

OPINION INDIVIDUELLE DE M^{ME} LA JUGE SEBUTINDE, VICE-PRÉSIDENTE

[Traduction]

Raisons décisives justifiant l'adoption par la Cour d'une approche mesurée évitant de revenir sur des questions déjà tranchées, de préjuger des questions contentieuses pendantes ou de tourner le principe du consentement des États — Difficultés à vérifier l'exactitude et l'authenticité des informations présentées concernant la situation humanitaire à Gaza — Nécessité impérieuse de déterminer les causes profondes et les blocages entravant l'acheminement de l'assistance vitale — Question posée par l'Assemblée générale étant étroitement circonscrite — Obligations dues par les États Membres de l'Organisation hôtes d'organismes des Nations Unies n'étant pas absolues et pouvant être assorties de réserves au titre d'accords particuliers conclus entre organismes des Nations Unies et États hôtes — Présence et activités de l'UNRWA sur le territoire d'Israël étant soumises au consentement de celui-ci — Interdiction faite à l'UNRWA de poursuivre ses activités sur le territoire d'Israël s'inscrivant dans l'obligation de celui-ci, au titre de conventions internationales contre le terrorisme et de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité, de prendre des mesures antiterroristes appropriées — Puissances occupantes disposant d'une grande latitude pour mettre en œuvre leurs obligations juridiques — Décision d'Israël de restreindre la présence et les activités de l'UNRWA sur son territoire pour des raisons de sécurité nationale étant justifiée du point de vue du droit international — Préoccupations d'Israël en matière de sécurité nationale concernant l'UNRWA justifiant une enquête approfondie et impartiale ainsi qu'une solution de la part des autorités compétentes — Membre de l'Organisation n'étant pas tenu d'aider un organisme des Nations Unies à perpétuer son comportement face à des actions allant manifestement à l'encontre des principes de la Charte et ayant lieu au détriment des intérêts ou de la sécurité du Membre — Obligation d'assistance énoncée au paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte se limitant aux actions coercitives entreprises par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte — Dispositions juridiques précises imposant à une puissance occupante de faciliter les secours à la population civile n'emportant pas anéantissement du droit naturel de celle-ci d'assurer sa propre sécurité — Paix durable et règlement à long terme du conflit israélo-palestinien pouvant uniquement être obtenus au moyen de la facilitation par la communauté internationale d'un dialogue constructif entre les parties.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION.....	3
I. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES	4
A. Compétence consultative de la Cour	4
B. Pouvoir discrétionnaire.....	4
i) Revenir sur des questions déjà tranchées constitue un abus manifeste de la compétence consultative de la Cour et revient à politiser sa fonction judiciaire	5
ii) Traiter des « violations alléguées » de certaines obligations juridiques à ce stade risque de préjuger des questions dont est saisie la Cour dans des affaires contentieuses en cours	7
iii) La question tourne potentiellement le cadre international de négociation existant, ainsi que le principe du consentement des États au règlement judiciaire des différends interétatiques.....	8

II. CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA QUESTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	9
A. Des buts et objectifs irréconciliables.....	9
B. Des récits contradictoires concernant la situation humanitaire à Gaza	10
C. Les véritables questions que la Cour et la communauté internationale devraient traiter	12
III. RÉSOLUTION 79/232 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.....	13
A. Interprétation et portée de la question	13
B. Organismes et organes de l'Organisation des Nations Unies à l'œuvre dans le Territoire palestinien occupé.....	15
C. États et organisations prenant part à la fourniture d'une aide humanitaire et d'une aide au développement dans le Territoire palestinien occupé	15
D. Statut et rôle uniques de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.....	17
E. Cadre juridique régissant les relations entre l'UNRWA et Israël, et licéité de la cessation par Israël de sa coopération avec l'Office.....	18
i) L'« accord Comay-Michelmores du 14 juin 1967 » et la convention de 1946	18
ii) Le paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte des Nations Unies doit être interprété conformément au principe de la nécessité fonctionnelle	19
iii) La présence et les activités de l'UNRWA dans le territoire d'Israël sont soumises au consentement de l'État hôte	20
iv) Israël est tenu à des obligations internationales contradictoires de lutter contre les actes de terrorisme sur son territoire	22
v) Les obligations juridiques imposées aux puissances occupantes prévoient une grande latitude quant à leur mise en œuvre	23
F. Préoccupations d'Israël en matière de sécurité l'ayant conduit à mettre fin à sa coopération avec l'UNRWA.....	25
G. Les préoccupations d'Israël en matière de sécurité appellent une enquête approfondie et une solution de la part des autorités compétentes	27
H. Les lois adoptées par la Knesset sont conformes aux obligations d'Israël au regard du droit international.....	30
IV. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN TANT QUE MEMBRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ...	31
V. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE.....	33
CONCLUSION	34

INTRODUCTION

1. J'explique, en préambule de cette opinion individuelle, pourquoi j'ai voté avec la majorité dans certains cas, mais pas dans d'autres. *Premièrement*, je conviens avec la majorité que la Cour a sans conteste la compétence voulue pour donner l'avis sollicité.

2. *Deuxièmement*, même si je me suis prononcée pour qu'elle réponde à la question posée par l'Assemblée générale, je suis fermement convaincue que la Cour, afin de préserver l'intégrité de sa fonction judiciaire, aurait dû, pour répondre à cette question, tenir compte des raisons décisives présentées ci-après¹. Ce n'est, hélas, pas le cas. Prises individuellement et collectivement, les raisons que j'expose dans la présente opinion individuelle justifient de procéder avec mesure pour limiter comme il convient la portée de la réponse donnée par la Cour.

3. *Troisièmement*, même si j'ai voté en faveur de l'alinéa *a*) du point 3 du dispositif (par. 223) du présent avis consultatif, je tiens à souligner que les obligations incombant à Israël en vertu du droit international humanitaire d'assurer à la population palestinienne — y compris les Palestiniens de la bande de Gaza — un approvisionnement suffisant en produits essentiels à la vie quotidienne, comme l'a affirmé la Cour elle-même, « sont demeurées proportionnées au degré de son contrôle effectif »² exercé sur le territoire. À mon humble avis, étant donné le caractère fluctuant et évolutif de la situation sur le terrain, la Cour ne dispose pas d'éléments de preuve suffisamment fiables pour mesurer avec précision le degré actuel de contrôle effectif exercé par Israël sur la bande de Gaza. Il est dès lors difficile d'adhérer à la conclusion de la majorité selon laquelle ce contrôle s'est « considérablement accru »³ depuis l'avis consultatif antérieur de la Cour.

4. Il est primordial que les obligations humanitaires d'Israël soient acquittées d'une façon qui ne compromette pas indûment ses intérêts légitimes en matière de sécurité. Or, le raisonnement tenu par la Cour ne semble pas donner un poids suffisant aux préoccupations exprimées par Israël, notamment lorsque celui-ci affirme que des membres du Hamas ont infiltré l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après, l'« UNRWA » ou l'« Office »), portant ainsi potentiellement atteinte à la neutralité de cet organisme humanitaire. De plus, la Cour semble jeter un doute sur la bonne foi d'Israël lorsqu'il invoque ces préoccupations en matière de sécurité et met en question leur pertinence s'agissant du respect par cet État des obligations que lui fait le droit international⁴.

5. *Quatrièmement*, je suis d'avis que le fait de dire que l'État d'Israël a effectivement des responsabilités au regard du droit international humanitaire — notamment celles énoncées aux alinéas *c*) à *f*) du point 3 du dispositif (par. 223) du présent avis consultatif — ne doit être interprété ni comme un doute jeté sur le respect par Israël de ces obligations ni comme une atténuation des responsabilités qu'ont, en parallèle, d'autres parties au conflit.

6. En outre, comme la Cour l'a elle-même reconnu, « l'intensité des hostilités pourrait avoir une incidence sur la mise en œuvre de certaines obligations relevant du droit de l'occupation et,

¹ Voir les paragraphes 9 à 16 de la présente opinion individuelle.

² Voir le paragraphe 85 du présent avis consultatif et *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. 93-94.

³ Voir le paragraphe 86 du présent avis consultatif.

⁴ *Ibid.*, par. 88-90.

partant, sur le comportement qui est requis de la puissance occupante »⁵. Malheureusement, la Cour, dans son raisonnement, ne tient pas compte des réalités complexes de la guerre urbaine, notamment la densité démographique exceptionnellement élevée de Gaza, l'utilisation par le Hamas de civils palestiniens et d'otages israéliens comme boucliers humains ainsi que la militarisation d'infrastructures civiles telles que des hôpitaux et écoles. Pour autant qu'elles soient étayées par des éléments de preuve crédibles et vérifiables, ces considérations sont particulièrement importantes pour apprécier tant l'étendue que la mise en œuvre des obligations qu'imposent à Israël le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Je ne suis toujours pas convaincue que le niveau de preuve requis pour effectuer cette vérification puisse être atteint dans le cadre de la présente procédure consultative.

I. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

A. Compétence consultative de la Cour

7. En vertu du paragraphe 1 de l'article 65 du Statut, la Cour internationale de Justice est habilitée à donner un avis consultatif sur toute question juridique à la demande de tout organe ou institution y autorisé au titre de la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions. L'article 96 de la Charte précise en outre que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont expressément le droit de demander un tel avis. La Cour a déjà dit que les questions juridiques qui lui sont soumises doivent entrer dans le cadre de l'activité de l'organe demandeur et que « [c]'est à la Cour qu'il appartient de s'assurer que la demande d'avis consultatif émane d'un organe ou d'une institution ayant compétence pour ce faire »⁶.

8. L'Assemblée générale a demandé un avis consultatif sur les obligations juridiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, à la fois en tant que Puissance occupante et en tant qu'État Membre de l'Organisation des Nations Unies. Ces questions relèvent du mandat confié à l'Assemblée générale de préserver la paix et la sécurité internationales, et concernent le statut juridique des entités de l'Organisation, notamment l'UNRWA. Les questions étant juridiques, la Cour a compétence pour y répondre. Dans la présente espèce, tous les critères susmentionnés sont remplis et aucun participant n'a contesté la compétence de la Cour de donner l'avis consultatif demandé.

B. Pouvoir discrétionnaire

9. Même lorsque sa compétence consultative est établie, la Cour conserve le pouvoir discrétionnaire de refuser de donner un avis, si des raisons décisives le justifient⁷, ou de procéder avec mesure de sorte à limiter la portée de son avis afin de préserver l'intégrité de sa fonction judiciaire⁸. Elle a affirmé avec constance qu'elle ne devait pas, en principe, refuser de répondre à une demande d'avis consultatif⁹, sauf si cela est nécessaire pour protéger l'intégrité de son rôle en tant

⁵ *Ibid.*, par. 87.

⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 145, par. 15.*

⁷ *Sahara occidentale, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 20, par. 19.*

⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 157, par. 45.*

⁹ *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1951, p. 19.*

qu'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies¹⁰. Dans la présente procédure, les raisons décisives exposées ci-après, prises tant séparément que dans leur ensemble, justifient de procéder avec mesure et doivent conduire la Cour à limiter la portée de son avis afin de préserver l'intégrité de sa fonction judiciaire.

i) Revenir sur des questions déjà tranchées constitue un abus manifeste de la compétence consultative de la Cour et revient à politiser sa fonction judiciaire

10. Il convient de rappeler que l'Assemblée générale a adopté la résolution 79/232 à peine cinq mois après que la Cour a donné son avis consultatif en la procédure sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* (ci-après, l'« avis consultatif sur les politiques et pratiques d'Israël »)¹¹. Dans cet avis, ainsi que dans celui rendu dans la procédure consultative sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (ci-après, l'« avis consultatif sur le mur »)¹², la Cour s'est déjà exprimée sur les règles et principes de droit international applicables, et a exposé son interprétation des obligations particulières qui incombent à Israël dans le Territoire palestinien occupé en tant que « Puissante occupante », y compris en ce qui concerne le droit à l'autodétermination du peuple palestinien. J'estime que revenir sur des questions déjà tranchées dans des avis consultatifs antérieurs constitue un usage détourné manifeste de la compétence consultative de la Cour et nuit à la bonne administration de la justice internationale. Cette répétition ne sert aucun objectif judiciaire légitime et risque de politiser la procédure de la Cour, portant ainsi atteinte à l'autorité et à l'impartialité attachées à sa fonction consultative. Les exemples qui suivent illustrent mon propos.

— Une question centrale soulevée en la présente procédure concerne l'applicabilité du droit international humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, en particulier dans la bande de Gaza. Dans l'avis consultatif sur le mur et dans celui sur les politiques et pratiques d'Israël, la Cour a affirmé que la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, est sous occupation israélienne¹³ et que la quatrième convention de Genève et les règles coutumières du droit international humanitaire sont applicables dans le Territoire palestinien occupé¹⁴. Dans l'avis sur les politiques et pratiques d'Israël, elle a dit, en outre, que le droit de l'occupation reste applicable à Gaza et a conclu que le désengagement d'Israël en 2005 ne l'avait pas déchargé des obligations que lui impose le droit de l'occupation, et que les obligations de cet État demeurent en ce qu'il conserve un contrôle effectif sur la bande de Gaza¹⁵. En conséquence, la Cour a établi, dans les deux avis, que le droit international humanitaire s'applique dans le Territoire palestinien occupé et qu'Israël est lié par les obligations que lui incombent au titre de cette branche du droit. Elle le rappelle, inutilement, aux paragraphes 83 à 90 du présent avis consultatif.

¹⁰ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I), p. 113, par. 64.*

¹¹ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024.*

¹² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136.*

¹³ *Ibid.*, p. 167, par. 78 ; *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024, par. 87.*

¹⁴ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 177, par. 101 ; 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.*

¹⁵ *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. 93-94.*

- L'existence des obligations découlant pour Israël de l'article 59 de la quatrième convention de Genève est une question essentielle en la présente procédure. Or, dans l'avis consultatif sur le mur, la Cour a déjà précisé qu'Israël est lié dans le Territoire palestinien occupé par cette disposition, aux termes de laquelle, « [l]orsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens »¹⁶. Elle le redit aux paragraphes 92 à 98 et 127, entre autres, du présent avis consultatif.
- De nombreux participants à la présente procédure ont demandé à la Cour de dire qu'Israël est lié par les obligations qui lui incombent au titre du droit international des droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé. Or, dans l'avis consultatif sur le mur comme dans celui sur les politiques et pratiques d'Israël, elle a déjà conclu que cette branche du droit est applicable dans ce territoire et qu'Israël est tenu d'y respecter les obligations que lui font le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la convention relative aux droits de l'enfant et la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁷. Dans l'avis consultatif sur le mur, la Cour a également relevé expressément que les questions relatives à l'accès des Palestiniens à la nourriture et aux autres biens essentiels à la vie étaient pertinentes dans le contexte des obligations d'Israël en matière de droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé¹⁸. Elle y revient dans le détail, inutilement, aux paragraphes 146 à 160 du présent avis consultatif.
- Un aspect de la présente espèce concerne la qualité qu'a Israël pour exercer une autorité juridique à Jérusalem-Est. Dans l'avis consultatif sur les politiques et pratiques d'Israël, la Cour a déjà jugé illicite l'application étendue de certaines lois israéliennes à Jérusalem-Est, estimant que cela équivalait à une annexion¹⁹. La Cour répète cet argument aux paragraphes 63 à 65 du présent avis consultatif sans analyser la résolution contraignante 2334 (2016) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, qui énonce clairement que « toutes les questions relatives au statut final dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient » devraient être réglées par des négociations. Comme le souligne la résolution, est ainsi prévue la possibilité de modifier les frontières du 4 juin 1967 par la voie de négociations, « y compris en ce qui concerne Jérusalem »²⁰.
- Dans le même avis consultatif²¹, la Cour a étudié par le menu les règles de droit international applicables à la population d'un territoire occupé, et il n'est pas nécessaire d'y revenir pour traiter des obligations d'Israël « en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies ... d'autres organisations internationales et d'États tiers ». Or, c'est précisément ce que fait la Cour dans la quatrième partie du présent avis.

¹⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 187, par. 126.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 180-181, par. 111-113 ; *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.*

¹⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 192, par. 134.*

¹⁹ *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.*

²⁰ Dans sa résolution 2334 (2016), s'il exige d'Israël qu'il mette fin à ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, le Conseil de sécurité souligne cependant que la question du statut de Jérusalem-Est, en définitive, s'inscrit toujours dans celle, plus générale, du Territoire palestinien occupé, qui doit être réglée par la voie de négociations. Cette résolution n'a pas réglé la question du statut de Jérusalem.

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. 84-102.*

- La présente demande d’avis comporte des questions juridiques se rapportant à l’interaction entre l’aide humanitaire et le droit à l’autodétermination des Palestiniens. Dans l’avis consultatif sur les politiques et pratiques d’Israël, lorsqu’elle a passé en revue les obligations d’Israël concernant le droit à l’autodétermination des Palestiniens, la Cour a examiné la question de l’aide humanitaire et a estimé que « [l]a 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 fait obstacle à la jouissance de droits de l’homme fondamentaux, en particulier le droit à l’autodétermination »²². De nombreux participants à la présente procédure ont d’ailleurs cité le paragraphe 241 de cet avis consultatif dans leur exposé. La Cour n’a pas pu s’empêcher pour autant de répéter cet argument dans la quatrième partie du présent avis.

11. Par conséquent, dans sa réponse à la question posée par l’Assemblée générale, la Cour aurait dû s’abstenir de revenir sur des questions déjà traitées dans des avis consultatifs antérieurs. Ces répétitions n’ont rien de constructif et risquent de compromettre l’intégrité du processus judiciaire. À mon humble avis et dans l’intérêt de l’économie judiciaire, le présent avis consultatif aurait dû se concentrer sur des questions n’ayant pas été examinées précédemment.

ii) Traiter des « violations alléguées » de certaines obligations juridiques à ce stade risque de préjuger des questions dont est saisie la Cour dans des affaires contentieuses en cours

12. Deux affaires contentieuses dont la Cour est actuellement saisie traitent de la situation humanitaire en cours dans la bande de Gaza dans le contexte du conflit armé incessant entre le Hamas et Israël. Dans chacune de ces procédures, l’État défendeur risque de subir un préjudice irréparable si la Cour exerce sa compétence consultative sur des questions qui se chevauchent en grande partie. Il s’agit de l’affaire relative à l’*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)* et de l’affaire concernant des *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé (Nicaragua c. Allemagne)*, introduites respectivement le 29 décembre 2023 et le 1^{er} mars 2024, à la suite de l’attaque menée contre Israël par le Hamas le 7 octobre 2023 et des hostilités qui ont suivi. Quinze États ont demandé à intervenir dans l’affaire *Afrique du Sud c. Israël*, notamment le Belize, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, Cuba, l’Espagne, l’Irlande, la Libye, les Maldives, le Mexique, le Nicaragua, la Palestine et la Türkiye, plusieurs d’entre eux ayant aussi participé à la présente procédure consultative. Au cours de celle-ci, nombre de ces États ont affirmé qu’Israël manquait à des obligations lui incombant en vertu des mesures conservatoires indiquées par la Cour dans l’une des affaires contentieuses, une question dont il convient de réserver l’examen au stade du fond de l’instance concernée.

13. En particulier, les mesures conservatoires indiquées par la Cour dans l’affaire *Afrique du Sud c. Israël* imposent déjà à Israël des obligations contraignantes concernant la fourniture d’une aide humanitaire à Gaza, en attendant le règlement définitif de l’affaire.

- Dans son ordonnance du 26 janvier 2024, la Cour a indiqué 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 »²³.

²² *Ibid.*, par. 241.

²³ *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, C.I.J. Recueil 2024 (I), p. 31, point 4 du dispositif (par. 86).

— Dans son ordonnance du 28 mars 2024, la Cour a indiqué que

« [l']État d'Israël doit ... [p]rendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence, 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 »²⁴.

— Dans son ordonnance du 24 mai 2024, la Cour a indiqué que « [l']État d'Israël doit ... [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 »²⁵.

14. La question posée par l'Assemblée générale chevauche en grande partie des questions *sub judice*, notamment en ce qui concerne la portée, la teneur et l'applicabilité des obligations humanitaires. La controverse suscitée par l'acheminement de l'aide humanitaire, qui intervient directement dans l'appréciation des manquements allégués à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, constitue ainsi un élément central tant de l'affaire *Afrique du Sud c. Israël* que de la présente procédure consultative. Des questions connexes sont également en cause dans l'affaire pendante *Nicaragua c. Allemagne*. Dans sa résolution 79/232, l'Assemblée générale demande à la Cour de donner un avis sur les obligations juridiques incombant à Israël « 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 ». Or, donner un avis consultatif avant que, dans ces deux affaires contentieuses, les parties aient présenté toutes leurs observations et la Cour rendu son arrêt risque de préjuger ces questions et de porter une atteinte irréparable aux droits des défendeurs. Par conséquent, la Cour devrait s'abstenir de traiter de tout aspect de la question touchant à des points actuellement soumis à son examen.

iii) La question tourne potentiellement le cadre international de négociation existant, ainsi que le principe du consentement des États au règlement judiciaire des différends interétatiques

15. Une fois de plus, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour de donner un avis partial sur les obligations juridiques de l'une des parties au conflit (Israël), protégeant par là même l'autre partie au conflit (la Palestine) et ses alliés de l'examen judiciaire de leurs politiques et pratiques. Ainsi que je l'avais signalé dans mon opinion dissidente en 2024, cette approche déséquilibrée de la situation « est ... susceptible d'exacerber les tensions au Moyen-Orient, et non de les atténuer »²⁶. En outre, en faisant de nouveau intervenir l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies dans un examen dissymétrique des obligations d'Israël, tout en méconnaissant complètement ou en minimisant les revendications territoriales légitimes et les

²⁴ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), demande tendant à la modification de l'ordonnance en indication de mesures conservatoires du 26 janvier 2024, ordonnance du 28 mars 2024, C.I.J. Recueil 2024 (II), p. 527, alinéa a) du point 2 du dispositif (par. 51).*

²⁵ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël), demande tendant à la modification de l'ordonnance du 28 mars 2024, ordonnance du 24 mai 2024, C.I.J. Recueil 2024 (II), p. 666, alinéa b) du point 2 du dispositif (par. 57).*

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, opinion dissidente de M^{me} la juge Sebutinde, vice-présidente, par. 42.*

préoccupations de celui-ci en matière de sécurité, ou les obligations correspondantes de l'Organisation et des États tiers menant des activités dans le Territoire palestinien occupé, il est demandé à la Cour de tourner non seulement le cadre international de négociation existant²⁷, mais aussi le principe du consentement des États, comme je l'avais exposé dans mon opinion dissidente mentionnée ci-dessus²⁸.

16. Pour toutes ces raisons, j'estime que la Cour aurait dû procéder avec mesure dans sa réponse à la question posée par l'Assemblée générale et limiter la portée de son avis afin de préserver l'intégrité de sa fonction judiciaire.

II. CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA QUESTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

17. Malgré deux avis consultatifs antérieurs traitant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, le conflit israélo-palestinien n'est pas résolu et a causé, dans les deux camps, d'importantes souffrances et pertes en vies humaines dans la population civile²⁹. La guerre déclenchée par l'attaque menée le 7 octobre 2023 par le Hamas contre l'État d'Israël se poursuit sans relâche depuis plus de deux ans. Face aux critiques internationales et à l'examen des juges, Israël soutient que ses actions, qu'elles soient militaires ou législatives, sont licites en droit international, les qualifiant d'actes de légitime défense. Afin de préserver l'intégrité de sa fonction judiciaire, la Cour doit donner son avis consultatif avec le plus grand soin, en veillant à rester impartiale et à ne pas se retrouver mêlée au volet politique du dossier.

18. La réalité est tragique : le conflit en cours a créé deux catégories de victimes innocentes. D'une part, des centaines de civils israéliens ont été retenus en otages illégalement dans la bande de Gaza par des groupes armés hostiles à Israël qui les auraient utilisés comme moyen de pression pour contraindre Israël au cessez-le-feu, faciliter les échanges de prisonniers, influencer les négociations diplomatiques et exercer des pressions politiques au niveau tant national qu'international. D'autre part, des milliers de civils palestiniens qui ne prennent pas part aux hostilités continuent d'avoir besoin d'urgence d'une aide humanitaire essentielle, notamment de vivres, d'eau, d'abris et de soins médicaux, et sont exposés aux périls de cette guerre urbaine de grande intensité — voire, dans certains cas, délibérément mis en danger, comme boucliers humains, en violation flagrante du droit international humanitaire.

A. Des buts et objectifs irréconciliables

19. Les deux parties au conflit israélo-palestinien restent fermement attachées à leurs buts et objectifs respectifs : peu d'éléments vont dans le sens d'un compromis ou d'une désescalade. Cette intransigeance n'est pas sans conséquences sur le plan juridique, en particulier s'agissant de la conduite des hostilités, de la protection des civils et du respect du droit international humanitaire. D'une part, le Hamas affiche publiquement³⁰, concernant le conflit à Gaza, les objectifs suivants :

²⁷ *Ibid.*, par. 43-45.

²⁸ *Ibid.*, par. 46-48.

²⁹ Selon les estimations du ministère de la santé de Gaza et du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le conflit a directement causé la mort de 62 000 à 70 000 Palestiniens (combattants du Hamas compris) à ce jour. Du côté israélien, des sources officielles estiment qu'environ 1 200 citoyens (civils, soldats et policiers) ont été tués durant l'attaque du 7 octobre 2023 et que 410 autres membres des forces de défense israéliennes ont perdu la vie depuis.

³⁰ Voir la charte du Hamas de 1988 (pacte du mouvement de la résistance islamique), la charte du Hamas de 2017 (document de principes généraux et de politiques) et les déclarations publiques de dirigeants du Hamas tels que Ismail Haniyeh et Khaled Mashal.

i) la destruction de l'État d'Israël³¹ ; ii) la création, à sa place, d'un État islamique régi par la charia constitué de la bande de Gaza, de la Cisjordanie et du territoire comprenant actuellement Israël ; iii) la poursuite de la résistance armée contre l'occupation israélienne ; iv) le maintien du contrôle politique et militaire sur la bande de Gaza³² ; et v) l'utilisation stratégique d'otages comme levier de négociation³³.

20. D'autre part, l'État d'Israël, par des déclarations officielles de représentants gouvernementaux, dont le premier ministre Benjamin Nétanyahou³⁴, a énoncé les objectifs stratégiques suivants au sujet du conflit à Gaza : i) neutraliser les moyens militaires du Hamas et sa capacité de gouvernance, le but étant de démanteler son infrastructure opérationnelle et de mettre fin au contrôle administratif qu'il exerce à Gaza pour empêcher de futures attaques et rétablir la sécurité nationale ; ii) obtenir la libération et le retour sains et saufs des otages israéliens détenus à Gaza depuis les événements du 7 octobre 2023 ; iii) s'assurer que Gaza ne représente plus une menace stratégique ou sécuritaire pour le territoire ou la population d'Israël ; iv) mettre fin à l'autorité du Hamas à Gaza et favoriser la création d'un cadre administratif d'après conflit auquel pourraient être associés des acteurs internationaux ou régionaux ; et v) rétablir la position d'Israël en matière de dissuasion et renforcer la confiance du public dans la capacité de l'État à défendre ses citoyens contre de futures agressions et attaques transfrontalières. Israël a toujours insisté sur le fait que ses opérations militaires sont dirigées contre des organisations terroristes désignées, plus précisément le Hamas et le Jihad islamique palestinien, et non contre la population civile de Gaza. Cette distinction est au cœur de l'engagement pris par Israël de respecter le droit international humanitaire, en particulier les principes de distinction et de proportionnalité.

B. Des récits contradictoires concernant la situation humanitaire à Gaza

21. Même si la situation humanitaire de Gaza reste un motif de grave inquiétude, la Cour doit être attentive aux difficultés que pose la vérification de l'exactitude et de l'authenticité des informations présentées dans la présente procédure consultative, d'autant plus que les conditions sur le terrain évoluent rapidement, qu'il n'existe pas de mécanismes de vérification indépendants, et que, dans ce conflit, la désinformation est courante et la propagande systématique. L'intégrité de l'appréciation de la Cour dépend de sa capacité à distinguer entre des éléments de preuve crédibles et des récits motivés par des considérations d'ordre politique, conformément aux principes de l'équité procédurale et de l'application objective du droit international. Par exemple, certaines images largement diffusées montrant prétendument des enfants affamés à Gaza se sont révélées trompeuses ou vidées du contexte nécessaire³⁵.

³¹ Le Hamas a toujours eu pour objectif d'anéantir l'État d'Israël et de créer un État palestinien islamique englobant la Palestine historique dans son ensemble. Cette position trouve ses racines dans sa charte d'origine et a été réaffirmée dans diverses déclarations officielles.

³² Selon des déclarations de ses dirigeants, le Hamas s'oppose au rétablissement de l'administration de l'Autorité palestinienne à Gaza et cherche à préserver sa propre domination politique et militaire sur le territoire.

³³ Le groupe a eu recours à la prise d'otages comme moyen de pression pour obtenir des concessions d'Israël, notamment des cessez-le-feu, des échanges de prisonniers et une reconnaissance politique. Cette tactique a été au cœur de sa stratégie opérationnelle au cours du conflit actuel.

³⁴ Voir déclarations de l'administration et de l'armée israéliennes, ainsi que du premier ministre et du gouvernement, et analyses stratégiques des politiques.

³⁵ Un quotidien allemand, le *Süddeutsche Zeitung*, a récemment révélé qu'une photo de Gazaouis tenant des casseroles vides avait été mise en scène : les civils ne faisaient pas la queue pour recevoir de la nourriture, mais posaient devant un photographe. Voir N. Freund, « Wie echt sind die Bilder aus Gaza? », *Süddeutsche Zeitung*, 3 août 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.sueddeutsche.de/politik/gaza-hunger-bilder-experten-propaganda-hamas-israel-li.3291720>.

22. Le détournement avéré de photographies d'enfants atteints de problèmes médicaux anciens, diffusées à tort par différents organes de presse pour illustrer les souffrances liées à la famine à Gaza, est particulièrement troublant³⁶. Dans un cas notable, le *New York Times* et d'autres grands journaux ont publié un erratum après qu'il fut révélé qu'un enfant présenté comme une victime de la famine était en réalité atteint de troubles génétiques rares sans rapport avec la malnutrition³⁷. Il est en outre arrivé que de hauts responsables de l'Organisation des Nations Unies rétractent ou corrigent des déclarations publiques après que les allégations sur lesquelles elles reposaient se furent révélées inexactes ou dénuées de fondement³⁸. Ces exemples soulignent la prédominance de la désinformation et de la propagande dans les hostilités en cours, ainsi que la nécessité, pour la Cour, de soumettre les éléments de preuve à un examen rigoureux lorsque lui sont soumises des allégations liées à la situation humanitaire dans la bande de Gaza³⁹.

23. De même, des informations crédibles parues dans la presse, contredisant les pénuries rapportées, montrent qu'une quantité importante d'aide humanitaire destinée à Gaza est restée à la frontière israélienne sans être utilisée ni distribuée et qu'une partie de celle-ci s'est avariée en raison de longs retards dans l'acheminement. Plus de 1 000 camions transportant de la nourriture, de l'eau et du matériel médical auraient ainsi été abandonnés pendant des semaines, en plein soleil, au point de passage de Kerem Shalom. Des militaires israéliens ont reconnu qu'une partie de cette aide, devenue inutilisable, avait été enterrée ou brûlée⁴⁰. Des médias pointent aussi les défaillances du mécanisme de distribution dans la bande de Gaza, notamment l'impraticabilité des routes et le manque de coordination, qui expliquent que, même lorsqu'ils sont autorisés à y entrer, de nombreux camions ne font pas l'objet d'opérations de déchargement ou de distribution efficaces⁴¹.

24. Des organisations humanitaires telles que MedGlobal et Mercy Corps ont également confirmé que des centaines de camions d'aide, comprenant des colis alimentaires, des trousseaux d'hygiène et des abris d'urgence, sont restés à la frontière pendant des mois⁴². Le *Jerusalem Post* a reproché au Gouvernement des États-Unis de ne pas avoir tenu compte, dans une analyse, des nombreux éléments attestant le détournement de l'aide par le Hamas. À en juger par les témoignages

³⁶ Dans un article publié récemment, *The Free Press* a révélé que 12 personnes apparaissant sur des photographies devenues virales souffraient en réalité de maladies graves préexistantes. À la fin du mois de juillet, le *New York Times* a publié la photographie d'un garçon de 18 mois, Mohammed Zakaria al-Mutawaq, pour illustrer un article sur la faim à Gaza. Après la publication d'informations concernant l'état de santé de l'enfant, le quotidien a été contraint de faire paraître un correctif dans lequel il précisait que celui-ci souffrait de « problèmes de santé préexistants affectant son cerveau et le développement de ses muscles ». Voir, respectivement, « They Became Symbols for Gazan Starvation. But All 12 Suffer from Other Health Problems », *The Free Press*, 18 août 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.thefp.com/p/they-became-symbols-for-gazan-starvation>, et « Gazans Are Dying of Starvation », *The New York Times*, 24 juillet 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.nytimes.com/2025/07/24/world/middleeast/gaza-starvation.html>.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Un exemple notable est celui de la déclaration de Tom Fletcher, secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, qui, le 20 mai 2025, a affirmé, en direct à la télévision, que « 14 000 bébés [allaient] mourir dans les 48 heures », mais a été forcé de retirer cette déclaration, dénuée de fondement. Voir « UN aid chief admits starving Gazan baby claim was amid “desperation” to let aid in », *The Jerusalem Post*, 30 mai 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.jpost.com/israel-news/article-hamas-ceasefire-plan/ar-AA1OcWcb>.

³⁹ Cela a notoirement été le cas, par exemple, des rapports du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC). Peuvent également être mentionnées les allégations sans fondement formulées lors de l'annonce par Israël de son intention d'éliminer les forces du Hamas dans la région de Rafah.

⁴⁰ Voir <https://www.middleeastmonitor.com/20250726-israeli-officers-admit-spoiling-aid-from-1000-trucks-at-southern-gaza-kerem-shalom-crossing/>.

⁴¹ Voir <https://www.msn.com/en-us/news/world/what-aid-organizations-say-is-needed-in-gaza-amid-israel-hamas-ceasefire-plan/ar-AA1OcWcb>.

⁴² Voir <https://www.yahoo.com/news/articles/un-says-170-000-tons-105419206.html?guccounter=1>.

et renseignements mis en avant par le quotidien, le Hamas, au centre d'un système « mafieux », aurait établi le vol et le contrôle systématiques de l'aide⁴³. L'article allègue que des activistes auraient réorienté l'aide vers des entrepôts tenus secrets et l'auraient revendue sur le marché noir. L'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes ont insisté sur le fait que le flux actuel d'aide est bien inférieur aux besoins et que des obstacles logistiques, sécuritaires et politiques entravent considérablement son acheminement⁴⁴.

25. Selon le coordonnateur des activités gouvernementales dans les territoires (COGAT), l'État d'Israël a aidé à l'entrée de plus de 1,3 million de tonnes d'aide humanitaire dans la bande de Gaza au cours des 15 derniers mois.

C. Les véritables questions que la Cour et la communauté internationale devraient traiter

26. Il est incontestable que l'Organisation des Nations Unies joue un rôle central et indispensable dans l'aide humanitaire apportée à la population palestinienne de Gaza, en particulier depuis le 7 octobre 2023. Par l'entremise de ses principaux organismes — l'UNRWA, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) —, l'Organisation fournit une assistance vitale, soutient les infrastructures essentielles, coordonne de vastes opérations de secours et plaide sans relâche pour la protection des civils.

27. En dépit de difficultés opérationnelles et politiques considérables, l'Organisation des Nations Unies demeure l'acteur le plus fiable et le plus compétent pour faire en sorte que l'aide parvienne à ceux qui en ont besoin. Si elle joue un rôle de chef de file, d'autres organisations internationales et des États tiers sont aussi des partenaires essentiels. Leurs contributions, qui vont de la fourniture d'aide et de la coordination logistique au financement, en passant par la diplomatie et les activités de sensibilisation, sont déterminantes pour amplifier les opérations, garantir l'accès des organisations humanitaires et pérenniser l'acheminement de l'aide. Ces acteurs, qui travaillent souvent dans des conditions extrêmement difficiles, complètent de manière primordiale le dispositif humanitaire général mis en place à Gaza. Leur rôle est détaillé aux paragraphes 38 à 43.

28. Bien que l'Assemblée générale, dans sa résolution 79/232, exprime

« 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 »,

il ressort des éléments présentés à la Cour que cette inquiétude concerne principalement la cessation, par Israël, de sa collaboration avec un seul organisme des Nations Unies : l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Aussi m'attacherai-je avant tout, dans la présente opinion individuelle, à examiner la relation juridique entre l'État hôte (Israël) et l'UNRWA, en m'intéressant particulièrement à la question de savoir si la décision, prise par Israël en 2024, de mettre fin à sa coopération avec l'Office était conforme aux obligations que lui impose le droit international.

⁴³ Voir https://www.jpost.com/middle-east/article-862210#google_vignette.

⁴⁴ Voir <https://news.un.org/en/story/2025/05/1163501>.

29. Quelles sont, dès lors, les véritables questions auxquelles devraient s'intéresser la Cour et la communauté internationale ? Dans sa réponse de la crise humanitaire à Gaza, la communauté internationale doit impérativement déterminer avec précision, pour s'y attaquer, les causes profondes des blocages qui entravent l'acheminement de l'assistance vitale, en particulier dans la bande de Gaza elle-même, et œuvrer collectivement à la mise en place de solutions pratiques et efficaces. L'urgence de la situation est mise en évidence par des rapports et articles crédibles et bien documentés, provenant d'organismes des Nations Unies, d'organisations internationales et de journalistes travaillant sur le terrain, qui indiquent que des camions transportant d'importantes quantités de fournitures humanitaires restent bloqués aux frontières de Gaza en raison de l'absence de mécanismes de distribution fonctionnant correctement ou du mauvais état des infrastructures nécessaires pour faire en sorte que l'aide parvienne à la population civile.

30. Force est de reconnaître que la résolution de ces problèmes opérationnels dépasse le cadre de la présente procédure consultative, qui se limite à l'examen des obligations juridiques d'Israël en tant qu'État hôte. À mon humble avis, la Cour n'est pas l'instance qui convient pour proposer ou évaluer des réponses logistiques ou politiques à la crise humanitaire au sens large. Cette responsabilité incombe entièrement à la communauté internationale, qui doit agir au plus vite, de manière coordonnée et avec détermination pour remédier efficacement à la situation.

III. RÉSOLUTION 79/232 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

31. C'est dans le contexte géopolitique présenté ci-dessus que, le 19 décembre 2024, cinq mois à peine après que la Cour eut donné son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 79/232, demandant à nouveau à la Cour, en vertu de l'article 65 de son Statut, de se prononcer sur la question suivante :

« 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 ? »

A. Interprétation et portée de la question

32. Plusieurs considérations essentielles entrent en ligne de compte pour interpréter la question posée par l'Assemblée générale et y répondre. *Premièrement*, cette question est étroitement circonscrite : elle cherche à déterminer les obligations incombant à Israël. L'Assemblée générale n'a pas demandé à la Cour d'examiner le respect par Israël de ces obligations ni de se prononcer sur les conséquences juridiques d'éventuels manquements allégués à celles-ci. Il s'agit là d'un changement considérable par rapport à ses demandes d'avis consultatif précédentes⁴⁵. Si certains participants, s'agissant de la présente demande, ont traité de manquements allégués d'Israël et de leurs conséquences juridiques, y compris des remèdes possibles, ces sujets, cependant, n'entrent pas dans le champ de la question posée par l'Assemblée générale. Cette restriction s'applique d'autant plus

⁴⁵ *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2019 (I)*, p. 101, par. 1 ; *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I)*, p. 139, par. 1 ; *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. 1.

que la question des manquements allégués d'Israël dans la bande de Gaza, y compris au regard de diverses mesures conservatoires, est l'objet de procédures contentieuses, notamment dans l'affaire *Afrique du Sud c. Israël*. Il aurait donc été opportun que la Cour s'abstienne de formuler des conclusions d'ordre factuel ou juridique concernant la fourniture ou la distribution d'aide humanitaire, en particulier à Gaza, susceptibles de préjuger des questions examinées dans des affaires contentieuses en cours, ce qui porterait gravement atteinte à l'intégrité de sa fonction judiciaire.

33. *Deuxièmement*, la question posée par l'Assemblée générale porte sur les obligations d'Israël en ce qui concerne un sujet déterminé : « 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 ». Elle n'invite pas à un examen général du comportement d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, sujet traité dans tous ses détails dans l'avis consultatif sur le mur et dans l'avis consultatif sur les politiques et pratiques d'Israël. La présente demande impose un examen ciblé des obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités d'acteurs extérieurs dans le Territoire palestinien occupé, en particulier la fourniture de biens essentiels, de services de base, d'une aide humanitaire et d'une aide au développement. La question porte fondamentalement sur le cadre juridique qui régit ces activités, notamment celles d'organismes, tels que l'UNRWA, expressément mentionnés dans le préambule de la demande. Ces obligations relèvent de deux grandes catégories : i) les obligations d'Israël en tant que Puissance occupante ; et ii) ses responsabilités en tant qu'État Membre de l'Organisation des Nations Unies.

34. *Troisièmement*, le libellé de la question semble désigner Israël comme seul belligérant dans le conflit à Gaza, alors que le contexte plus général y mêle aussi le Hamas, le Jihad islamique et des États tiers. Cette formulation incite à présumer qu'Israël est seul responsable de la dégradation de la situation humanitaire à Gaza, ce qui risque de faire oublier ses préoccupations légitimes en matière de sécurité et la contribution d'autres acteurs, notamment des groupes armés et des États tiers, à la crise qui touche le Territoire palestinien occupé. À mon sens, il convient de corriger ce déséquilibre en reconnaissant la nature complexe et évolutive du conflit, qui continue de suivre son cours depuis l'attaque du 7 octobre 2023 contre Israël par le Hamas. C'est ce que je cherche à faire dans la présente opinion individuelle.

35. *Quatrièmement*, l'expression « dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci » employée dans la question de l'Assemblée générale revêt une importance particulière sur le plan du droit et sur celui de l'interprétation. Les activités qui ont lieu « dans le Territoire palestinien occupé » désignent celles qui se déroulent physiquement à l'intérieur de ses frontières géographiques. En revanche, l'expression « en lien avec celui-ci » vient élargir le champ pour y inclure les actions, politiques ou opérations qui, bien qu'elles soient menées en dehors de ce territoire, y sont néanmoins liées ou y ont une incidence. Il peut s'agir, par exemple, des procédures de visa et d'entrée menées sur le territoire souverain d'Israël, des initiatives diplomatiques de pays tiers, du soutien logistique apporté par les pays voisins, de la coordination de l'aide internationale de l'étranger ou d'autres mesures prises par des États ou des organisations internationales qui touchent indirectement le Territoire palestinien occupé.

36. Ainsi, ce libellé élargit la portée juridique et factuelle de la question, de sorte que l'analyse ne s'en tient pas strictement aux activités menées dans le Territoire palestinien occupé, mais porte également sur les actions extérieures qui influencent les conditions sur le terrain, y compris celles qui ont lieu sur le territoire israélien. Il traduit le caractère intrinsèquement complexe et transnational de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, qui nécessitent souvent des mesures de coordination, de financement et de facilitation logistique par-delà les frontières. Sur le plan juridique, cette formulation laisse place à une interprétation plus extensive des obligations d'Israël, à savoir non seulement s'abstenir d'entraver des activités réalisées dans le Territoire palestinien occupé, mais

aussi éviter d'empêcher ou de compromettre des actions menées en lien avec celui-ci, même si ces dernières sont nées ou ont lieu au-delà de ses limites territoriales.

37. *Enfin*, il importe de souligner que la présente demande d'avis ne relève pas de la compétence consultative obligatoire de la Cour, telle que définie dans la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après, la « convention de 1946 »). Selon sa section 30, les différends entre l'Organisation des Nations Unies et un État Membre concernant l'interprétation ou l'application de cet instrument peuvent être portés devant la Cour, dont la décision sera acceptée par les parties comme obligatoire. Cependant, ce mécanisme n'a pas été invoqué dans la présente procédure. Or, la Cour a déjà précisé que, aux fins d'application de la section 30, la demande doit s'y référer expressément⁴⁶, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

B. Organismes et organes de l'Organisation des Nations Unies à l'œuvre dans le Territoire palestinien occupé

38. Dans sa question, l'Assemblée générale des Nations Unies part du principe que l'Organisation, y compris ses organismes et organes, d'autres organisations internationales et des États tiers participent à la fourniture de services essentiels, ainsi que d'une aide humanitaire ou d'une aide au développement, à la population civile du Territoire palestinien occupé. Ainsi que l'a souligné le Secrétaire général de l'Organisation dans son exposé écrit⁴⁷, de nombreux organismes des Nations Unies sont à l'œuvre dans le Territoire palestinien occupé au titre de divers mandats et jouent un rôle essentiel dans la fourniture à la population civile palestinienne d'articles de première nécessité ainsi que d'une aide humanitaire ou d'une aide au développement. Il s'agit du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), du Service de la lutte antimines, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Bureau du coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, et du PAM. Il convient de retenir en particulier les activités de l'UNRWA, qui sont expressément mentionnées dans la résolution 79/232 de l'Assemblée générale.

39. Ces organismes des Nations Unies jouent un rôle crucial dans le Territoire palestinien occupé, où ils fournissent aux réfugiés palestiniens des services essentiels (éducation, soins de santé, accompagnement social et aide humanitaire), promeuvent la protection des droits de l'homme et apportent un appui au développement. Jusque récemment, tous (à l'exception de l'UNRWA) se sont acquittés avec succès de leur mandat dans le Territoire palestinien occupé, en bénéficiant des immunités et privilèges applicables, mais dans les limites des contraintes imposées par le conflit armé en cours.

C. États et organisations prenant part à la fourniture d'une aide humanitaire et d'une aide au développement dans le Territoire palestinien occupé

40. Plusieurs États et organisations non gouvernementales ont entrepris des activités humanitaires dans le Territoire palestinien occupé, notamment l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite, la Belgique, le Brésil, la Colombie, la France, la Jordanie, la Norvège, le Qatar, la Russie et la

⁴⁶ *Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1989, p. 190, par. 34.

⁴⁷ Exposé écrit du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, p. 10-128.

Türkiye⁴⁸. La plupart de ces États soutiennent que leurs activités d'aide humanitaire en faveur du Territoire palestinien occupé ont été gravement entravées par les restrictions d'accès imposées par Israël.

41. En outre, l'État observateur de Palestine a recensé un certain nombre d'organisations internationales intervenant dans le Territoire palestinien occupé, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Centre du commerce international (CCI), le Département de la sûreté et de la sécurité (UNDSS), le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le HCDH, le Bureau d'enregistrement de l'Organisation des Nations Unies concernant les dommages causés par la construction du mur dans le Territoire palestinien occupé, le Bureau de la coordonnatrice spéciale des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'OMS, Acted, Action contre la faim (ACF), ActionAid Australia-Palestine, Alianza por la Solidaridad, ANERA, CARE International, Caritas Jerusalem, Catholic Relief Services, CESVI, Cooperazione Internazionale Sud Sud, DanChurchAid/Norwegian Church Aid, Danish Refugee Council, Diakonie Katastrophenhilfe, Global Communities, Humanity & Inclusion, International Medical Corps, International Rescue Committee, Lutheran World Federation, Médecins Sans Frontières, Medical Aid for Palestinians, Mercy Corps, Middle East Children's Alliance, Norwegian Aid Committee, Norwegian People's Aid, Norwegian Refugee Council, Oxfam, Première Urgence Internationale, Project HOPE, Relief International, Save the Children, Solidarités International, Swiss Church Aid, Terre des Hommes, The Centre for Mind-Body Medicine, War Child, War Child Holland et We World-GVC.

42. Israël a justifié ses opérations militaires dans le Territoire palestinien occupé, y compris les restrictions d'accès à l'aide destinée à la bande de Gaza à différents moments du conflit, principalement par des motifs de sécurité, invoquant la nécessité de neutraliser les menaces posées par l'administration du Hamas, notamment l'infiltration alléguée de l'UNRWA par celui-ci. Il fait valoir que sa campagne vise à protéger ses citoyens, à obtenir la libération des otages et à empêcher de futures attaques, notamment des tirs de roquettes et des incursions sur son territoire. Du point de vue d'Israël, ces opérations sont essentielles pour démanteler les infrastructures du Hamas et garantir la sécurité nationale, malgré les préoccupations humanitaires considérables et l'intensification des pressions internationales en faveur d'un cessez-le-feu. Selon lui, les restrictions d'accès à l'aide qu'il a imposées du 2 mars au 19 mai 2025 visaient à faire pression sur le Hamas pour que celui-ci accepte une proposition de prolongation du cessez-le-feu, ainsi que la libération des otages israéliens qu'il détenait encore à l'époque.

43. C'est dans cette situation tendue et changeante que la Cour a été invitée à examiner « 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 », relativement à la fourniture d'articles de première nécessité, de services de base, d'une aide humanitaire et d'une aide au développement dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci.

⁴⁸ Voir les réponses écrites de ces États à la question posée par la vice-présidente au terme des audiences publiques dans la procédure consultative 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*.

D. Statut et rôle uniques de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé

44. L'UNRWA a été créé le 8 décembre 1949 par l'Assemblée générale⁴⁹. Il devait initialement assurer les fonctions d'une organisation temporaire chargée de collaborer avec les autorités locales de la sous-région pour fournir un secours direct et des programmes de travaux à la population de réfugiés palestiniens au lendemain de la guerre israélo-arabe de 1948 (également dénommée « la guerre d'indépendance »). Dans sa résolution 302 (IV), portant création de l'UNRWA, l'Assemblée générale n'énonce pas précisément les privilèges et immunités de l'Office. Elle invite simplement les États à lui accorder les mêmes privilèges et immunités qu'à son prédécesseur, l'Aide des Nations Unies aux réfugiés palestiniens⁵⁰. Cette formulation non contraignante, qui contraste avec celle employée pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organismes comparables, porte à croire que la portée des privilèges et immunités de l'UNRWA se concevait comme volontaire et soumise aux accords conclus entre celui-ci et les États hôtes. Le caractère conditionnel de cette immunité est corroboré par le fait que plusieurs États, dont les États-Unis⁵¹, le Canada⁵², la Jordanie⁵³, le Liban⁵⁴, la Syrie⁵⁵, la Türkiye⁵⁶ et certains États membres de l'Union européenne⁵⁷ ont chacun conclu des accords uniques et particuliers régissant leurs relations avec l'UNRWA. À cet égard, l'État d'Israël ne fait pas exception, puisqu'il a lui aussi conclu un accord bilatéral avec l'UNRWA, comme cela est exposé ci-dessous.

45. Le mandat de l'UNRWA a ensuite été élargi pour s'étendre à l'ensemble des personnes déplacées à cause de cette guerre, puis régulièrement renouvelé par l'Assemblée générale, en dernier lieu le 12 décembre 2022, lorsque celle-ci l'a prolongé jusqu'au 30 juin 2026. Jusqu'à l'adoption récente par Israël de lois visant ses activités, l'UNRWA exerçait celles-ci dans le Territoire palestinien occupé à partir d'un bureau de secteur pour la Cisjordanie sis à Jérusalem-Est, et d'un autre sis dans la bande de Gaza. Selon le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, l'UNRWA, dans le cadre de ses activités, fournissait et gérât une grande partie des infrastructures

⁴⁹ Voir la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1949.

⁵⁰ L'Aide des Nations Unies aux réfugiés palestiniens et ses partenaires négocient des accords bilatéraux avec les États arabes (par exemple, la Syrie, la Transjordanie et l'Égypte) concernant le libre passage, l'entreposage et le transport des fournitures. Ces arrangements prévoyaient une certaine immunité fonctionnelle et des facilités, sans toutefois être nécessairement formalisés dans des instruments juridiques. Rien n'indique clairement que l'Aide ou son personnel aient bénéficié de privilèges et immunités diplomatiques officiels durant cette période transitoire. Les interventions reposaient plutôt sur des accords *ad hoc*, la bonne volonté des gouvernements hôtes et la collaboration volontaire des ONG.

⁵¹ Les États-Unis ont mis en place un cadre officiel de coopération avec l'UNRWA, dont le dernier renouvellement porte sur la période 2023-2024. Il définit des objectifs communs en matière d'aide humanitaire, d'éducation, de protection et d'apprentissage numérique, et comprend des engagements politiques et une coordination opérationnelle.

⁵² Le cadre de coopération avec Affaires mondiales Canada concerne principalement l'éducation, la santé, l'aide d'urgence et le respect des exigences canadiennes en matière de lutte antiterroriste.

⁵³ La Jordanie accueille de nombreux réfugiés palestiniens et entretient depuis longtemps des relations opérationnelles avec l'UNRWA, notamment en matière de coordination dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Bien qu'elle ne soit pas toujours officialisée dans des documents publics, cette coopération est profondément institutionnalisée. La Jordanie codirige également une initiative en faveur de l'UNRWA lancée en 2024.

⁵⁴ L'UNRWA mène de nombreuses activités au Liban. Un accord avec le pays hôte facilite ses interventions dans les camps de réfugiés et les zones urbaines.

⁵⁵ L'UNRWA mène de nombreuses activités en Syrie. Des accords opérationnels bilatéraux régissant sa présence et ses activités ont été conclus afin de lui permettre de fournir des services aux réfugiés palestiniens, en dépit de la situation compliquée du pays hôte en matière de sécurité.

⁵⁶ L'accord avec le pays hôte de 2025 autorise l'UNRWA à établir un bureau à Ankara, renforçant ainsi la coopération politique et financière avec ce pays.

⁵⁷ Tous les États membres de l'UE n'ont pas conclu d'accords bilatéraux officiels, mais des pays comme l'Allemagne, la France, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni figurent parmi les principaux donateurs de l'UNRWA et nouent souvent des partenariats stratégiques qui peuvent comprendre une coordination opérationnelle. L'Allemagne, la France, le Japon, l'Australie, la Suède, l'Espagne et l'Irlande ont récemment rétabli leur aide financière et opérationnelle, souvent dans des cadres informels ou stratégiques.

sanitaires et éducatives palestiniennes, en particulier à Gaza, dont près de 400 écoles, 65 centres de soins primaires et un hôpital, assurant ainsi l'éducation d'environ 350 000 élèves et rendant possible des millions de consultations médicales chaque année. Le personnel de l'UNRWA compte plus de 17 000 membres : un petit nombre de fonctionnaires recrutés sur le plan international et bien davantage de personnes recrutées localement, dont plus d'un tiers travaillent dans la bande de Gaza.

E. Cadre juridique régissant les relations entre l'UNRWA et Israël, et licéité de la cessation par Israël de sa coopération avec l'Office

46. La majorité est d'avis qu'Israël est tenu à certaines obligations en ce qui concerne les activités de l'Organisation des Nations Unies, notamment ne pas « entraver l'exercice des fonctions de l'Organisation », « donne[r] à celle-ci pleine assistance dans toute action qu'elle entreprend conformément à la Charte dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci », et « assurer à l'Organisation des Nations Unies, y compris à ses entités et à son personnel, le plein respect des privilèges et immunités qui leur sont accordés, et ... s'abstenir de toute ingérence dans l'exercice de leurs fonctions »⁵⁸. La majorité fait découler ces obligations de la Charte des Nations Unies et de la convention de 1946. Sauf le respect que je dois à la Cour, je suis en désaccord avec la présentation et l'interprétation qu'elle fait de ces obligations, en particulier concernant l'UNRWA. Ainsi que je l'ai souligné plus haut, le cadre juridique applicable est plus nuancé. La portée des protections conférées par ces instruments n'est pas absolue : souvent, elle est assortie de réserves au titre d'accords particuliers conclus entre organismes des Nations Unies et États hôtes. En l'espèce, Israël a conclu en 1967 un accord bilatéral avec l'UNRWA au sujet duquel on trouvera des précisions ci-dessous.

i) L'« accord Comay-Michelmores du 14 juin 1967 » et la convention de 1946

47. Le 14 juin 1967, après la guerre des Six Jours, à l'issue de laquelle la Cisjordanie, la bande de Gaza et Jérusalem-Est passèrent sous contrôle israélien, Israël et l'UNRWA procédèrent à un « échange de lettres constituant un accord provisoire concernant une assistance aux réfugiés de Palestine »⁵⁹ (également connu sous le nom d'« accord Comay-Michelmores du 14 juin 1967 »⁶⁰).

48. Il est profondément regrettable que, dans son analyse extensive des obligations qui incombent à Israël de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies (en particulier l'UNRWA) et de respecter les privilèges et immunités dont celle-ci et son personnel bénéficient⁶¹, la majorité ne tienne pas compte de l'accord Comay-Michelmores et de sa portée juridique dans la définition des relations entre Israël et l'UNRWA. Cette omission flagrante conduit à conclure erronément que les privilèges et immunités précédemment accordés à l'UNRWA dans l'État hôte ne découlaient pas de leur intégration dans cet accord bilatéral, mais directement de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁶². La ligne adoptée par la Cour revient, dans les faits, à effacer un instrument fondamental gouvernant les relations entre Israël et l'UNRWA, réduisant ainsi le cadre juridique à la Charte des Nations Unies et à la convention de 1946. Cette lecture restrictive et sélective porte atteinte à l'intégrité de l'analyse de la Cour et soulève de sérieuses préoccupations quant à l'exhaustivité et à la crédibilité de son raisonnement. Dans la présente opinion individuelle,

⁵⁸ Voir les paragraphes 170 à 216 du présent avis consultatif.

⁵⁹ Échange de lettres constituant un accord provisoire concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, 14 juin 1967, Nations Unies, *Recueil des traités (RTNU)*, vol. 620, p. 183.

⁶⁰ Il fut signé, pour Israël, par M. Michael Comay, conseiller politique auprès du ministre des affaires étrangères et ambassadeur itinérant, et, pour l'UNRWA, par M. Laurence Michelmores, commissaire général de l'Office.

⁶¹ Voir les paragraphes 170 à 216 du présent avis consultatif.

⁶² Voir les points 7 et 8 du dispositif (par. 223) du présent avis consultatif.

je m'efforce de proposer une analyse plus équilibrée du cadre juridique régissant les relations entre l'UNRWA et l'État hôte, Israël, en y incluant cet instrument fondamental.

49. Selon son propre libellé, l'échange de lettres constituait « *un accord provisoire qui restera[it] en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié* » (les italiques sont de moi). Se référant aux conversations tenues au cours des deux jours précédents, les deux parties y affirmaient que, sur la demande du Gouvernement d'Israël, l'UNRWA continuerait d'apporter son assistance aux réfugiés palestiniens en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, avec l'entière coopération des autorités israéliennes. En outre, le Gouvernement d'Israël s'engageait à faciliter les activités de l'Office au mieux de ses possibilités, « *sous réserve uniquement des règlements et des dispositions que peuvent imposer des considérations de sécurité militaire* » (les italiques sont de moi). Il se disait également disposé, « *en principe* », à « *[a]ssurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'Office* », à « *[p]ermettre aux véhicules de l'Office d'entrer en Israël ... , d'y circuler et d'en sortir librement* », à « *[p]ermettre au personnel international de l'Office ... d'entrer en Israël et dans les régions en question, d'y circuler et d'en sortir* » et à « *[p]ermettre 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* » (les italiques sont de moi). Enfin, il fut convenu que la convention de 1946 régirait toutes les questions relatives aux activités de l'UNRWA.

50. Le texte de l'accord Comay-Micheltmore exprime clairement l'intention commune des parties et contient plusieurs limites explicites et implicites restreignant la portée de leur coopération. *Premièrement*, le fait que l'accord soit considéré comme « provisoire » et susceptible d'être remplacé ou résilié souligne sa précarité et l'absence de sécurité juridique qu'il comporte, puisqu'il peut être dénoncé unilatéralement. *Deuxièmement*, la coopération d'Israël repose sur son consentement à la présence de l'UNRWA sur son territoire et est expressément subordonnée aux « règlements et dispositions que peuvent imposer des considérations de sécurité militaire », ce qui lui donne toute latitude pour restreindre les activités de l'Office en fonction de ses évaluations de la situation en matière de sécurité. *Troisièmement*, la libre circulation du personnel de l'UNRWA est soumise à des dispositions en matière de sécurité prises avec les autorités militaires israéliennes, ce qui place la logistique opérationnelle sous contrôle militaire et peut retarder ou entraver les activités humanitaires.

ii) Le paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte des Nations Unies doit être interprété conformément au principe de la nécessité fonctionnelle

51. Le paragraphe 1 de l'article 105 de la Charte des Nations Unies doit être interprété à la lumière du principe de la nécessité fonctionnelle, qui limite les privilèges et immunités à ce qui est nécessaire pour que l'Organisation puisse s'acquitter de ses fonctions de manière indépendante et efficace. Bien que cette disposition admette certaines restrictions, celles-ci doivent être exceptionnelles, strictement définies et ne doivent pas compromettre la capacité de l'Organisation à remplir son mandat.

52. La convention de 1946 consacre le principe de la nécessité fonctionnelle, qui n'autorise les restrictions que dans des circonstances bien précises, telles que les restrictions d'accès dues à un conflit armé, la suspension des activités en réaction à des menaces terroristes crédibles ou la cessation de la coopération sur la base d'éléments vérifiés prouvant l'implication d'un organisme des Nations Unies dans l'hébergement de personnes se livrant au terrorisme. À cet égard, la dénonciation par Israël de l'accord Comay-Micheltmore, si elle est fondée sur des éléments crédibles et vérifiables étayant ses préoccupations en matière de sécurité, peut constituer une restriction licite. Le fait que la Cour n'ait pas traité cette question quant au fond constitue une omission importante dans son analyse

juridique. Ces restrictions ne sont pas intrinsèquement illicites, mais leur validité dépend de leur conformité aux critères de nécessité, de proportionnalité et de compatibilité avec la capacité de l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter de son mandat. Les mesures qui n'y satisfont pas peuvent être considérées comme incompatibles avec les obligations qu'imposent aux États Membres la Charte des Nations Unies et la convention de 1946.

53. Israël soutient que les mesures qu'il a adoptées à l'égard de l'UNRWA, notamment la cessation des activités de celui-ci sur son territoire et la dénonciation de l'accord Comay-Michelmores, sont conformes au droit international et répondent aux critères de nécessité et de proportionnalité. En ce qui concerne la nécessité, il affirme que ses mesures visent à garantir la sécurité nationale et celle de ses citoyens, en particulier eu égard aux attaques du 7 octobre 2023 et aux menaces proférées par la suite par des groupes terroristes, notamment le Hamas et le Jihad islamique. Il fait en outre valoir que ces mesures sont jugées nécessaires en ce qu'aucune autre solution moins restrictive ne permettrait d'assurer de manière satisfaisante la sécurité d'Israël ou de protéger sa population contre les menaces terroristes qui continuent de peser sur elle.

54. Pour ce qui est de la proportionnalité, Israël soutient que les mesures prises constituent un juste équilibre entre ses impératifs de sécurité et les besoins humanitaires de la population palestinienne dans le Territoire palestinien occupé. Il a notamment déclaré que ses mesures n'entravent pas les activités des autres organismes des Nations Unies, des organisations internationales ou des États tiers qui continuent de fournir une aide humanitaire essentielle, des services de base et une aide au développement à la population civile palestinienne. Les assertions d'Israël concernant l'effet de sa législation n'ont pas été remises en question dans la présente procédure. Cette absence de contestation corrobore fortement la conclusion selon laquelle Israël a agi dans les limites autorisées par le cadre juridique applicable et que l'adoption par le Parlement israélien (la Knesset) des deux lois mettant fin unilatéralement à l'accord Comay-Michelmores est conforme au droit international.

iii) La présence et les activités de l'UNRWA dans le territoire d'Israël sont soumises au consentement de l'État hôte

55. Comme l'a fait observer la majorité⁶³, la présence et les activités de l'UNRWA dans le territoire d'Israël trouvent leur fondement dans le consentement de l'État hôte. Cela ressort clairement de l'accord Comay-Michelmores et est appuyé par l'avis juridique du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation (OLA) daté du 30 mars 1968 concernant la mesure dans laquelle l'UNRWA doit observer les lois d'un État hôte dans l'exécution de ses programmes⁶⁴. Au paragraphe 6 de cet avis, le Bureau affirme que la base juridique par laquelle un organisme des Nations Unies est autorisé à exercer ses activités dans un État hôte est consensuelle et que ce consentement peut être soumis à des conditions et restrictions convenues d'un commun accord.

56. En outre, les termes de l'accord Comay-Michelmores, dont il ressort que « le Gouvernement d'Israël facilitera la tâche de l'Office au mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements et des dispositions que peuvent imposer des considérations de sécurité militaire » et que cet « accord provisoire ... restera en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou résilié » renforcent

⁶³ Voir le paragraphe 184 du présent avis consultatif.

⁶⁴ Avis du conseiller général de l'Office sur la question de la mesure dans laquelle l'Office de secours et de travaux des Nations Unies peut être tenu d'observer les lois d'un État hôte dans l'exécution de ses programmes, 30 mars 1968, p. 195.

encore le principe selon lequel les privilèges et immunités ne sont pas absolus, mais s'appliquent dans le cadre de la coopération avec l'État hôte et des accords conclus avec celui-ci.

57. Bien que l'Organisation des Nations Unies et ses organes bénéficient d'une immunité de poursuite au niveau national ou international, celle-ci n'empêche pas un État hôte de retirer son consentement à ce qu'un organisme des Nations Unies exerce des activités sur son territoire, comme le précise le Bureau dans l'avis juridique susmentionné. Il en est ainsi nonobstant les avantages allégués que ledit organisme apporte aux civils dans les territoires relevant de la juridiction ou du contrôle de l'État hôte.

58. Il est déjà arrivé que des États hôtes dénoncent licitement des accords conclus avec des organisations internationales affiliées à l'Organisation des Nations Unies. Ainsi de la République du Mali, qui, en 2023, retira son consentement à la présence continue sur son territoire de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Ce faisant, le ministre des affaires étrangères du Mali, Abdoulaye Diop, invoqua le droit souverain de l'État de revenir sur son consentement, en mentionnant le rôle présumé de la MINUSMA dans l'exacerbation des tensions intercommunautaires et l'affaiblissement de la cohésion nationale. En conséquence, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies adopta à l'unanimité la résolution 2690 (2023) mettant effectivement fin au mandat de la MINUSMA et demandant le transfert de ses tâches aux autorités civiles maliennes ainsi que le retrait de la mission en toute sécurité et en bon ordre au 31 décembre 2023. Le retrait de la mission eut lieu en dépit du fait que son mandat consistait, notamment, à « protéger les civils contre le risque d'attaques » et à « enquêter sur les allégations de graves violations des droits humains »⁶⁵. Cet exemple souligne le principe selon lequel la présence d'une entité des Nations Unies dans un État hôte dépend du consentement continu de ce dernier, qu'il peut retirer licitement dans certaines circonstances.

59. En 2020, le Gouvernement du Burundi expulsa l'équipe de l'Organisation mondiale de la Santé spécialisée dans les coronavirus, déclarant ses représentants *personae non gratae* et leur ordonnant de quitter le pays. Cette décision se fondait sur des allégations d'« ingérence inacceptable » dans la gestion de la pandémie de COVID-19 par l'État. Il est à noter qu'elle fut prise malgré la reconnaissance de l'appui apporté par l'Organisation à un système et à des infrastructures de santé fragiles⁶⁶. Cet exemple montre qu'en droit international, la présence continue d'organisations internationales dans un État hôte est subordonnée au consentement de celui-ci, qui peut le retirer licitement, y compris dans des situations où l'aide fournie par l'organisation en question est jugée essentielle.

60. De même, en 2021, l'Éthiopie a expulsé sept fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies qu'elle accusait de « s'ingérer dans ses affaires intérieures »⁶⁷. Dans aucun des cas mentionnés, les États hôtes n'ont fourni d'éléments détaillés tendant à prouver l'implication de membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies dans les fautes alléguées. Dans un cas au moins, l'expulsion n'a été aucunement justifiée. Par ailleurs, plusieurs de ces expulsions ont eu des répercussions par-delà les frontières. Par exemple, l'expulsion par l'Éthiopie de sept hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies pendant le conflit du Tigré en 2021 a été dommageable à la Somalie, qui dépendait de programmes alimentaires régionaux de l'Organisation. Si ces décisions ont valu à certains États hôtes des critiques sur le plan international, les expulsions et les retraits se sont néanmoins poursuivis, ce qui souligne le principe du consentement continu de

⁶⁵ Human Rights Watch, « UN Peacekeeping Mission in Mali to End », 30 juin 2023.

⁶⁶ « Burundi expels WHO Coronavirus team as election approaches », *The Guardian*, 14 mai 2020.

⁶⁷ Les autorités éthiopiennes ont accusé des travailleurs humanitaires de l'Organisation de favoriser et d'armer les forces tigréennes, mais sans aucun élément de preuve à l'appui.

l'État hôte à la présence du personnel de l'Organisation. Chacun de ces États a fait valoir son droit souverain de mettre fin à la coopération, indépendamment des conséquences pratiques plus générales de cette décision. La majorité soutient qu'Israël ne jouit pas de tels droits dans le Territoire palestinien occupé⁶⁸. Cependant, elle n'étaye nullement l'affirmation incroyable selon laquelle les puissances occupantes sont tenues de consentir aux activités de tous les organes des Nations Unies dans les territoires occupés. Même si elles n'y exercent pas leur souveraineté, les puissances occupantes jouissent d'une autorité et de certains droits dans les territoires qu'elles occupent, notamment le droit et l'obligation d'assurer l'ordre et la vie publics⁶⁹ et le droit de réglementer les activités des organisations internationales en conformité avec le droit international humanitaire.

61. Tant qu'Israël continue d'assurer la fourniture d'une aide humanitaire essentielle et de services de base à la population palestinienne par d'autres voies, comme il l'a fait avec constance tout au long de l'opération militaire en cours dans la bande de Gaza, sa décision d'interdire les activités et la présence de l'UNRWA sur son territoire relève parfaitement de ses droits souverains. L'exercice de cette souveraineté, en particulier s'agissant de la sécurité nationale et de l'ordre public, est reconnu par le droit international et ne peut être considéré comme illicite simplement parce qu'il se fait au détriment d'un organisme des Nations Unies. Tout comme la femme de César doit être au-dessus de tout soupçon, l'UNRWA, de même que toute organisation humanitaire exerçant des activités dans le Territoire palestinien ou en lien avec celui-ci, doit observer les normes les plus strictes qui soient en matière de neutralité et d'impartialité. Ce n'est que dans ces conditions qu'il peut raisonnablement être attendu d'un État hôte qu'il étende à celle-ci les privilèges et immunités accordés par le cadre juridique applicable. L'intégrité de ces protections dépend fondamentalement de la neutralité supposée et réelle de l'organisation en question.

iv) Israël est tenu à des obligations internationales contradictoires de lutter contre les actes de terrorisme sur son territoire

62. Israël est soumis à de multiples obligations internationales, parfois contradictoires, dont son devoir de lutter contre les actes de terrorisme sur son territoire. Elles découlent non seulement de conventions internationales contre le terrorisme, mais aussi de résolutions du Conseil de sécurité ayant force obligatoire. Pour s'acquitter de ces obligations, il est tenu de prendre des mesures efficaces pour prévenir, réprimer et contrer les activités terroristes, même lorsque ces mesures sont susceptibles de chevaucher les responsabilités qui lui incombent au titre d'autres cadres juridiques internationaux. Ces obligations lui imposent d'empêcher toute organisation, y compris l'UNRWA et son personnel, de se livrer à des activités terroristes sur son territoire ou de les faciliter. Israël est partie à la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997, aux côtés de 169 autres États. En vertu de l'alinéa a) de l'article 15 de cet instrument, les États parties sont tenus de prendre toutes les mesures possibles, y compris, le cas échéant, en adaptant leur législation interne, afin de prévenir ou de contrarier la préparation des infractions visées à son article 2 destinées à être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs territoires. Ces mesures comprennent l'interdiction d'activités illégales d'individus, de groupes et d'organisations qui encouragent, fomentent, organisent, financent en connaissance de cause ou commettent de telles infractions.

63. Figurent parmi les infractions énumérées à l'article 2 le fait d'utiliser illicitement et intentionnellement des engins explosifs ou d'autres engins meurtriers dans des lieux publics, des installations gouvernementales, des systèmes de transport ou des infrastructures dans l'intention de provoquer la mort, des dommages corporels graves ou des destructions massives. Ce cadre renforce le devoir qu'ont les États d'agir de manière décisive contre les entités soupçonnées de participer à

⁶⁸ Voir le paragraphe 184 du présent avis consultatif.

⁶⁹ Règlement de La Haye, art. 43.

des activités terroristes, y compris dans le cadre de la coopération avec des organisations internationales.

64. Israël est partie à la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999, aux côtés de 189 autres États. L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 18 de cet instrument impose aux États parties l'obligation contraignante de coopérer pour prévenir les infractions définies à son article 2 en prenant toutes les mesures possibles, notamment en adaptant si nécessaire leur législation interne. Ils sont plus précisément tenus d'interdire sur leur territoire les activités illégales de personnes et d'organisations qui, en connaissance de cause, encouragent, fomentent, organisent ou commettent de telles infractions. Ces infractions, définies à l'article 2, sont notamment le fait de fournir ou de réunir des fonds, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés pour commettre des actes terroristes. Ce cadre affirme non seulement le droit, mais aussi le devoir, qu'ont les États de prendre des mesures préventives contre les entités soupçonnées de faciliter le terrorisme, y compris dans le cadre de la coopération avec des organisations internationales.

65. Israël est également lié par une série de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité qui imposent à tous les États Membres de prendre des mesures efficaces pour lutter contre le terrorisme et son financement⁷⁰. Par conséquent, lorsque des informations crédibles indiquent que des locaux ou des installations de l'UNRWA sont utilisés aux fins d'une activité terroriste, que des membres de son personnel prennent part à de telles activités ou que des organisations terroristes ont infiltré l'Office, Israël a non seulement le droit, mais aussi l'obligation, au titre de conventions internationales contre le terrorisme et de résolutions contraignantes du Conseil de sécurité, de prendre les mesures qui conviennent. Il a notamment le droit d'interdire à l'UNRWA de poursuivre ses activités sur son territoire, conformément à son devoir souverain de prévenir et de réprimer le terrorisme.

v) Les obligations juridiques imposées aux puissances occupantes prévoient une grande latitude quant à leur mise en œuvre

66. La qualification de « Puissance occupante » d'Israël demeure contestée⁷¹. Cependant, même en supposant que le droit international humanitaire régissant l'occupation soit applicable, les obligations juridiques imposées aux puissances occupantes prévoient une grande latitude quant à leur mise en œuvre. Par exemple, si une puissance occupante est tenue d'assurer l'approvisionnement de la population civile en vivres et en produits médicaux⁷², elle conserve toutefois toute latitude concernant les modalités de distribution. Si elle en a la capacité, la puissance occupante peut fournir ces services directement. En revanche, si elle ne peut répondre pleinement aux besoins de la population, elle doit autoriser et faciliter les secours humanitaires apportés par des organisations internationales⁷³, pour autant que celles-ci respectent les critères requis en matière de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

67. Les organisations de secours intervenant dans des territoires occupés sont tenues de respecter strictement les principes humanitaires fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. En vertu de l'article 59 de la quatrième convention de Genève, les actions de secours

⁷⁰ Voir les résolutions 1373 (2001), 2178 (2014) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité.

⁷¹ 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*, opinion dissidente de M^{me} la juge Sebutinde, vice-présidente.

⁷² Quatrième convention de Genève, art. 55.

⁷³ *Ibid.* ; art. 59 ; CICR, « Practice relating to rule 55: Access for Humanitarian Relief to Civilians in Need ».

peuvent être entreprises par des États ou des organisations humanitaires impartiales, telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il est précisé, dans le commentaire de cet article, que cette disposition couvre « toute institution ou organisme capable d’agir et digne de confiance »⁷⁴. Les principes fondamentaux du CICR, qui donnent plus de détails sur les termes « digne de confiance », insistent sur le fait que pour garder la confiance de toutes les parties, les acteurs humanitaires ne doivent pas prendre parti dans les hostilités ni prendre part à des controverses d’ordre politique, racial, religieux et idéologique⁷⁵. Si ces principes sont énoncés à propos du CICR, ils s’appliquent néanmoins de manière générale à toutes les organisations humanitaires qui souhaitent intervenir dans des environnements sensibles ou conflictuels. Le respect de ces critères est essentiel pour justifier les privilèges et immunités accordés par le droit international.

68. Les organisations humanitaires intervenant dans des territoires occupés ou touchés par un conflit doivent répondre à des critères stricts d’impartialité, de neutralité et d’indépendance. Lorsqu’une organisation ne satisfait pas à ces normes, la puissance occupante ou la partie au conflit conserve le droit de lui refuser l’accès ou de le restreindre, pour autant que ces mesures soient fondées sur des préoccupations légitimes en matière de sécurité. Ce principe s’applique non seulement aux territoires occupés, mais également aux autres zones sous le contrôle d’un État. L’article 70 du protocole additionnel I aux conventions de Genève étend ce cadre aux territoires sous le contrôle d’une partie au conflit « autre qu’un territoire occupé » et exige que les actions de secours de caractère humanitaire et impartial soient permises « sans aucune distinction de caractère défavorable ».

69. Le droit d’imposer des restrictions pour des raisons impérieuses de sécurité ou de nécessité militaire est réaffirmé dans plusieurs dispositions du droit international humanitaire, notamment les articles 62 et 63 de la quatrième convention de Genève et les articles 54 et 71 du protocole additionnel I. Ces dispositions tiennent compte de l’équilibre entre l’accès à l’aide humanitaire et le devoir souverain de garantir la sécurité nationale.

70. Compte tenu des allégations crédibles d’Israël présentées dans la présente opinion individuelle, sa décision de restreindre la présence et les activités de l’UNRWA sur son territoire pour des raisons de sécurité nationale se justifie clairement du point de vue du droit international humanitaire. C’est d’autant plus le cas qu’Israël continue de faciliter l’acheminement d’une aide humanitaire et de services essentiels à la population civile par d’autres voies, notamment par l’intermédiaire d’organisations internationales et d’États tiers ayant les capacités requises. Le droit international n’oblige pas Israël à s’acquitter de ses responsabilités humanitaires *exclusivement* par l’intermédiaire de l’UNRWA. Le choix des partenaires de mise en œuvre reste à la discrétion de l’État dès lors que les besoins humanitaires sont bien satisfaits.

71. En conséquence, Israël conserve le droit souverain de refuser que des organisations internationales, y compris l’Organisation des Nations Unies et ses organismes et organes, soient représentées, fournissent des services ou mènent des opérations sur son territoire, en particulier lorsqu’il a des raisons crédibles et fondées de craindre que cette présence puisse constituer une menace pour sa sécurité nationale ou sa souveraineté. En outre, il a l’obligation contraignante de ne pas permettre que son territoire soit utilisé pour des activités terroristes, leur financement ou leur facilitation, comme le lui imposent des instruments internationaux de lutte contre le terrorisme et des résolutions du Conseil de sécurité. Du reste, il a le droit, dans l’exécution de ses obligations

⁷⁴ CICR, quatrième convention de Genève, commentaire de 1958, art. 59.

⁷⁵ CICR, Les principes fondamentaux du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

humanitaires à l'égard de la population palestinienne, de choisir la méthode et les moyens par lesquels l'aide est fournie.

72. Le droit international n'impose pas que cette aide soit fournie par l'intermédiaire de l'UNRWA ni que celui-ci en soit le canal exclusif. Israël, ainsi que des États donateurs tels que l'Italie, ont fait savoir que leur préférence allait à d'autres mécanismes, notamment le PAM, ayant la capacité de fournir une aide efficacement et conformément aux principes humanitaires.

F. Préoccupations d'Israël en matière de sécurité l'ayant conduit à mettre fin à sa coopération avec l'UNRWA

73. Les préoccupations d'Israël relatives à sa sécurité, qui l'ont conduit à mettre fin à sa coopération avec l'UNRWA, constituent un fondement légitime de ses actes au regard du droit international. Dès lors qu'il existe des allégations crédibles d'infiltration de l'UNRWA par des organisations terroristes, de détournement de ses installations ou de participation de son personnel à des activités qui menacent la souveraineté et la sécurité d'Israël, l'État hôte a le droit — et même l'obligation — de prendre des mesures de protection. Contrairement aux opinions exprimées par la majorité aux paragraphes 88 à 101 du présent avis consultatif, ces préoccupations entrent parfaitement dans le champ des motifs justifiant de restreindre la présence et les activités d'organisations internationales sur un territoire souverain prévus par l'article 59 de la quatrième convention de Genève.

74. Israël, en tant qu'État hôte, coopère depuis 1967 avec l'UNRWA conformément aux engagements énoncés dans l'accord Comay-Michelmores. Cependant, au cours des deux dernières décennies, le Gouvernement israélien a fait part à l'Organisation des Nations Unies de ses préoccupations en matière de sécurité concernant ce qu'il considère comme une compromission de plus en plus irrémédiable de l'UNRWA et une violation par celui-ci des principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance dans l'exercice de son mandat humanitaire, notamment du fait de son infiltration par des membres de groupes terroristes hostiles à Israël, tels que le Hamas et le Jihad islamique. Plusieurs participants à la présente procédure ont largement insisté sur ces préoccupations pour justifier le comportement d'Israël, faisant valoir que l'obligation de coopérer avec l'Organisation ou ses organismes n'est ni absolue ni inconditionnelle⁷⁶.

75. Dans son exposé écrit, Israël soutient que les liens entre l'UNRWA et des organisations terroristes sont attestés depuis longtemps, mais que les contrôles se sont intensifiés à la suite d'allégations selon lesquelles au moins 12 membres de son personnel auraient participé activement aux attaques perpétrées le 7 octobre 2023 par le Hamas et le Jihad islamique sur le territoire israélien. Ces allégations, qui ont été confirmées par les services de renseignement israéliens et ont par la suite fait l'objet d'une enquête du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) du Secrétariat de l'Organisation, ont entraîné le licenciement de neuf membres du personnel dont la participation « ne pouvait être exclue ». Face à cette situation, plusieurs États donateurs, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, ont suspendu le financement qu'ils apportaient à l'UNRWA.

76. D'autres déclarations de responsables israéliens portent à croire que des installations de l'UNRWA, notamment des écoles, ont été utilisées par le Hamas et le Jihad islamique pour stocker des armes et lancer des attaques, ce qui suscite des interrogations quant à la neutralité opérationnelle et à la complicité de l'Office. Israël a fait valoir que ces développements compromettent la légitimité

⁷⁶ Voir exposé écrit d'Israël, par. 9-48 et 71-76 ; exposé écrit de la Hongrie, par. 23 ; exposé écrit des États-Unis d'Amérique, par. 15-17 ; CR 2025/7, p. 11-12, par. 17-19 (Simmons), et p. 42, par. 34-35 (Kocsis).

de l'UNRWA et justifient l'adoption de mesures législatives et opérationnelles visant à interdire ses activités sur le territoire israélien⁷⁷. On trouvera ci-dessous des exemples de préoccupations en matière de sécurité soulevées par Israël et partagées, entre autres, par les États-Unis :

- en novembre 2003, Israël a allégué, dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, que des organisations terroristes utilisaient les installations de l'UNRWA à Ramallah, Qalqilya, Jebalia et dans d'autres camps de réfugiés comme cachettes et lieux de refuge. Selon ce courrier, cet usage détourné mettait gravement en danger la sécurité des personnes qui dépendaient véritablement des services humanitaires de l'UNRWA. Israël a en outre affirmé que des activités violentes avaient lieu dans des camps administrés par l'UNRWA, en violation de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Il a également accusé certains membres de son personnel de détourner des documents, véhicules et installations de l'Office pour soutenir des organisations terroristes. Enfin, il a fait part de son inquiétude concernant des propos incendiaires ainsi que des articles à forte charge politique publiés par le commissaire général de l'UNRWA et des écoles de l'Office, qu'il considérait non seulement comme hostiles à l'État d'Israël, mais aussi comme « f[aisa]nt fi des structures mises en place par l'Organisation des Nations Unies pour que ses fonctionnaires expriment leurs opinions sur des situations bien précises » et « port[a]nt atteinte à la crédibilité et au prestige de l'Organisation »⁷⁸ ;
- le 8 novembre 2005, Israël a signalé au président de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission) que, le 30 septembre 2004, une roquette avait été tirée en direction des forces de défense israéliennes à partir de l'école élémentaire de garçons « C » et Ayyobiya de l'UNRWA à Jabalia⁷⁹ ;
- en juin 2017, Israël a adressé des lettres au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et au président du Conseil de sécurité pour demander à l'Organisation d'enquêter sur l'existence d'un tunnel creusé par le Hamas « sous deux écoles adjacentes de Maghazi, dans la bande de Gaza : l'école élémentaire pour garçons "A&B" et l'école préparatoire, gérées par l'Office », affirmant que ce cas « n'[était] pas [] isolé » et attestait du renforcement du dispositif militaire du Hamas ainsi que de l'utilisation, dans des campagnes militaires, d'enfants « comme boucliers humains ». Israël a demandé au Secrétaire général de l'Organisation et au président du Conseil de sécurité d'enquêter sur la campagne de désinformation menée par l'UNRWA contre Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris dans ses écoles⁸⁰ ;
- à la mi-2017, Israël s'est plaint auprès de l'Organisation de ce que plusieurs membres du personnel de l'UNRWA étaient membres du Hamas ou entretenaient des liens étroits avec celui-ci, mettant ainsi en cause la neutralité politique de l'Office. Il a notamment cité deux

⁷⁷ L'organisation non gouvernementale UN Watch a signalé à plusieurs reprises, depuis 2015, que des membres du personnel de l'UNRWA soutenaient le terrorisme et faisaient la promotion de l'antisémitisme : voir <https://unwatch.org/tag/unrwa-report/page/2/> ; <https://unwatch.org/tag/unrwa-report/> ; <https://unwatch.org/tag/unrwa/page/20/> et p. 1-19.

⁷⁸ Nations Unies, lettre datée du 6 novembre 2003, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, 7 novembre 2003, doc. A/58/557 ; voir également lettre datée du 2 février 2010, adressée au commissaire général de l'UNRWA par Israël ; lettre datée du 28 mars 2012, adressée au commissaire général de l'UNRWA par Israël ; Nations Unies, lettres du représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, 19 juin 2017, doc. S/2017/517 ; informations communiquées par Israël à l'Organisation des Nations Unies, 14 août 2018, doc. A/73/323.

⁷⁹ Nations Unies, lettre datée du 7 novembre 2005, adressée au président de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission) par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, 8 novembre 2005, doc. A/C.4/60/6 ; rapport de la Commission du Sièg de l'Organisation des Nations Unies chargée d'enquêter sur certains faits survenus dans la bande de Gaza entre le 8 juillet et le 26 août 2014 ; voir aussi doc. A/HRC/29/CRP.4.

⁸⁰ Nations Unies, lettres identiques datées du 9 juin 2017, adressées au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies, 12 juin 2017, doc. S/2017/493.

fonctionnaires, dont le président du syndicat de l'UNRWA à Gaza, qui avaient selon lui été élus au bureau politique du Hamas⁸¹ ;

- Israël affirme qu'en 2023, il a trouvé des preuves de la participation directe de membres du personnel de l'UNRWA à l'attaque armée et aux atrocités perpétrées le 7 octobre de cette année-là, notamment des enlèvements, des meurtres et des détentions illégales de citoyens israéliens, ainsi que d'autres éléments prouvant une infiltration systématique de l'UNRWA par des membres du Hamas⁸² ;
- en février 2024, Israël a communiqué des informations précises sur la participation de 12 membres du personnel de l'UNRWA à l'attaque et aux atrocités du 7 octobre 2023 et a fait savoir que, sur la base des renseignements dont il disposait, 30 autres fonctionnaires de l'UNRWA avaient favorisé ou facilité ces crimes. Selon Israël, sur les 12 521 personnes qui étaient employées par l'UNRWA à Gaza en 2023 et 2024 (d'après la liste que l'UNRWA lui a fournie conformément aux procédures établies au titre de la convention générale de 1946), au moins 1 462 (soit près de 12 % de son personnel) étaient membres du Hamas, de sa branche militaire, du Jihad islamique palestinien ou d'autres factions ou groupes considérés comme des organisations terroristes par Israël. Parmi ces personnes, 79 % occupaient un poste d'« éducateur » et 5 % un poste de « prestataire de services médicaux ». Israël a également établi que plus de 10 % des dirigeants des écoles et des centres de formation de l'UNRWA étaient membres du Hamas ou du Jihad islamique. Il cite notamment, dans son exposé écrit, des fonctionnaires de l'Office qui, selon lui, auraient travaillé pour des groupes terroristes palestiniens et participé à l'attaque du Hamas contre l'État d'Israël le 7 octobre 2023. Il affirme qu'il s'est plaint au sujet de certains employés de l'UNRWA impliqués dans les activités militaires du Hamas et du Jihad islamique, sans recevoir de réponse appropriée de l'Office ;
- Israël affirme en outre que pendant les hostilités armées qui ont suivi l'attaque du 7 octobre 2023, les biens et installations de l'UNRWA ont fait l'objet de détournements généralisés et systématiques, le plus souvent impunément. Il y voit la confirmation des liens profonds qui unissent celui-ci au Hamas et au Jihad islamique palestinien. Selon des sources israéliennes, des centres de commandement et de contrôle, des caches d'armes et des cachettes du Hamas ont été découverts à l'intérieur ou dans les environs immédiats d'au moins 32 installations de l'UNRWA, dont des écoles, des entrepôts, des complexes et des immeubles résidentiels. Tout particulièrement, une batterie de serveurs située à 18 mètres sous terre, qui aurait servi de centre de commandement du renseignement du Hamas et a été découverte sous le siège de l'UNRWA à Gaza, était directement reliée à son réseau électrique. De plus, des agents et des infrastructures du Hamas et du Jihad islamique palestinien se seraient trouvés au siège de l'UNRWA dans la ville de Gaza. De multiples attaques contre Israël auraient été lancées à partir des locaux de l'Office.

G. Les préoccupations d'Israël en matière de sécurité appellent une enquête approfondie et une solution de la part des autorités compétentes

77. Les préoccupations d'Israël en matière de sécurité nationale concernant l'UNRWA appellent une enquête approfondie et impartiale ainsi qu'une solution de la part des autorités compétentes. Lorsque des allégations crédibles mettent en cause des installations, des membres du personnel ou des activités de l'UNRWA pouvant constituer une menace pour la souveraineté ou la sécurité d'Israël, il convient de répondre à ces préoccupations par des mécanismes juridiques et institutionnels appropriés. Il est essentiel, en la matière, de faire respecter les principes de

⁸¹ Exposé écrit d'Israël, annexe 8 : rapport du Secrétaire général intitulé « Biens appartenant à des réfugiés de Palestine et produit de ces biens », 14 août 2017, doc. A/72/334. Voir aussi *ibid.* par. 17.

⁸² Rapport du Secrétaire général intitulé « Biens appartenant à des réfugiés de Palestine et produit de ces biens », 14 août 2017, doc. A/72/334.

responsabilité et de transparence, non seulement pour garantir la sécurité nationale, mais aussi pour préserver l'intégrité des activités humanitaires au regard du droit international. Si la Cour ne peut vérifier elle-même l'exactitude des affirmations d'Israël en raison des limites inhérentes à la procédure consultative, certains éléments des préoccupations exprimées par cet État sont corroborés, au moins dans une certaine mesure, de manière indépendante. Il est donc légitime de considérer que les questions soulevées méritent un examen plus approfondi et ne peuvent être purement et simplement rejetées.

78. Selon certaines informations, un nombre important de membres du personnel de l'UNRWA seraient affiliés ou favorables au Hamas ou au Jihad islamique palestinien. L'UNRWA a lui-même reconnu les limites de sa capacité — ou de sa volonté — à enquêter sur les affiliations politiques privées de son personnel. Comme l'a déclaré sans ambages un ancien commissaire général de l'UNRWA :

« Je suis sûr qu'il y a des membres du Hamas parmi les employés de l'UNRWA et, à mes yeux, ce n'est pas un crime. Le Hamas est une organisation politique, ce qui ne veut pas dire que chacun de ses membres est un extrémiste. Nous ne vérifions pas les antécédents politiques des uns et des autres pour écarter certaines personnes en fonction de leurs affiliations. »⁸³

Un autre ancien commissaire général a fait observer ceci : « Nos employés font partie du tissu social de Gaza et de son écosystème. Et dans ce tissu social, il y a le Hamas. »⁸⁴ Ces déclarations soulignent la complexité de l'environnement opérationnel à Gaza et renforcent la crédibilité des préoccupations d'Israël concernant le manque de neutralité politique et d'intégrité du personnel et des activités de l'UNRWA.

79. En 2021, le Parlement européen a exprimé sa déception quant au contenu de certains manuels scolaires et du matériel pédagogique utilisés dans les écoles de l'UNRWA. Il a fermement condamné les « contenus problématiques et haineux qui encouragent la violence, propagent l'antisémitisme et incitent à la haine » figurant dans les manuels scolaires palestiniens rédigés par des fonctionnaires financés par l'Union européenne ainsi que dans le matériel pédagogique supplémentaire élaboré par le personnel de l'UNRWA et enseigné dans ses écoles. L'Union européenne a déploré que l'UNRWA n'ait pas retiré ces manuels de la circulation⁸⁵.

80. Israël souligne que certains des otages israéliens libérés ont déclaré avoir été maintenus en captivité par des employés de l'UNRWA ou dans des locaux de l'Office dans la bande de Gaza⁸⁶, et que le Hamas s'est servi des installations de l'UNRWA ou de leurs alentours. Israël prétend notamment qu'une batterie de serveurs utilisée par les services de renseignement du Hamas se trouvait au-dessous du siège de l'Office à Gaza.

81. En outre, l'Organisation des Nations Unies a ouvert deux enquêtes distinctes. La première, dite « enquête Colonna », a été dirigée par M^{me} Catherine Colonna, ancienne ministre française des

⁸³ « Canada looking at UN Agency over Palestinian connection », *CBS News*, 3 octobre 2004.

⁸⁴ *The New York Times* « U.N. Agency in Gaza Fought Hamas Infiltration; Not Hard Enough, Israel Says », 10 février 2024, accessible à l'adresse suivante : <https://www.nytimes.com/2024/02/10/world/middleeast/unrwa-hamas-gaza.html>.

⁸⁵ Parlement européen, décision du 28 avril 2021 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2019, sect. III — Commission et agences exécutives (2020/2140(DEC)), par. 444.

⁸⁶ *The Guardian*, « Freed Gaza Hostage Told Starmer that Hamas Held her in UNRWA Premises, her Mother Says », 31 janvier 2025.

affaires étrangères. Elle visait à évaluer si les mécanismes et procédures de l'UNRWA garantissent la neutralité, mais non à se prononcer sur les manquements présumés au principe de neutralité dénoncés par Israël⁸⁷. L'enquête Colonna a conclu que malgré le « solide » cadre de neutralité de l'UNRWA établi en 2017, « des problèmes liés à la neutralité persist[ai]ent ». Il s'agissait notamment de membres du personnel exprimant publiquement des opinions politiques, de manuels du pays hôte au contenu problématique utilisés dans certaines écoles de l'UNRWA, ainsi que de syndicats politisés proférant des menaces contre la direction de l'UNRWA et perturbant les activités. En particulier, l'enquête a confirmé que les mécanismes de contrôle du personnel étaient insuffisants pour empêcher l'embauche de terroristes et que les inspections périodiques des installations ne permettaient pas de mettre en évidence des utilisations abusives à des fins terroristes.

82. On trouve dans le rapport Colonna plusieurs recommandations sur les réformes devant être menées par l'UNRWA, notamment en ce qui concerne la neutralité de son personnel⁸⁸. Contrairement à la majorité, j'émet de sérieuses réserves quant à l'efficacité de l'enquête Colonna. Outre que l'impartialité de l'enquête Colonna a été remise en question⁸⁹, on ne sait pas bien dans quelle mesure les réformes recommandées ont été mises en œuvre en ce qui concerne l'UNRWA ou son personnel. Du reste, la portée et le mandat limités de l'enquête ont, nécessairement, restreint l'étendue des recommandations qui y sont formulées. Comme on pouvait s'y attendre, l'opinion exprimée par la majorité au paragraphe 89 de l'avis consultatif, à savoir que « le principe de bonne foi doit présider à l'invocation de[s] préoccupations [d'Israël en matière de sécurité] »⁹⁰, présuppose que ces préoccupations ont fait l'objet d'une enquête et d'un examen adéquats et satisfaisants lors de l'enquête Colonna. Je respecte mais ne partage pas l'analyse que fait la majorité de l'enquête Colonna ainsi que de l'importance et de l'incidence des préoccupations d'Israël en matière de sécurité sur ses obligations internationales à l'égard de l'Organisation et de l'UNRWA.

83. La seconde enquête, menée par le BSCI, a porté sur 19 membres du personnel de l'UNRWA qui, selon Israël, avaient participé à l'attaque du 7 octobre 2023. Il a été conclu que neuf des membres du personnel de l'UNRWA « pourraient avoir été impliqués dans l'attaque » et devaient être licenciés. S'agissant des dix autres personnes, les éléments produits concernant leur participation présumée à l'attaque étaient insuffisants ou inexistantes et il n'a pas été considéré que leur comportement ou leur appartenance présumée au Hamas ou à d'autres organisations terroristes justifiait la poursuite de l'enquête⁹¹.

84. À mon sens, ni les conclusions de l'enquête Colonna ni celles du BSCI n'ont répondu de manière satisfaisante ou concluante aux préoccupations légitimes d'Israël en matière de sécurité concernant l'infiltration de l'UNRWA par le Hamas et le Jihad islamique palestinien, aussi suis-je fondamentalement en désaccord avec la conclusion exprimée par la majorité dans l'avis consultatif.

⁸⁷ Nations Unies, rapport final présenté au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité, 20 avril 2024.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 36-43, accessible à l'adresse suivante : https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2024/04/unrwa_independent_review_on_neutrality.pdf.

⁸⁹ UN Watch, « Exposed: UNRWA's Rigged "Independent" Review », 15 avril 2024.

⁹⁰ Voir le paragraphe 89 du présent avis consultatif.

⁹¹ Nations Unies, « Note to correspondents — on the UN Office of Internal Oversight Services (OIOS) investigation of the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) », 5 août 2024.

H. Les lois adoptées par la Knesset sont conformes aux obligations d’Israël au regard du droit international

85. Au vu de ce qui précède, en particulier l’infiltration alléguée de l’UNRWA par des organisations terroristes hostiles à Israël et les manquements à la neutralité et à l’impartialité, conjugués au fait que les autorités compétentes n’aient pas répondu de manière satisfaisante aux nombreuses préoccupations d’Israël en matière de sécurité, il n’est guère surprenant que la relation entre l’UNRWA et Israël ait dégénéré à la suite de la promulgation par ce dernier de deux lois internes. En octobre 2024, la Knesset a en effet adopté deux lois nationales visant à mettre fin aux activités de l’UNRWA sur le territoire israélien. Par application de ces textes, l’UNRWA a interdiction de mener des activités dans les zones relevant de la souveraineté d’Israël, y compris Jérusalem-Est⁹², et les autorités israéliennes rompent tout contact officiel avec l’Office. Comme je l’ai rappelé ci-dessus, à la note 20 du paragraphe 10, s’il exige d’Israël, dans sa résolution 2334 (2016) — le seul texte ayant force obligatoire relatif au statut de Jérusalem-Est —, qu’il mette fin à ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, le Conseil de sécurité souligne cependant que la question du statut de Jérusalem-Est, en définitive, s’inscrit toujours dans celle, plus générale, du Territoire palestinien occupé, qui doit être réglée par la voie de négociations. Le Conseil de sécurité n’a pas réglé la question du statut de Jérusalem dans cette résolution et ce statut reste sans objet.

86. En outre, en mettant fin à l’échange de lettres avec l’UNRWA de 1967, les législateurs de la Knesset ont effectivement révoqué les privilèges et immunités accordés jusqu’alors au personnel de l’UNRWA en vertu de la convention de 1946. Comme je l’ai dit au paragraphe 48, la majorité ne tient pas compte de l’accord Comay-Michelmores et de sa portée juridique dans la définition des relations entre Israël et l’UNRWA. Cette omission conduit à conclure erronément que les privilèges et immunités précédemment accordés à l’UNRWA dans l’État hôte ne découlaient pas de leur intégration dans cet accord bilatéral, mais directement de la convention de 1946⁹³. Le premier texte, intitulé « Loi portant cessation des activités de l’UNRWA », dispose entre autres ceci :

« 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 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 notifiera à l’Organisation des Nations Unies l’expiration visée à l’alinéa a) dans les sept jours suivant l’adoption de la présente loi par la Knesset.

Absence 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’aura de contact avec l’UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom.

Persistance des lois

3. Les dispositions de la présente loi sont sans préjudice de toutes poursuites pénales contre des membres du personnel de l’UNRWA, y compris relativement aux événements du 7 octobre 2023 ou à l’opération “Épées de fer”, ou toutes autres

⁹² Selon le droit israélien, Jérusalem-Est (mais pas la Cisjordanie ni Gaza) fait partie du territoire israélien. Il est donc interdit à l’UNRWA d’y mener des activités en vertu de cette seconde loi. Voir aussi note 20 ci-dessus.

⁹³ Voir les points 7 et 8 du dispositif (par. 223) de l’avis consultatif.

poursuites pénales au titre de la loi antiterroriste 5776-2016, ou de toutes mesures prises à l'égard des mis en cause dans ce cadre. »

87. Le second texte, intitulé « Loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël », dispose entre autres ceci :

« *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 disposera d'aucune représentation, ne fournira aucun service et n'exécutera aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël. »

88. Après la promulgation de ces lois, Israël a informé l'Organisation des Nations Unies qu'il avait dénoncé l'accord Comay-Michelmores⁹⁴. Il lui a également fait savoir, le 24 janvier 2025, qu'il demandait à l'UNRWA de cesser ses activités à Jérusalem, notamment d'évacuer son siège à Jérusalem-Est, au plus tard le 30 janvier 2025⁹⁵. Compte tenu des préoccupations persistantes et légitimes d'Israël en matière de sécurité, qui restent pour l'essentiel sans réponse, ainsi que du caractère discrétionnaire des privilèges et immunités accordés à l'UNRWA et à son personnel en vertu des instruments internationaux applicables, et du caractère provisoire et non obligatoire de l'accord Comay-Michelmores de 1967, dont les limites ont déjà été reconnues, l'adoption par la Knesset de lois visant à mettre fin à la coopération d'Israël avec l'UNRWA constitue un exercice juridiquement défendable de son autorité souveraine et est licite au regard du droit international. Par conséquent, avec tout le respect que je dois à la Cour, je ne peux souscrire aux paragraphes 175 à 179 de l'avis consultatif en ce qu'ils avancent le contraire.

IV. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN TANT QUE MEMBRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

89. Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont volontairement contracté des obligations pour permettre à l'Organisation et à ses organismes et organes spécialisés de s'acquitter de la mission principale de l'Organisation telle que consacrée par la Charte, à savoir le « maint[ien] de la paix et de la sécurité internationales », et le « règlement pacifique des différends ». Israël, comme tout autre État Membre de l'Organisation, a volontairement souscrit à des obligations en lien avec les buts énumérés à l'article 1 de la Charte des Nations Unies et dans la convention de 1946. Aux termes du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte, « [l]es Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte ». Contrairement à ce qu'ont affirmé de nombreux participants à la procédure, cette obligation n'est ni illimitée ni absolue.

90. *Premièrement*, les Membres sont tenus de donner assistance à l'Organisation dans les actions entreprises conformément à la Charte. Par conséquent, lorsqu'un organisme humanitaire des Nations Unies tel que l'UNRWA (ou son personnel) agit manifestement à l'encontre des principes

⁹⁴ Exposé écrit du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, par. 139.

⁹⁵ *Ibid.* ; 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 la Charte en manquant à son obligation de neutralité et d'impartialité dans une zone de conflit comme le Territoire palestinien occupé, ou à l'encontre des principes fondamentaux de la fonction publique internationale contenus dans la Charte, au détriment des intérêts ou de la sécurité d'un Membre de l'Organisation, ce dernier n'est pas tenu d'aider ledit organisme à perpétuer pareil comportement.

91. *Deuxièmement*, conformément à la structure générale de la Charte des Nations Unies et aux fonctions respectives assignées aux divers organes de l'Organisation, l'obligation d'assistance énoncée au paragraphe 5 de l'article 2 est limitée aux actions coercitives entreprises par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte et n'englobe pas l'ensemble des actions menées par chacun des organismes des Nations Unies. En outre, les obligations prévues par la Charte des Nations Unies doivent être mises en œuvre de bonne foi. Cependant, la bonne foi n'oblige pas un État Membre de l'Organisation à prendre des mesures spécifiques en l'absence d'une décision du Conseil de sécurité. Faute d'une résolution contraignante du Conseil de sécurité lui *imposant* de coopérer spécifiquement avec l'UNRWA pour ce qui est de la fourniture d'une aide humanitaire au Territoire palestinien occupé, Israël a toute latitude de déterminer les mesures qu'il convient de prendre au regard de sa législation.

92. De surcroît, l'article 105 de la Charte prévoit que « [l']Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». Cette disposition est clairement liée aux articles 1 et 2 de la Charte selon lesquels la réalisation des buts de l'Organisation doit se faire conformément à celle-ci. L'article 105 fixe une limite explicite en ce qui concerne l'étendue des privilèges et immunités, ce qui montre clairement que ceux-ci sont applicables dans la bonne exécution des fonctions de l'Organisation. Cette obligation est également codifiée dans le statut et règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

93. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, le Gouvernement israélien s'est engagé, dans l'échange de lettres auquel ont procédé Israël et l'UNRWA en juin 1967, à « faciliter[] la tâche de l'Office au mieux de ses possibilités, sous réserve uniquement des règlements et des dispositions que peuvent imposer des considérations de sécurité militaire », et à ce que « la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, en date du 13 février 1946 », « régi[sse] les relations entre le Gouvernement [israélien] et l'Office pour tout ce qui concerne les fonctions de ce dernier ».

94. À mon sens, la réputation d'organisation humanitaire neutre et indépendante qu'avait l'UNRWA aux yeux d'Israël, l'État hôte, a été considérablement ternie par la conjonction de plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci figure le fait que de hauts responsables de l'UNRWA, y compris d'anciens commissaires généraux, n'ont pas su préserver la neutralité et l'impartialité politiques de l'Office, en particulier par des déclarations publiques faites à des moments où cette neutralité était absolument indispensable. Qui plus est, la participation de nombreux membres du personnel de l'UNRWA à des actes de terrorisme tant dans le Territoire palestinien occupé que sur le sol israélien a encore davantage sapé la confiance.

95. Le fait que les griefs formulés contre l'UNRWA et son personnel n'aient pas été traités et réglés à fond, ajouté à la mise en œuvre incomplète des réformes essentielles recommandées par les auteurs tant de l'enquête Colonna que de celle du BSCI, n'a pas inspiré à l'État hôte la confiance nécessaire pour reprendre sa coopération avec l'UNRWA ou lui apporter son appui. Au contraire, l'État hôte a l'obligation juridique et morale d'empêcher de faciliter sciemment la commission d'actes de terrorisme sur le territoire qu'il contrôle.

96. En outre, comme l'ont signalé des participants à la présente procédure consultative, d'autres organismes des Nations Unies et organisations humanitaires internationales agissent dans le plein respect du droit international et ne constituent pas une menace pour la sécurité de l'État d'Israël. Ils pourraient d'ailleurs jouer un rôle plus important dans la fourniture et la distribution de l'aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé. À mes yeux, la fonction consultative de la Cour étant limitée par son mandat strictement judiciaire, l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble sont mieux placées pour procéder à une analyse approfondie des causes qui sous-tendent les pénuries de vivres et d'aide humanitaire, en particulier à Gaza, et pour prendre toutes les mesures nécessaires afin de remédier à la crise.

97. Selon des informations récentes, bien que des quantités importantes de vivres et de fournitures humanitaires aient été autorisées à entrer dans la bande de Gaza, elles n'ont pas été acheminées à la population civile. Le Hamas est accusé de les avoir détournés pour les revendre à des civils à un prix exorbitant. Par ailleurs, il ressort de certains éléments qu'une grande partie de l'aide n'a pas encore été distribuée et qu'elle s'abîme rapidement sous l'effet d'un climat désertique très rude.

98. Si ces informations sont exactes, la situation est extrêmement préoccupante et devrait inciter tous les acteurs humanitaires intervenant dans la région, ainsi que la communauté internationale dans son ensemble, à prendre des mesures urgentes et coordonnées afin de garantir que les civils palestiniens puissent accéder à cette aide librement et sans entrave.

V. OBLIGATIONS D'ISRAËL EN TANT QUE PUISSANCE OCCUPANTE

99. Sans préjudice des intérêts légitimes d'Israël et de ses revendications concernant le territoire dit Territoire palestinien occupé, j'ai souligné ci-dessus que les obligations de cet État en tant que Puissance occupante dans ce territoire ont déjà été énoncées dans les avis consultatifs de 2004 et de 2024, ainsi que dans le règlement de La Haye et à l'article 59 de la quatrième convention de Genève. Aux fins de la présente opinion individuelle, je me contenterai de formuler quelques observations supplémentaires. Premièrement, en tant que Puissance occupante, Israël a la responsabilité d'assurer l'ordre et la vie publics dans le Territoire palestinien occupé. Par conséquent, lorsque des tiers menant des activités dans ce territoire — avec le consentement d'Israël — y portent atteinte, il a l'obligation de faire cesser ces activités. Ce devoir découle non seulement des obligations juridiques qui lui incombent en tant que « Puissance occupante », mais également de la nécessité de protéger le bien-être de toutes les populations résidant sur le territoire.

100. Deuxièmement, le droit international n'impose pas d'obligations inconditionnelles à une puissance occupante en ce qui concerne la fourniture d'aide humanitaire, en particulier dans le contexte d'une guerre ou d'un conflit armé en cours, tel que celui qui touche actuellement Israël et le Territoire palestinien occupé. Le cadre juridique applicable a été soigneusement élaboré sur la base du consentement des États au droit des traités et de l'évolution du droit international coutumier. Comme la Cour l'a affirmé avec constance dans sa jurisprudence, le droit international humanitaire constitue la *lex specialis* qui régit le comportement et les obligations des parties à un conflit armé. Dans ce cadre, le droit de l'occupation délimite les droits et responsabilités particuliers de la puissance occupante.

101. Cette puissance est certes tenue d'assurer le maintien de l'ordre et de la vie publics et de protéger la population civile, mais elle conserve également le droit de poursuivre des objectifs militaires légitimes et d'administrer le territoire occupé. Pour ce faire, les considérations militaires et humanitaires doivent être savamment équilibrées. Par conséquent, lorsque des dispositions

juridiques précises imposent à une puissance occupante de faciliter les secours à la population civile, son droit naturel d'assurer sa propre sécurité ne s'en trouve pas anéanti pour autant.

102. L'article 59 de la quatrième convention de Genève dispose que lorsque la population d'un territoire occupé est insuffisamment approvisionnée, la puissance occupante est tenue d'accepter les actions de secours faites en faveur de cette population et de les faciliter dans toute la mesure de ses moyens. Cette disposition prévoit en outre que ces actions, qui peuvent « être entreprises soit par des États, soit par un *organisme humanitaire impartial*, tel que le Comité international de la Croix-Rouge », doivent notamment consister en des « envois de vivres, produits médicaux et vêtements » (les italiques sont de moi).

103. Il importe de noter qu'en vertu de l'article 59, la puissance occupante reste libre de décider des actions de secours qu'elle autorise, pour autant que cette liberté de décision soit exercée dans le respect de son obligation de maintenir l'ordre et la vie publics. On retrouve là le principe plus général du droit de l'occupation voulant que les obligations humanitaires et les préoccupations légitimes de la puissance occupante en matière de sécurité soient équilibrées. Une puissance occupante est certes tenue, par le droit international, de ne pas entraver le droit à l'autodétermination de la population occupée, mais elle n'a pas l'obligation positive de le promouvoir activement. La décision de mettre fin à l'accord provisoire de coopération avec l'UNRWA, fondée sur des éléments crédibles attestant sa participation à des activités terroristes, ne constitue pas en soi une atteinte à ce droit. Pour autant qu'il subsiste d'autres mécanismes assurant la continuité de la fourniture des services et des articles humanitaires essentiels à la population palestinienne, une telle mesure ne saurait raisonnablement être considérée comme une violation du droit de celle-ci à l'autodétermination, contrairement à ce qu'affirme la majorité.

104. Les articles 59 et 61 de la quatrième convention de Genève prévoient une deuxième garantie, à savoir l'exigence d'impartialité. L'aide humanitaire doit être distribuée de manière impartiale, neutre et non discriminatoire, notamment en ne prenant pas parti dans le conflit armé. S'agissant de l'UNRWA, organisme humanitaire dont la neutralité est remise en question, Israël conserve une marge d'appréciation pour l'autoriser à mener des activités dans le Territoire palestinien occupé ou, à l'inverse, autoriser d'autres organisations humanitaires à intervenir à sa place. De même, le droit n'impose aucune *obligation* à Israël, en tant que Puissance occupante, d'autoriser un État tiers particulier ou une organisation internationale particulière à mener des activités humanitaires dans le Territoire palestinien occupé si, ce faisant, les intérêts israéliens en matière de sécurité sont mis en péril.

CONCLUSION

105. Je suis convaincue que seule la facilitation, par la communauté internationale, d'un dialogue constructif entre les parties peut permettre de parvenir à une paix durable et à un règlement à long terme du conflit israélo-palestinien. L'action actuellement menée à l'échelle mondiale doit privilégier le maintien du cessez-le-feu entre Israël et le Hamas ainsi que les mesures visant à garantir un avenir sûr aux Israéliens et aux Palestiniens. Une coopération constructive au sein des mécanismes internationaux établis constitue la voie la plus efficace et la plus pérenne vers la réalisation de ces objectifs. À l'inverse, la procédure engagée devant la Cour, du fait de son caractère hautement politisé et conflictuel, risque d'exacerber les tensions et de compromettre les efforts de réconciliation.

(Signé) Julia SEBUTINDE.
