

DÉCLARATION DE M. LE JUGE TLADI

[Traduction]

1. Bien qu'étant dans l'ensemble en accord avec l'avis donné par la Cour, je tiens à formuler quelques observations sur trois questions pouvant appeler des éclaircissements. La première question a trait au droit à l'autodétermination et à son incidence sur les obligations incombant à Israël en vertu de l'article 59 de la quatrième convention de Genève. La deuxième concerne les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, notamment l'inviolabilité de ses locaux, et les cas dans lesquels il pourrait être considéré que ces privilèges et immunités ne seraient plus applicables. Enfin, je soulignerai que la catastrophe à laquelle fait actuellement face la Palestine résulte du maintien, par Israël, de l'occupation illicite du Territoire palestinien occupé et que, en définitive, la Cour ne peut jouer qu'un rôle limité dans la résolution de la situation.

AUTODÉTERMINATION ET POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE D'ISRAËL AU REGARD DE L'ARTICLE 59 DE LA QUATRIÈME CONVENTION DE GENÈVE

2. L'article 59 de la quatrième convention de Genève impose à la puissance occupante l'obligation d'« accepter[] les actions de secours faites en faveur de [la] population [occupée] » et de « faciliter[] [ces actions] dans toute la mesure de ses moyens » lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée. Je souscris pour l'essentiel à l'analyse de la Cour en ce qui concerne la nature de l'obligation incombant à Israël en vertu de cet article, y compris la thèse selon laquelle cette obligation vient s'ajouter aux obligations générales découlant des articles 55 et 56, qui imposent aux puissances occupantes de veiller à ce que la population soit suffisamment approvisionnée¹, outre qu'elle est inconditionnelle. Je suis également en accord avec la description que fait la Cour de la portée de cette obligation².

3. J'estime cependant nécessaire de relever que les obligations incombant à Israël en tant que Puissance occupante ne doivent pas être considérées isolément. Outre les obligations et contraintes particulières que lui impose le droit international humanitaire, et notamment le droit de l'occupation, le fait que la Cour ait déterminé, dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, que la présence d'Israël dans le Territoire palestinien occupé était illicite et qu'il fallait y mettre fin dans les plus brefs délais³ a aussi des incidences sur les obligations de cet État.

4. Dans l'avis qu'elle a donné ce jour, la Cour rappelle les conclusions auxquelles elle est parvenue dans son avis consultatif du 19 juillet 2024 et affirme qu'Israël ne doit pas exercer un pouvoir quel qu'il soit « de quelque manière incompatible avec l'obligation qui lui incombe de ne pas entraver l'exercice, par le peuple palestinien, de son droit à l'autodétermination, y compris son droit inaliénable à l'intégrité territoriale dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé »⁴. Bien que la Cour ne fasse pas expressément le lien entre le *dictum* qu'elle énonce au sujet du droit à l'autodétermination et les obligations découlant de l'article 59, je crois que ce *dictum* a incontestablement des conséquences particulières pour ces dernières. C'est la raison pour laquelle la Cour, lorsqu'elle examine le pouvoir discrétionnaire de la puissance occupante de choisir

¹ *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, avis consultatif du 22 octobre 2025* (ci-après, l'« avis consultatif »), par. 92.

² *Ibid.*, par. 96.

³ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, points 3 et 4 du dispositif (par. 285).

⁴ Avis consultatif, par. 219.

l'organisme humanitaire par l'intermédiaire duquel elle s'acquitte de l'obligation que lui fait l'article 59, qualifie la « liberté de choisir » de la puissance occupante de « règle générale », dont l'application dans un contexte particulier doit être appréciée par elle dans chaque cas⁵. Or, du fait du caractère illicite de l'occupation, Israël ne dispose pas de cette « liberté de choisir » les organismes humanitaires par l'intermédiaire desquels il s'acquitte de son obligation d'accepter et de faciliter les secours humanitaires. D'ailleurs, la Cour prend soin de préciser, lorsqu'elle évoque cette « liberté de choisir » au paragraphe 120 de l'avis, qu'une « puissance occupante » a « en principe » cette liberté, sans nullement avancer qu'Israël, en tant que Puissance occupante, en jouit. Par conséquent, s'il est vrai qu'une puissance occupante dispose, du point de vue du droit de l'occupation en général, d'une certaine liberté pour déterminer quel organisme humanitaire lui permettra de s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe au titre de l'article 59, le caractère illicite de l'occupation d'Israël fait obstacle, sur le plan juridique, à ce que cet État détienne ce pouvoir discrétionnaire.

5. La Cour n'examine pas directement cet aspect ; elle étudie la question du pouvoir discrétionnaire d'Israël au regard de l'article 59 sur la base d'une appréciation factuelle du point de savoir si la capacité de l'Organisation des Nations Unies, agissant par l'entremise de l'UNRWA, d'assurer un approvisionnement suffisant de la population de la bande de Gaza peut être reproduite⁶. La Cour conclut que, dans les circonstances actuelles, « l'Organisation des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire de l'UNRWA, est un fournisseur indispensable de secours humanitaires dans la bande de Gaza » et « qu'Israël a l'obligation d'accepter et de faciliter les actions de secours assurées par l'Organisation ... et ses entités, dont l'UNRWA »⁷.

6. Si la Cour a choisi de dire qu'Israël ne pouvait nier le rôle que joue l'UNRWA dans la fourniture d'une aide humanitaire en raison du caractère indispensable de cet organe dans le Territoire palestinien occupé, ce choix ne doit cependant pas éclipser les effets juridiques tout aussi importants qui découlent des conclusions que la Cour a énoncées dans son avis consultatif du 19 juillet 2024. Le droit de l'occupation ne peut s'appliquer indépendamment des règles générales de droit international. La Cour a dit que l'occupation israélienne du territoire palestinien est illicite et que les autres acteurs sont tenus de ne pas reconnaître comme licite la situation découlant de cette occupation illicite⁸. Alors que, *d'un point de vue factuel*, Israël contrôle le Territoire palestinien occupé et détermine qui autoriser à y entrer et à qui en interdire l'accès (ce que met cruellement en évidence son refus d'autoriser le personnel et l'aide humanitaires à entrer dans Gaza), dire que, *d'un point de vue juridique*, Israël a le droit de prendre de telles décisions aurait pour effet de conférer une légitimité normative à une situation factuelle illicite — et donc de reconnaître comme licite une situation que la Cour a jugée illicite⁹.

PROCÉDURE À SUIVRE EN CAS DE PRÉOCCUPATIONS RELATIVES AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

7. La Cour dit à juste titre qu'Israël a l'obligation d'assurer le plein respect des privilèges et immunités des Nations Unies et de son personnel, de l'inviolabilité des locaux de l'Organisation et

⁵ *Ibid.*, par. 120.

⁶ *Ibid.*, par. 121.

⁷ *Ibid.*, par. 124.

⁸ *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024*, point 7 et 8 du dispositif (par. 285).

⁹ La Cour fait allusion à cette règle de droit international au paragraphe 184 de l'avis consultatif, lorsqu'elle examine l'obligation incombant à Israël de respecter les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies (« dans un territoire occupé sur lequel, en tant que Puissance occupante, il n'a aucune souveraineté, Israël n'est pas en droit de prendre, comme il pourrait le faire sur son propre territoire, une décision unilatérale en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci »).

de l'exemption des biens et avoirs de celle-ci de toute forme de contrainte. S'agissant desdits privilèges et immunités, la Cour formule plusieurs observations susceptibles d'être interprétées à tort comme signifiant qu'Israël est en droit d'apprécier l'applicabilité de ces privilèges et immunités dans des circonstances données. Premièrement, au paragraphe 193, après avoir conclu à bon droit qu'Israël avait l'obligation de respecter l'inviolabilité des locaux de l'Organisation et de ne pas « intervenir dans leur fonctionnement », la Cour précise que « la question de savoir si tel ou tel établissement sis dans le Territoire palestinien occupé peut être considéré comme un “loca[l] de l'Organisation” doit être tranchée eu égard à la situation de chacun ». Deuxièmement, au paragraphe 196, après avoir conclu à juste titre que c'est à l'Organisation des Nations Unies qu'il appartient de déterminer si tel ou tel établissement reste considéré comme un de ses locaux, la Cour ajoute que « cette détermination par l'Organisation ... crée une présomption qui ne peut être écartée que pour les motifs les plus impérieux et à laquelle les États doivent accorder le plus grand poids ». Troisièmement, au paragraphe 204, la Cour introduit une nuance similaire en ce qui concerne l'appréciation, par le Secrétaire général, du point de savoir si un fonctionnaire ou un expert en mission a agi dans le cadre de ses fonctions¹⁰.

8. Même si je suis disposé à reconnaître le bien-fondé de ces nuances, celles-ci, prises hors contexte, risquent de susciter un malentendu au sujet de la portée des obligations des États relativement aux privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies. Par conséquent, il importe de veiller à ce que ces observations ne soient pas perçues comme conférant aux États le droit de déterminer eux-mêmes s'ils peuvent se soustraire aux obligations dues à l'Organisation. Autrement dit, s'agissant du premier *dictum*, ce n'est pas à Israël, ni à aucun autre État, de décider de façon unilatérale si un établissement doit être considéré comme un local de l'Organisation. De la même manière, quand elle dit que la détermination, par l'Organisation, de l'immunité ou de l'inviolabilité crée une présomption qui ne peut être écartée que pour les motifs les plus impérieux, la Cour n'autorise pas Israël, ni tout autre État, à décider unilatéralement d'en faire abstraction.

9. Ces observations de la Cour doivent être lues à la lumière de ce que celle-ci dit aux paragraphes 211 à 216 de l'avis, concernant l'obligation de régler les désaccords relatifs à l'applicabilité ou à la portée des privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies dans le cadre juridique existant pour le règlement des différends. Ainsi, lorsqu'un État estime qu'il y a des motifs impérieux d'écarter une décision du Secrétaire général concernant les privilèges et immunités dont jouissent l'Organisation ou son personnel, ou lorsqu'un État est d'avis qu'un établissement ne peut être considéré comme un local de l'Organisation, nonobstant une décision de cette dernière faisant autorité, ces questions doivent être examinées dans le cadre établi par la convention générale. Par exemple, l'article V, section 21, de cet instrument impose à l'Organisation l'obligation de « collaborer[], en tout temps, avec les autorités compétentes ... en vue ... d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités »¹¹ accordés. Les États doivent donc invoquer des motifs impérieux pour écarter les décisions du Secrétaire général, ou s'employer à régler les divergences de vues directement avec l'Organisation des Nations Unies, en menant des négociations de bonne foi. En outre, l'article VIII, section 30, de la convention générale dispose que, « [s]i un différend surgit entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et un Membre, d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé ». Tout différend ou litige entre

¹⁰ Avis consultatif, par. 204 (« C'est au Secrétaire général qu'il incombe de déterminer si un fonctionnaire ou un expert en mission jouit des privilèges et immunités prévus, et d'apprécier si l'intéressé a agi dans le cadre de ses fonctions ... De l'avis de la Cour, la détermination par le Secrétaire général de la portée des fonctions officielles du fonctionnaire ou de l'expert en question crée une présomption qui ne peut être écartée que pour les motifs les plus impérieux et à laquelle les États doivent accorder le plus grand poids. »)

¹¹ Bien que l'article V, section 21, de la convention générale ne porte que sur « les privilèges, immunités et facilités énumérés dans le[dit] article » (les italiques sont de moi), ce qui signifie qu'il ne porte que sur les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires au titre de l'article V, la pratique de l'Organisation des Nations Unies consiste également à appliquer cette disposition aux privilèges et immunités visés à l'article II : voir l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, 2003, p. 565-568 et l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, 2006, p. 481-483.

un État Membre et l'Organisation concernant une décision du Secrétaire général peut donc être porté devant la Cour, conformément aux dispositions de la section 30. Ainsi, comme la Cour l'a elle-même relevé (voir le paragraphe 212 de l'avis), ce n'est pas à l'État de déterminer lui-même, de manière unilatérale, qu'un abus a été commis ou que les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies ou de son personnel sont inapplicables.

10. La Cour s'est d'ailleurs intéressée, dans la procédure consultative au sujet du *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme* — qui est la source citée dans l'avis à l'appui du postulat qu'une détermination du Secrétaire général peut être écartée pour des motifs impérieux —, à la question de l'examen, par une juridiction nationale (un organe d'État), de l'immunité d'un agent de l'Organisation des Nations Unies. Mais même dans cette procédure, la décision finale concernant les privilèges et immunités de l'agent en cause, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la question de l'indépendance des juges et des avocats, a été prise par la Cour de céans, saisie sur le fondement de l'article VIII, section 30, de la convention générale¹².

LE RÔLE LIMITÉ QUE PEUT JOUER LA COUR DANS LE RÈGLEMENT DU CONFLIT AU MOYEN-ORIENT

11. En mai 2024, j'écrivais :

« Il n'y a plus de mots pour décrire les horreurs qui se produisent actuellement à Gaza. Les termes “apocalyptique”, “exceptionnellement grave”, “désastreuse” et “catastrophique” qui ont été employés pour décrire la situation semblent bien trop faibles étant donné la réalité de ce qui se déroule sous nos yeux. Chaque jour ou presque nous parvenons des récits déchirants de victimes et de survivants et des images de souffrances inimaginables. »¹³

12. C'était il y a 17 mois. La situation s'est encore détériorée depuis. C'est sans doute la raison pour laquelle l'Assemblée générale a une nouvelle fois sollicité la Cour. Comme celle-ci le relève dans son avis consultatif (par. 32-35), la demande soumise en l'instance a une portée plus limitée que les demandes précédentes¹⁴. Elle découle d'un enchaînement particulier d'événements et d'actes qui entravent l'aide au peuple palestinien, notamment les mesures qui touchent la présence, les activités et les immunités de l'Organisation des Nations Unies et de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Cela étant, il peut difficilement être contesté que ces événements récents font partie intégrante du problème plus général auquel fait face le Territoire palestinien occupé : le déni du droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

13. Même si l'on comprend bien pourquoi il a été fait appel à elle — d'autant que, en ce qui concerne la gestion des crises au Moyen-Orient, le Conseil de sécurité est paralysé —, la Cour ne peut jouer, ne l'oublions pas, qu'un rôle limité dans le règlement du problème en Palestine. Dans ce contexte, je rappellerai que, en mai 2024, lorsque la Cour a prescrit à Israël, entre autres, d'« [a]rrêter

¹² *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1999 (I), p. 87, par. 61.*

¹³ *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), déclaration du juge Tladi, p. 700, par. 18.*

¹⁴ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004 (I), p. 136 ; Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif du 19 juillet 2024.*

immédiatement son offensive militaire » et d'assurer, « sans restriction et à grande échelle, la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence », j'avais formulé la mise en garde suivante : « la Cour n'est qu'une cour ! ». Les événements qui se sont produits par la suite ont révélé au grand jour les limites des décisions judiciaires lorsque les autres organes compétents n'assument pas leurs responsabilités. C'est aux organes politiques de l'Organisation des Nations Unies, et pas à la Cour, qu'il appartient de prendre des mesures appropriées pour régler le problème. Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la Cour (ainsi que certains juges à titre individuel, dans leurs opinions respectives) a formulé une série de constatations et proposé des voies à explorer, sur le plan juridique, pour remédier au problème. C'est le second avis consultatif que la Cour donne sur la question en 17 mois. À présent, la balle est clairement dans le camp des organes politiques de l'Organisation des Nations Unies, qui doivent décider des mesures à prendre, le cas échéant, sur la base des constatations de la Cour, afin de parvenir à un règlement juste, durable et global de la question de Palestine.

14. Mais s'il n'était tenu aucun compte de l'avis consultatif de ce jour et des autres recommandations et résolutions de l'Organisation des Nations Unies ? Je conclurai donc ma déclaration en rappelant la formule du juge Lauterpacht, qui a affirmé qu'il arrive un moment où « les effets cumulés d'une méconnaissance persistante de l'opinion exprimée par l'Organisation conduisent à la conviction que l'État en question s'est rendu coupable de déloyauté à l'égard des principes et des buts de la Charte »¹⁵.

(Signé) Dire TLADI.

¹⁵ *Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1955*, opinion individuelle du juge Lauterpacht, p. 120.