personnel et les experts en mission pour l'Office.

²²³ Voir, Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr)

²²⁴ Dossier no. 283, 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, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 620 (1968), pp. 185-188.

Israël est également tenu de s'assurer, par les moyens de son choix, que ses lois internes lui permettent de se conformer à ses obligations.

158. *Premièrement*, l'Union africaine affirme qu'Israël est tenu de respecter l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA et l'immunité absolue dont jouissent ses biens et ses avoirs. La Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies, en son article II, section 3, dispose :

« Les locaux de l'Organisation sont inviolables. Ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. »

159. Aux termes de l'article II, section 3, l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA est absolue. L'inviolabilité s'applique aux locaux de l'UNRWA, y compris ses écoles, centres de formations et hôpitaux. Israël a donc l'obligation de garantir que ces propriétés de l'UNRWA soient protégées contre toute perquisition, réquisition, confiscation, expropriation et toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative.

160. *Deuxièmement*, l'article II, section 4, de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies dispose :

« Les archives de l'Organisation et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables, où qu'ils se trouvent. »²²⁵

161. *Troisièmement*, conformément à l'article II, section 7 (b), de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies,

« [L]'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont [...] exonérés de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés par l'Organisation des Nations Unies pour son usage officiel. Il est entendu, toutefois, que les articles ainsi importés en franchise ne seront pas vendus

²²⁵ Article II, section 4, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr)

sur le territoire du pays dans lequel ils auront été introduits, à moins que ce ne soit à des conditions agréées par le gouvernement de ce pays ».²²⁶

162. *Quatrièmement*, l'article V, section 18, de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies dispose que :

« Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies :

- a) jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) ;
- b) seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies ;
- c) seront exempts de toute obligation relative au service national ;
- d) ne seront pas soumis, non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers ;
- e) jouiront, en ce qui concerne les facilités de change, des mêmes privilèges que les fonctionnaires d'un rang comparable appartenant aux missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement intéressé ;
- f) jouiront, ainsi que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, des mêmes facilités de rapatriement que les envoyés diplomatiques en période de crise internationale ;
- g) jouiront du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé. »²²⁷

163. *Cinquièmement*, l'article VI, section 22, de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies prévoit que :

« Les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article V), lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, jouissent, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ils jouissent en particulier des privilèges et immunités suivants :

- a) immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels ;
- b) immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions (y compris leurs paroles et écrits). Cette

²²⁶ Article II, section 7 (b) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr).

²²⁷ Article V, section 18, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr).

immunité continuera à leur être accordée même après que ces personnes auront cessé de remplir des missions pour l'Organisation des Nations Unies ;

c) inviolabilité de tous papiers et documents ;

d) droit de faire usage de codes et de recevoir des documents et de la correspondance par courrier ou par valises scellées, pour leurs communications avec l'Organisation des Nations Unies ;

e) les mêmes facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux représentants des gouvernements étrangers en mission officielle temporaire ;

f) les mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles qui sont accordées aux agents diplomatiques. »²²⁸

164. *Sixièmement*, l'Union africaine soutient qu'Israël doit prendre toutes les mesures dans son ordre juridique afin de pouvoir se conformer à ses obligations générales découlant de l'article 105 de la Charte des Nations Unies et de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies. À cet effet, la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies, en son article final, section 34, dispose qu'

« Il est entendu que, lorsqu'un instrument d'adhésion est déposé par un Membre quelconque, celui-ci doit être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la présente convention. »

165. L'Union africaine tient à rappeler qu'il est un principe élémentaire du droit international qu'un État ne peut pas invoquer les règles de son droit interne pour justifier un manquement à ses obligations internationales.

3. Les violations par Israël de ses obligations en vertu de l'article 105 de la Charte et de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies ne peuvent être justifiées par des allégations d'abus

166. L'Union africaine soutient que des allégations d'abus concernant l'Organisation de Nations Unies ou son personnel ne sauraient justifier les violations par Israël de ses obligations en

²²⁸ Article VI, section 22, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr).

vertu de l'article 105 de la Charte et de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies. L'article V, section 21, dispose :

« L'Organisation des Nations Unies collaborera, en tout temps, avec les autorités compétentes des États Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités énumérés dans le présent article ».²²⁹

167. L'Union africaine relève, en premier lieu, que cette disposition s'applique uniquement à l'article V et partant aux privilèges et immunités des fonctionnaires des Nations Unies. Elle ne peut donc avoir aucune incidence sur les privilèges et immunités relatifs aux locaux des Nations Unies et ceux de ses experts en mission.
168. En outre, comme l'Union africaine l'a souligné plus haut, l'obligation de coopération et de bonne foi exige qu'Israël coopère plutôt avec l'Organisation afin de mettre fin à d'éventuels abus. L'Organisation a toujours pris au sérieux les allégations visant son personnel pour abus ou manquement au devoir de neutralité dans la fourniture d'aide humanitaire. Le rapport final du « Groupe chargé de mener un examen indépendant de l'Office » confirme, en l'occurrence, que l'UNRWA a mis en place des mécanismes bien supérieurs à la moyenne pour prévenir de tels abus et y répondre s'il y a lieu.²³⁰
169. L'Union africaine relève par ailleurs que la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies prévoit des recours précis en cas d'abus ou de différend relatif à son interprétation ou à son application. À cet effet, l'article VIII, section 29, dispose notamment que :

« L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour :

²²⁹ Article V, section 21 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr).

²³⁰ Dossier No. N297, *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*, 20 avril 2024, p. 4 (« L'examen a révélé que l'UNRWA avait mis en place un nombre important de mécanismes et de procédures pour assurer le respect des principes humanitaires, en particulier le principe de neutralité, et qu'il avait une conception de la neutralité plus élaborée que d'autres organismes semblables des Nations Unies ou organisations non gouvernementales. »).

(...)

b) les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général ».²³¹

170. En outre, l'article VIII, section 30, dispose que :

« Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la présente convention sera portée devant la Cour internationale de Justice, à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement. Si un différend surgit entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et un Membre, d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé en conformité de l'Article 96 de la Charte et de l'Article 65 du Statut de la Cour. L'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif ».²³²

171. L'Union africaine en conclut que si Israël estime que l'Organisation des Nations Unies ou un membre de son personnel a abusé de ses privilèges et immunités, Israël doit soit entreprendre des consultations avec les Nations Unies soit se prévaloir des recours visés à l'article VIII. Israël ne peut en aucun cas invoquer d'éventuels abus comme justifiant la non-application des immunités et privilèges prévus par l'article 105 de la Charte et par la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies. Pour paraphraser l'arrêt de la Cour dans l'affaire du *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran*, l'Union africaine considère que le système des immunités établi par la Convention des Nations Unies sur les privilèges et les immunités des Nations Unies constitue un « régime se suffisant à lui-même » qui, d'une part, énonce les obligations de l'État hôte en matière de facilités, de privilèges et d'immunités à accorder aux organisations internationales et, d'autre part, envisage le mauvais usage que pourraient en faire des membres de la mission et précise les moyens dont dispose l'État hôte pour parer à de tels abus.²³³

²³¹ Article VIII, section 29, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr)

²³² Article 8 section 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, (disponible ici : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-1&chapter=3&clang=fr)

²³³ *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d'Amérique c. Iran)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, par. 86.

F. Israël a l'obligation, selon les moyens de son choix, d'abroger immédiatement les lois de 2024 et dans l'attente de leur abrogation de les priver immédiatement d'effet

172. L'Union africaine rappelle que la *Knesset* a promulgué le 28 octobre 2024 deux lois intitulées respectivement, « loi portant cessation des activités de l'UNRWA », et « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël ». La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA », telle que traduite de l'hébreu par le secrétariat des Nations Unies, se lit comme suit :

« Expiration de l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA »

1. a) L'invitation faite à l'UNRWA sur le fondement d'un échange de lettres passé entre lui et Israël en date du 6 Sivan 5727 (14 juin 1967) viendra à expiration le 5 Tishrei 5785 (7 octobre 2024).

b) Le ministre des Affaires étrangères notifie à l'Organisation des Nations Unies l'expiration visée à l'alinéa a) dans les sept jours qui suivent l'adoption de la présente loi par la Knesset.

Abstention de tout contact avec l'UNRWA

2. Aucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom.

Préservation des procédures judiciaires

3. Les dispositions de la présente loi n'affectent en rien les poursuites pénales engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA, y compris les poursuites ayant trait aux événements du 7 octobre 2023 ou à l'opération « Épées de fer », ou toute autre poursuite pénale engagée au titre de la loi antiterroriste, ni les mesures prises contre ces personnes dans le cadre desdites procédures.

Entrée en vigueur

4. La présente loi entre en vigueur trois mois après la date de sa publication. Toutefois, l'article premier entre en vigueur le 5 Tishrei 5785 (7 octobre 2024) ou à la date de publication de la présente loi si celle-ci est postérieure.

Information de la Knesset

5. Le directeur du Conseil national de sécurité, ou son représentant, rend compte à la Commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset de l'application de la présente loi tous les six mois et, durant la

première année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, tous les deux mois. »²³⁴

173. Quant à la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël », telle que traduite de l'hébreu en français par le secrétariat des Nations Unies, elle se lit comme suit :

« Objet »

1. La présente loi a pour objet d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël.

Interdiction des activités sur le territoire de l'État d'Israël

2. L'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies) ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël.

Entrée en vigueur

3. La présente loi entre en vigueur trois mois après la date de sa publication.

Information de la Knesset

4. Le directeur du Conseil national de sécurité, ou son représentant, rend compte à la Commission des affaires étrangères et de la défense de la Knesset de l'application de la présente loi tous les six mois et, durant la première année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, tous les deux mois. »²³⁵

174. L'Union africaine rappelle que les deux lois furent adoptées le 28 octobre 2024 et qu'elles sont considérées par Israël comme étant entrées en vigueur le 30 janvier 2025.²³⁶
175. L'Union africaine soutient qu'Israël a l'obligation, selon les moyens de son choix, d'abroger immédiatement les lois d'octobre 2024 et dans l'attente de leur abrogation de les priver immédiatement d'effet. En effet, l'Union africaine constate que la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » est nulle et non avenue en ce qu'elle considère

²³⁴ Voir Dossier No. N65, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/558 ; N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/684-S/2024/892.

²³⁵ Voir Dossier No. N65, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/558 ; N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/684-S/2024/892.

²³⁶ Voir Dossier No. N302, *Lettre datée du 3 novembre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Directeur général du Ministère des affaires étrangères d'Israël* ; N307, *Lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies*.

Jérusalem-Est comme territoire souverain d'Israël (1). En outre, l'Union africaine note que la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » et la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » contiennent des dispositions qui sont contraires aux obligations d'Israël en vertu du droit international (2). Pour l'Union africaine, lorsqu'un État adopte des lois qui sont manifestement contraires à ses obligations en vertu du droit international, la bonne foi exige que celui-ci les abroge immédiatement et, dans l'attente de leur abrogation, de les considérer comme privées d'effet.²³⁷

1. La « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » est nulle et non avenue en ce qu'elle prétend s'appliquer au Territoire palestinien occupé, notamment Jérusalem-Est

176. L'Union africaine observe que selon son libellé, la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » « a pour objet d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël » et, qu'en vertu de celle-ci, l'UNRWA « ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël ».
177. L'Union africaine note que les références à « l'État d'Israël » et au « territoire souverain d'Israël » sont interprétées par les autorités israéliennes comme incluant « Jérusalem-Est ». En effet, la lettre de l'ambassadeur S. Exc. M. Danny Danon, Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, à S. Exc. M. António Guterres, Secrétaire général des Nations Unies, en date du 24 janvier 2025, clarifie que

« [c]onformément au droit israélien applicable, y compris ladite législation, et à la suite de la résiliation de l'accord provisoire susmentionné, l'UNRWA est tenu de cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025. Sans préjudice de la législation, et comme cela a été précédemment communiqué à l'UNRWA par les autorités israéliennes compétentes, je voudrais faire référence à deux propriétés en particulier, dans lesquelles l'UNRWA opère actuellement à Jérusalem – la propriété

²³⁷ Voir dans ce sens, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004, par. 151.

située dans le quartier de Maalot Dafna, où l'UNRWA a installé son siège à Jérusalem, et la propriété située dans le quartier de Kfar Aqueb ».²³⁸

178. L'Union africaine maintient que la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » est nulle et non avenue en ce qu'elle invoque comme base de compétence la souveraineté d'Israël sur le Territoire palestinien occupé, notamment Jérusalem-Est. En effet, la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » est une loi qui met en application la « loi fondamentale » adoptée par Israël le 30 juillet 1980 et qui prétend étendre la souveraineté d'Israël sur Jérusalem-Est. L'Union africaine partage la position de l'Organisation des Nations Unies et constate que cette loi est nulle non avenue et qu'elle doit être abrogée immédiatement. À titre illustratif, dans sa résolution 48/59 du 31 janvier 1994, l'Assemblée générale a rappelé ses résolutions antérieures où elle a

« constaté que toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, Puissance occupante, qui avaient modifié ou visaient à modifier le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem, en particulier la prétendue "loi fondamentale" sur Jérusalem et la proclamation de Jérusalem capitale d'Israël, étaient nulles et non avenues et devaient être rapportées immédiatement ».²³⁹

179. Elle y constata également que « la décision prise par Israël d'imposer ses lois, sa juridiction et son administration à la ville sainte de Jérusalem est illégale et, de ce fait, nulle et non avenue et sans validité aucune. »²⁴⁰ Pour sa part, le Conseil de sécurité a caractérisé la « loi

²³⁸ Dossier N307, *Lettre datée du 24 janvier 2025, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies.*

²³⁹ Résolution 48/59 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient* (adoptée le 31 janvier 1994) (A/RES/48/59 A), préambule, par. 1. Voir également, Résolution 50/22 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient. A (Jérusalem)* A/RES/50/22 A (par. 2 et 3). Résolution 69/24. *Jérusalem*, de l'Assemblée générale (adoptée le 25 novembre 2014) (A/RES/69/24) qui « [r]appelle qu'elle a déterminé que toute mesure prise par Israël, Puissance occupante, en vue d'imposer ses lois, sa juridiction et son administration à la Ville sainte de Jérusalem était illégale et, de ce fait, nulle et non avenue et sans validité aucune, et demande à Israël de renoncer immédiatement à toutes ces mesures illégales et unilatérales. » ; Voir également, la résolution 2253 de l'Assemblée générale.

²⁴⁰ Résolution 48/59 de l'Assemblée générale, *La situation au Moyen-Orient* (adoptée le 31 janvier 1994) (A/RES/48/59 A), préambule, par. 1

fondamentale » et les autres mesures y relatives de « nulles et non avenues »²⁴¹ et déclaré que les États tiers ne devaient pas les reconnaître.²⁴²

180. L'Union africaine maintient que si une loi constitutionnelle est déclarée nulle et non avenue en raison de sa contrariété avec des règles impératives du droit international, toutes les lois qui la mettent en œuvre ou y trouvent leur fondement le sont également. L'Union africaine rappelle que dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la Cour internationale de Justice a conclu que « la présence continue de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite » et qu'« Israël n'a 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 ».²⁴³ Elle rappelle également que l'Assemblée générale, dans sa résolution ES-10/24 du 18 septembre 2024, s'est félicitée de l'avis consultatif de la Cour, a exigé qu'Israël mette fin, dans un délai de 12 mois, à sa présence illégale dans le Territoire palestinien occupé, qui, selon l'Assemblée générale, constitue un fait illicite de caractère continu engageant la responsabilité internationale d'Israël, et a exigé qu'Israël s'acquitte sans délai de toutes les obligations juridiques qui lui incombent en vertu du droit international.²⁴⁴
181. L'Union africaine conclut, par conséquent, que la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » est nulle et non avenue parce qu'elle est en contradiction avec des règles de *jus cogens*, à savoir, le droit à l'autodétermination dans un cas d'occupation étrangère et l'interdiction de l'acquisition de territoires par la force.²⁴⁵

²⁴¹ Voir, résolution 476 du Conseil de sécurité (30 juin 1980) (affirmant que « toutes les mesures qui ont modifié le caractère géographique, démographique et historique et le statut de la Ville sainte de Jérusalem sont nulles et non avenues (...) ». Voir aussi, les résolutions du Conseil de sécurité 252 (1968), adoptée le 21 mai 1968, 267 (1969), adoptée le 1^{er} avril 1969, 298 (1971), adoptée le 25 septembre 1971.

²⁴² Voir la résolution 478 du Conseil de Sécurité, du 20 août 1980 (où le Conseil « décide de ne pas reconnaître la “loi fondamentale” et les autres actions d'Israël qui, du fait de cette loi, cherchent à modifier le caractère et le statut de Jérusalem et demande (...) aux États qui ont établi des missions diplomatiques à Jérusalem de retirer ces missions de la Ville sainte »).

²⁴³ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024*, p. 71, par. 254 et 285.

²⁴⁴ Résolution ES-10/24 de l'Assemblée générale, *Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de l'illicéité de la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé* (18 septembre 2024) (A/RES/ES-10/24).

²⁴⁵ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 233.

2. Les deux lois sont contraires aux obligations internationales d'Israël

182. L'Union africaine affirme qu'Israël doit immédiatement abroger les lois du 28 octobre 2024 et, dans l'attente de leur abrogation de les priver d'effet parce qu'elles sont, de toute évidence, contraires aux obligations d'Israël en vertu du droit international. C'est notamment le cas de l'obligation d'Israël, prévue à l'article 2, paragraphe 5, de la Charte des Nations Unies, de donner « pleine assistance » à toute action de l'Organisation, y inclus l'UNRWA. L'obligation de pleine assistance implique qu'Israël prenne des mesures positives pour faciliter les activités de l'UNRWA en Territoire palestinien occupé. Pourtant la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » prévoit :

« Aucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom. »²⁴⁶

183. Les lois adoptées par la Knesset sont également contraires aux obligations d'Israël en vertu de l'accord Comay-Michelmores. Les dispositions de cet accord exigent que les autorités israéliennes soient en contact avec l'UNRWA et son personnel afin de faciliter l'action de l'UNRWA. Les autorités israéliennes doivent notamment assurer la protection de l'UNRWA, de son personnel et de ses biens. Elles doivent en outre faciliter la circulation du personnel de l'Office dans le Territoire palestinien occupé et en Israël en coordination avec les autorités civiles et militaires.

184. Par ailleurs, les deux lois, en visant à faire cesser les activités de l'UNRWA, sont aussi contraires aux obligations d'Israël en vertu du droit international humanitaire et des droits humains en ce qu'elles entravent les actions de secours au profit de la population palestinienne. Comme l'a signalé le Secrétaire général des Nations Unies dans ses lettres identiques du 9 décembre 2024 adressées à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, si ces lois venaient à être appliquées, elles entraîneraient des conséquences dévastatrices pour la population civile palestinienne, sachant qu'il est irréaliste d'imaginer à l'heure

²⁴⁶ Voir Dossier No. N65, *Lettre datée du 28 octobre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/558 ; N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. A/79/684-S/2024/892.

actuelle qu'une autre entité puisse venir remplacer cet Office des Nations Unies et fournir convenablement l'assistance et les services requis dans le Territoire palestinien occupé.²⁴⁷

G. Israël doit respecter, faciliter et protéger la présence et les activités des États tiers au soutien de l'exercice par le peuple palestinien de son droit à disposer de lui-même

185. L'Union africaine soutient qu'Israël doit respecter, faciliter et protéger la présence et les activités des États tiers en Territoire palestinien occupé en faveur du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même. Concrètement, Israël ne doit pas entraver le droit des États tiers de maintenir des relations diplomatiques avec le peuple palestinien **(1)**. En outre, Israël ne doit pas entraver le droit des États tiers de donner un appui à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à disposer de lui-même **(2)**.

1. Israël doit respecter le droit des États tiers d'établir et de maintenir des relations diplomatiques avec le peuple palestinien

186. L'Union africaine observe que le peuple palestinien, à l'instar de tout peuple, a droit à la solidarité internationale et à jouir des bénéfices de la coopération internationale. En effet, les peuples sont des sujets du droit international qui ont tous les droits que possèdent les États en vertu du droit international. La seule différence qui sépare les peuples des États a trait, non pas à la jouissance des droits en vertu du droit international, mais à leur exercice, notamment en raison des entraves qui empêchent parfois les peuples d'exercer tous leurs droits en tant que sujets du droit international. L'Union africaine note que les relations diplomatiques entre les peuples et les États tiers jouissent de toutes les protections et immunités relatives aux relations diplomatiques en droit international, notamment celles de la Convention de Vienne relative aux relations diplomatiques à laquelle la Palestine est partie.²⁴⁸

²⁴⁷ Dossier No N66, *Lettres identiques datées du 9 décembre 2024, adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, UN doc. (A/79/684) and (S/2024/892).

²⁴⁸ Convention de Vienne relative aux relations diplomatiques, adoptée le 18 avril 1961, entrée en vigueur le 24 avril 1964, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

187. L'Union africaine réaffirme que le fait de l'occupation ne donne aucun droit à Israël, notamment celui d'interférer avec le droit du peuple palestinien et des États tiers d'entretenir des relations diplomatiques. En effet, le droit du peuple palestinien à disposer de lui-même inclut le droit de choisir ses options en matière de politique étrangère, y inclut l'établissement de relations diplomatiques.²⁴⁹ Par conséquent, Israël est tenu de ne poser aucune entrave à la présence et aux activités des tiers pour établir et maintenir des relations diplomatiques avec le peuple palestinien. D'ailleurs, les Nations Unies, auxquelles cet État appartient, entendent réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes humanitaires, mais également les difficultés d'ordre économique et social.²⁵⁰

2. Israël a l'obligation de ne pas entraver l'appui donné par les États tiers au peuple palestinien pour l'exercice de son droit à disposer de lui-même

188. L'Union africaine soutient que le peuple palestinien, en tant que peuple assujéti à des mesures de coercition et privé par la force de son droit à l'autodétermination, a le droit de recevoir le soutien requis pour qu'il puisse exercer son droit à disposer de lui-même et qu'un tel droit est opposable à la puissance coloniale. Comme le note la résolution 2625 de l'Assemblée générale, qui codifie à bien d'égard les règles du droit international coutumier, et détaille les principes du droit international contenus dans la charte des Nations Unies :

« Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples mentionnés ci-dessus dans la formulation du présent principe de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. *Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte.* »²⁵¹

189. Par ailleurs, l'article 7 de l'annexe à la résolution 3314 de l'Assemblée générale réitère ce droit des peuples privés par la force de la jouissance de leur droit à disposer d'eux-mêmes

²⁴⁹ Voir *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 241 (« un élément clé du droit à l'autodétermination est le droit des peuples de déterminer librement leur statut politique »).

²⁵⁰ Voir Article 1, paragraphe 3, Charte des Nations Unies.

²⁵¹ Résolution 2625 (XXV). *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* (adoptée le 24 octobre 1970) (italiques ajoutées) (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/202170?v=pdf>).

de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et aux principes de la Charte. En effet, il précise qu'un tel soutien ne saurait constituer un acte d'agression au sens de l'article 2 de ladite annexe en ces termes :

« Rien dans la présente Définition, et en particulier l'article 3, ne pourra en aucune manière porter préjudice au droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance, tel qu'il découle de la Charte, des peuples privés par la force de ce droit et auxquels fait référence la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, notamment les peuples qui soumis à des régimes coloniaux ou racistes ou à d'autres formes de domination étrangère; ainsi *qu'au droit de ces mêmes peuples de lutter à cette fin et de chercher et de recevoir un appui, conformément aux principes de la Charte et en conformité avec la Déclaration susmentionnée.* »²⁵²

190. L'Union africaine rappelle à cet égard que les États tiers ont non seulement le droit de fournir au peuple palestinien l'aide et l'assistance requises pour qu'il exerce son droit à l'autodétermination, mais également l'obligation de « veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé », comme l'a affirmé la Cour à plusieurs reprises.²⁵³ La résolution 2625 de l'Assemblée générale est claire :

« Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de :

- a) Favoriser les relations amicales et la coopération entre les États ; et
- b) Mettre rapidement fin au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés ;

et en ayant présent à l'esprit que soumettre des peuples à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangère constitue une violation de ce

²⁵² Article 7, de l'annexe « Définition de l'agression » à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale (adoptée le 14 décembre 1974) (italiques ajoutées) (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/190983?ln=fr&v=pdf>).

²⁵³ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 279 ; Voir également, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, par. 159.

principe, ainsi qu'un déni des droits fondamentaux de l'homme, et est contraire à la Charte ». ²⁵⁴

191. L'article 1, paragraphe 3, commun des Pactes de 1966 prévoient que :

« Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, 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 ». ²⁵⁵

192. L'Union africaine soutient que le droit des États tiers de fournir un appui au peuple palestinien et leur obligation de veiller à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice par celui-ci de son droit à disposer de lui-même imposent certaines obligations à Israël. En effet, Israël doit respecter ce droit des États tiers et ne saurait poser des entraves à son exercice. Par ailleurs, Israël a une double obligation envers le peuple palestinien. Comme la Cour l'a déjà affirmé à plusieurs reprises, en tant qu'État qui, par son occupation illicite du Territoire palestinien et ses pratiques et politiques, pose des entraves au droit du peuple palestinien à disposer de lui-même, Israël doit mettre fin à son occupation et lever toutes ces entraves. En outre, en tant qu'État membre de la communauté internationale, Israël doit coopérer avec les États tiers afin d'assurer la jouissance effective par le peuple palestinien de son droit à disposer de lui-même. Il doit par conséquent accorder toutes les facilités à sa disposition pour la fourniture par les États tiers de l'appui nécessaire pour que celui-ci puisse disposer de lui-même.

H. Israël doit donner des assurances qu'il se conformera à ses obligations internationales relatives à la présence et aux activités des organisations internationales et des États en Territoire palestinien occupé

193. L'Union africaine soutient qu'Israël doit donner des assurances qu'il se conformera à ses obligations internationales relatives à la présence et aux activités des États tiers et des

²⁵⁴ Résolution 2625 (XXV). *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* (adoptée le 24 octobre 1970) (italiques ajoutées) (disponible ici : <https://digitallibrary.un.org/record/202170?v=pdf>).

²⁵⁵ Article 1, paragraphe 2, commun au Pacte international sur les droits civils et politiques et au Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, Recueil des traités des Nations Unies, vol. 999, p. 171 (disponible ici: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=fr).

organisations internationales en Territoire palestinien occupé. En effet, de telles assurances sont nécessaires, d'une part, pour qu'Israël se conforme à certaines de ses obligations en vertu du droit international humanitaire et, d'autre part, pour permettre aux organisations internationales et aux États tiers d'exercer leurs droits au soutien du peuple palestinien.

194. L'Union africaine maintient que le droit international humanitaire impose à Israël d'offrir des assurances quant à son comportement afin de ne pas commettre d'actes d'intimidation et d'actes destinés ou ayant l'effet de propager la terreur au sein de la population civile. L'article 33 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre dispose que « les peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de terrorisme, sont interdites ».²⁵⁶ De même, l'article 51, paragraphe 2, du Protocole additionnel I, qui reflète une règle du droit international coutumier,²⁵⁷ prohibe « les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile ». Par ailleurs, la prohibition de l'utilisation de la famine comme moyen de guerre est une règle coutumière du droit international²⁵⁸ et un crime de guerre réprimé par le Statut de la Cour pénale internationale.²⁵⁹ Il en est de même pour les transferts forcés de population ainsi que les actes destinés à avoir cet effet.
195. L'Union africaine soutient que les mesures et pratiques d'Israël qui entravent l'accès à l'assistance humanitaire ainsi qu'à l'aide au développement, de même que celles destinées ou ayant l'effet d'entraver l'action de secours par des États tiers et des organisations internationales, créent un climat de terreur et d'intimidation au sein de la population

²⁵⁶ Article 33 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, signé le 12 août 1949, entré en vigueur le 21 octobre 1950 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280158b1a&clang=fr>).

²⁵⁷ Règle 2. – Les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile sont interdits. Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. I (*Règles*), CICR, Bruylant, 2006, p. 10.

²⁵⁸ Règle 53. – Il est interdit d'utiliser la famine comme méthode de guerre contre la population civile. Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. I (*Règles*), CICR, Bruylant, 2006, p. 248.

²⁵⁹ Art. 8, par. 2, al. b) xxv) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, signé le 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1 juillet 2002 (disponible ici : <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280025774&clang=fr>). Elle constitue également l'un des arguments principaux soutenant les accusations de génocide contre l'Etat Israélien. En plus des arguments de l'Afrique du Sud sur ce point, voir également, Conseil de droits de l'homme, *Anatomie d'un génocide, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*, Francesca Albanese (1^{er} juillet 2024) (A/HRC/55/73), par. 34-45.

palestinienne qui a l'effet de pousser cette dernière au départ en rendant les conditions de vie impossibles en Territoire palestinien occupé. Comme l'a remarqué le Secrétaire général,

« Les bombardements des Forces de défense israéliennes sont constants et les gens n'ont ni abri ni produits de première nécessité pour survivre. Je m'attends à ce que les conditions désespérées qui règnent entraînent bientôt un effondrement de l'ordre public, ce qui rendrait impossible toute aide humanitaire, même limitée. La situation pourrait encore s'aggraver si des épidémies venaient à se déclencher et si des pressions accrues provoquaient des déplacements massifs vers les pays voisins.

(...)

Nous sommes face à un risque grave d'effondrement du système humanitaire. La situation se dégrade rapidement ; elle pourrait se transformer en une catastrophe aux conséquences potentiellement irréversibles pour l'ensemble des Palestiniens ainsi que pour la paix et la sécurité dans la région. Une telle issue doit être évitée à tout prix ».²⁶⁰

196. Quant au Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, il attirait l'attention sur la situation particulièrement atroce de Gaza :

« Tens of thousands of people, mostly women and children, have been killed or injured. Families are sleeping in the open as temperatures plummet. Areas where civilians were told to relocate for their safety have come under bombardment. Medical facilities are under relentless attack. The few hospitals that are partially functional are overwhelmed with trauma cases, critically short of all supplies, and inundated by desperate people seeking safety.

A public health disaster is unfolding. Infectious diseases are spreading in overcrowded shelters as sewers spill over. Some 180 Palestinian women are giving birth daily amidst this chaos. People are facing the highest levels of food insecurity ever recorded. Famine is around the corner.

For children in particular, the past 12 weeks have been traumatic: No food. No water. No school. Nothing but the terrifying sounds of war, day in and day out.

Gaza has simply become uninhabitable ».²⁶¹

197. L'Union africaine observe que l'adoption par Israël des lois du 28 octobre 2024 conduira inéluctablement à une déconfiture totale du système humanitaire en Palestine ; ce qui engendrera des « conséquences désastreuses » et compromettra la vie de millions de

²⁶⁰ Lettre datée du 6 décembre 2023, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (6 décembre 2023) (S/2023/962).

²⁶¹ M. Griffiths, "Statement: The war in Gaza must end" (5 janvier 2024) (disponible ici: <https://www.unocha.org/news/un-relief-chief-war-gaza-must-end>).

palestiniens en Territoire palestinien occupé.²⁶² En effet, dans son rapport de 2024 sur l'évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé, la CNUCED remarqua que

« les restrictions à l'entrée de l'aide humanitaire aggravent la pauvreté dans le Territoire palestinien occupé et augmentent le risque de famine et d'inanition. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement, si les affrontements se poursuivaient jusqu'à la mi-2024, le taux de pauvreté pourrait atteindre 60,7 % et faire passer une grande partie de la classe moyenne sous le seuil de pauvreté ».²⁶³

198. L'Union africaine affirme que le comportement global d'Israël à l'égard de ses obligations internationales pertinentes doit être pris en compte dans l'évaluation de l'état psychologique dans lequel se trouve la population palestinienne. L'Union africaine rappelle que l'Assemblée générale a demandé, à de nombreuses reprises, à Israël de lever les entraves à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à disposer de lui-même.²⁶⁴ L'Union africaine rappelle que dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, la Cour a demandé à l'État d'Israël de respecter scrupuleusement ses obligations en matière de droit humanitaire et de prendre les mesures pour lever les entraves aux droits des palestiniens résultant de la construction du mur.²⁶⁵ Dans son récent avis sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, la Cour a indiqué qu'Israël doit mettre fin à toute une série de politiques et de pratiques contraires au droit international notamment en ce qui concerne ses pratiques de colonisation, ses lois et pratiques discriminatoires ainsi que ses pratiques attentatoires au droit du peuple palestinien à l'autodétermination.²⁶⁶ De même, la Cour a indiqué plusieurs mesures conservatoires dans l'affaire contentieuse opposant l'Afrique du Sud à Israël. Tant le Conseil de sécurité que

²⁶² UN News, *Israel UNRWA ban will undermine Gaza ceasefire: Security Council hears* (28 Janvier 2025) (disponible ici: <https://news.un.org/en/story/2025/01/1159516>).

²⁶³ CNUCED, *Evolution de l'économie du Territoire palestinien occupé : Note du Secrétariat de la CNUCED* (23 juillet 2024) (TD/B71/3), p. 7 (disponible ici: https://unctad.org/system/files/official-document/tdb71_d3_fr.pdf)

²⁶⁴ Voir, notamment, Dossier No. N218, UN doc. A/RES/ES-10/24, 18 septembre 2024 ; N219, UN doc. A/RES/ES-10/25, 11 décembre 2024.

²⁶⁵ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, par. 162.

²⁶⁶ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Avis consultatif du 19 juillet 2024*, par. 267- 272.

l'Assemblée générale ont appelé Israël à garantir l'accès des Palestiniens à l'assistance humanitaire²⁶⁷ et également à protéger les droits du personnel de secours.²⁶⁸ La Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale s'est basée sur ces faits pour délivrer deux mandats d'arrêts contre de hauts responsables israéliens ; ce qui témoigne de la gravité des manquements d'Israël à cet égard.²⁶⁹ L'Union africaine déplore qu'Israël ne se soit pas conformé jusque-là avec ses obligations. L'Union africaine conclut qu'Israël doit offrir des assurances pour lever la terreur qui s'installe au sein de la population palestinienne du fait de ces mesures et pratiques, ainsi qu'à la lumière de son comportement global.

199. En outre, l'Union africaine soutient qu'Israël doit offrir des assurances pour se conformer à son obligation de respecter et de faciliter l'exécution par l'UNRWA de son mandat. En effet, l'Union africaine a déjà observé que les mesures et pratiques israéliennes examinées ci-dessus sont contraires aux obligations d'Israël en vertu du droit des Nations Unies et qu'Israël avait l'obligation de respecter, faciliter et coopérer à la mise en œuvre par l'UNRWA de son mandat. L'attitude actuelle d'Israël consistant à multiplier les entraves à l'action humanitaire et aux actions d'aide au développement du peuple palestinien, les mesures draconiennes et les tracasseries innombrables qu'il leur fait subir installent une atmosphère délétère de nature à détruire le climat de confiance requis pour l'accomplissement heureux de la mission de l'UNRWA. Elles génèrent un climat d'incertitude qui entrave la capacité de l'UNRWA à exercer ses fonctions. Par conséquent,

²⁶⁷ Voir, par exemple, Dossier No. N223, UN doc. S/RES/2712 (2023), par. 4 ; N226, UN doc. S/RES/2720 (2023), par. 1-3 ; N228, *Déclaration à la presse faite par le Conseil de sécurité sur les faits survenus autour d'un convoi d'aide humanitaire dans la bande de Gaza*, UN doc. SC/15608, 2 mars 2024 ; N229, UN doc. S/RES/2728 (2024) ; N231, *Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur les travailleurs humanitaires et le risque de famine à Gaza*, UN doc. SC/15658, 11 avril 2024 ; N239, *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)*, UN doc. SC/15874, 30 octobre 2024. Voir aussi dossier no. N215, A/RES/ES-10/21, 27 octobre 2023 ; N219, UN doc. A/RES/ES-10/25, 11 décembre 2024 ; N220, UN doc. A/RES/ES-10/26, 11 décembre 2024.

²⁶⁸ Voir, par exemple, Dossier No. N249, UN doc. S/RES/1502 (2003) ; N250, UN doc. S/RES/2175 (2014) ; N251, UN doc. S/RES/2286 (2016) ; N252, UN doc. S/RES/2730 (2024). Voir aussi dossier no. N184, UN doc. A/RES/76/127, 10 décembre 2021 ; N185, UN doc. A/RES/77/31, 6 décembre 2022 ; N186, UN doc. A/RES/78/118, 8 décembre 2023 ; N187, UN doc. A/RES/79/138, 9 décembre 2024.

²⁶⁹ Cour pénale internationale, Communiqué de presse: 21 novembre 2024 | Situation dans l'État de Palestine : La Chambre préliminaire I de la CPI rejette les exceptions d'incompétence soulevées par l'État d'Israël et délivre des mandats d'arrêt à l'encontre de MM. Benyamin Nétanyahou et Yoav Gallant (disponible ici : <https://www.icc-cpi.int/fr/news/situation-dans-letat-de-palestine-la-chambre-preliminaire-i-de-la-cpi-rejette-les-exceptions>)

offrir des assurances est un moyen pour Israël d'établir un climat de confiance qui permettrait à l'UNRWA de remplir son mandat. Comme le remarquait la Commission du droit international, dans le contexte de la responsabilité internationale, « [l]es assurances et garanties visent à rétablir la confiance dans une relation continue ».²⁷⁰

Conclusions de l'Union africaine

200. À la lumière de l'analyse développée dans cet exposé écrit, l'Union africaine a l'honneur de conclure que la Cour devrait, en réponse à la question posée par l'Assemblée générale dans sa demande d'avis consultatif consignée dans la résolution 79/232 du 19 décembre 2024, décider que les obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités des États tiers et des organisations internationales en Territoire palestinien occupé, y compris celles relatives à la fourniture d'assistance humanitaire, d'aide au développement et au soutien du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même, sont les suivantes :

1. Israël a l'obligation d'assurer la jouissance effective par les populations et le peuple palestiniens en Territoire palestinien occupé de leur droit à l'existence, à la vie et à l'alimentation, notamment en ne les privant pas de leurs propres moyens de subsistance et en approvisionnant la population palestinienne en vivres et en produits médicaux en quantité et en qualité suffisante ;
2. Israël a l'obligation d'assurer la jouissance effective par les populations et le peuple palestiniens en Territoire palestinien occupé de leur droit à la santé, notamment en maintenant le bon fonctionnement des services médicaux et hospitaliers et en n'entravant pas leur fonctionnement ;
3. Israël a l'obligation de garantir la jouissance effective par les enfants en Territoire palestinien occupé de leur droit à l'éducation ;
4. Israël a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la jouissance effective par le peuple palestinien en Territoire palestinien occupé de son

²⁷⁰ Projet d'articles sur la responsabilité de l'état pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II (2), p. 236.

droit au développement social, économique et culturel, y compris en mettant fin à l'occupation ;

5. Israël a l'obligation de respecter et de faciliter la fourniture de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement aux populations et au peuple palestiniens par les organisations internationales et les États tiers ;
6. Israël a l'obligation de protéger le personnel participant aux actions de secours en faveur de la population palestinienne ;
7. Israël a l'obligation de respecter le mandat de l'UNRWA ;
8. Israël a l'obligation de respecter les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, y compris ceux au bénéfice de ses organes subsidiaires, notamment l'UNRWA et de prendre toutes les mesures nécessaires dans son droit interne pour qu'ils soient garantis ;
9. Israël a l'obligation de respecter les termes de l'accord Comay-Michelmores jusqu'à son remplacement par un autre accord entre l'UNRWA et Israël au sujet de la pleine assistance qu'Israël entend accorder à l'UNRWA, conformément à ses obligations en vertu de l'article 2, paragraphes 2 et 5, de la Charte ;
10. Israël a l'obligation d'abroger immédiatement, selon les moyens de son choix, la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » et la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël » du 28 octobre 2024 et, en attendant leur mise en œuvre, de les priver immédiatement d'effet ;
11. Israël doit respecter, faciliter et protéger la présence et les activités des États tiers en Territoire palestinien occupé au soutien de l'exercice par le peuple palestinien de son droit à disposer de lui-même ;
12. Israël doit immédiatement donner des assurances qu'il se conformera à ses obligations internationales relatives à la présence et aux activités des États tiers, des organisations internationales, y compris en ce qui concerne la fourniture

d'assistance humanitaire, d'aide au développement et au soutien de l'exercice par le peuple palestinien de son droit à disposer de lui-même.

Prof. Hajer Gueldich
Conseillère juridique de l'Union africaine