

DÉCLARATION COMMUNE DE M. LE JUGE ABRAHAM ET M^{ME} LA JUGE CLEVELAND

[Texte original en français]

Accord avec la conclusion selon laquelle Israël a des obligations étendues de coopérer aux activités des Nations Unies, y compris de l'UNRWA, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci — L'obligation de coopération s'applique conjointement avec les obligations juridiques spécifiques des États Membres et doit être lue conjointement avec les dispositions de la Charte relatives à la répartition des pouvoirs — Le devoir qu'a Israël de coopérer avec les Nations Unies découle, entre autres, des obligations identifiées ailleurs dans l'avis consultatif.

1. Nous approuvons généralement les réponses données par la Cour à la question que lui a posée l'Assemblée générale. À ce propos, nous soulignons que les obligations identifiées dans l'avis consultatif à l'égard des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des États tiers ne sont pas propres à Israël. Ce sont les obligations de tout État comme puissance occupante et comme Membre des Nations Unies.

2. Au point 5 du dispositif, la Cour conclut qu'Israël

« a l'obligation de coopérer de bonne foi avec l'Organisation des Nations Unies en lui donnant pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément à la Charte des Nations Unies, y compris par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci ».

Les observations qui suivent visent à développer ce point.

3. Dans sa discussion relative à l'obligation qu'a un État Membre de coopérer avec les Nations Unies, qui est l'objet de la section V. B. de l'avis consultatif, la Cour explique que cette obligation résulte, entre autres, des paragraphes 2 et 5 de l'article 2, et des articles 55 et 56 de la Charte.

4. Le paragraphe 2 de l'article 2 dispose que tous les États Membres doivent remplir de bonne foi les « obligations » qu'ils ont assumées aux termes de la Charte. Ainsi que l'observe la Cour, cette disposition « doit être appliquée conjointement avec les obligations spécifiques assumées par les États Membres conformément à la Charte » (avis consultatif, par. 171). Le paragraphe 5 de l'article 2 prévoit en outre que « [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 ». La Cour relève que cette disposition doit de même « être lue conjointement avec celles de la Charte qui se rapportent aux pouvoirs des divers organes de l'Organisation » (*ibid.*, par. 172).

5. Ces deux dispositions obligent les États Membres à donner assistance aux Nations Unies et à remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la Charte. En effet, une telle coopération est essentielle au soutien des buts et des principes des Nations Unies. Ce devoir de coopérer, cependant, s'applique forcément en conjonction avec les obligations juridiques auxquelles chaque État Membre a souscrit. Il est clair que la Charte confère un caractère juridiquement contraignant à certaines actions, dont le nombre est étroitement circonscrit, entreprises par les organes des Nations Unies, en particulier celles fondées sur des décisions prises par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII. Comme l'explique la Cour, de telles obligations « peuvent être énoncées dans des dispositions

précises de la Charte, ou contenues dans des décisions adoptées par les organes compétents de l'Organisation dès lors que, en vertu de la Charte, elles ont force obligatoire pour les États Membres » (avis consultatif, par. 170).

6. Donner une portée plus large à la formule « toute action entreprise ... conformément [à la] Charte », telle qu'elle est utilisée au paragraphe 5 de l'article 2, serait accorder à cette disposition le pouvoir extraordinaire de transformer des « actions » non contraignantes entreprises par des organes des Nations Unies en actions juridiquement contraignantes, et aller à l'encontre de cette distinction fondamentale pour la répartition des pouvoirs dans le système de la Charte. Aussi important qu'il soit pour les États de coopérer avec les Nations Unies — et nous convenons que cela est d'une extrême importance —, l'obligation juridique de coopérer en vertu du paragraphe 5 de l'article 2 ne trouve à s'appliquer qu'en combinaison avec une « action » déterminée des Nations Unies qui soit juridiquement contraignante. En bref, les mots « toute action entreprise ... conformément [à la] Charte », au sens du paragraphe 5 de l'article 2, doivent être compris comme se rapportant aux actions des Nations Unies qui ont un caractère juridiquement contraignant à l'égard d'un État Membre.

7. Rien dans l'avis consultatif rendu par la Cour en 1949 dans l'affaire de la *Réparation*, auquel se réfère la Cour¹, et qui concernait seulement la question de la personnalité juridique et la compétence de l'Organisation, et non pas le caractère obligatoire de ses actions à l'égard de ses Membres, ne contredit le raisonnement qui précède ni n'indique que les Membres auraient l'obligation juridique de coopérer à la mise en œuvre de recommandations non contraignantes des Nations Unies.

8. La Cour explique comment l'obligation de coopérer entre en jeu dans le contexte du Territoire palestinien occupé au paragraphe 177, aux termes duquel

« la Cour fait observer que l'UNRWA, en tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, s'est vu confier par l'Assemblée générale le mandat d'exécuter un programme de secours direct et des programmes de travaux en faveur des réfugiés de Palestine. Or, l'UNRWA ne peut remplir ce mandat efficacement sans avoir un accès direct à la population dans le Territoire palestinien occupé. Cela est d'autant plus vrai étant donné le rôle crucial qu'il joue depuis octobre 2023. De l'avis de la Cour, Israël n'est pas en droit de cesser sa coopération avec l'Organisation des Nations Unies en décidant unilatéralement de la présence et des activités des entités de cette dernière dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, sous réserve du paragraphe 184 ci-après. »

La dernière phrase de ce paragraphe est reprise en substance à la fin du paragraphe 179².

9. Nous sommes entièrement d'accord avec l'idée que le rôle de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé est crucial, particulièrement depuis octobre 2023, que les Nations Unies, agissant par l'UNRWA, ne peuvent pas s'acquitter efficacement du mandat de celui-ci sans avoir un accès direct à la population palestinienne dans ce territoire, y compris si nécessaire en traversant le territoire israélien, et qu'Israël ne saurait faire obstacle à un tel accès. Cependant, comme la Cour l'indique, le

¹ Avis consultatif, par. 173, citant *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 178-179 et 183.

² Avis consultatif, par. 179 (« Cette obligation exige d'Israël qu'il s'abstienne d'entraver l'exercice des fonctions de l'Organisation et donne 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, sous réserve du paragraphe 184 ci-après. »).

devoir d'Israël de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies existe « sous réserve » du principe du consentement énoncé au paragraphe 184, selon lequel,

« en règle générale, la façon dont est utilisé un organe subsidiaire créé par l'Assemblée générale dépend du consentement de l'État ou des États intéressés ..., et ... les États "possèdent un pouvoir souverain de décision pour ce qui est d'accueillir le siège ou un bureau régional d'une organisation sur leur territoire" ... Il s'ensuit que, sur le territoire d'Israël, la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies et de ses entités sont soumises au consentement d'Israël. Cependant, 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. »

10. Il en résulte qu'Israël, comme tout État Membre, a l'obligation de coopérer aux « actions » juridiquement contraignantes de l'Organisation. Cela inclut des obligations étendues en matière de coopération aux activités des Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. En revanche, la Cour indique clairement qu'Israël n'est pas tenu de consentir à l'établissement de bureaux des Nations Unies sur son propre territoire souverain (lequel, comme le Conseil de sécurité l'a reconnu depuis longtemps, n'inclut pas Jérusalem-Est).

11. La Cour ayant expliqué que l'obligation de coopérer en vertu de la Charte s'applique en lien avec les obligations juridiques spécifiques qui s'imposent aux États Membres, et doit être lue conjointement avec les dispositions de la Charte se rapportant aux pouvoirs des divers organes de l'Organisation (avis consultatif, par. 171 et 172), il est regrettable qu'elle ne fasse aucun effort sérieux, dans la section V. B., pour identifier explicitement des obligations juridiques sous-jacentes qui donnent lieu au devoir pour Israël de coopérer. Dans d'autres parties de son avis consultatif, la Cour identifie un grand nombre d'obligations concrètes s'imposant à Israël en rapport avec les activités des Nations Unies, l'UNRWA y compris, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci. Cela comprend des obligations en vertu du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, ainsi que sur le fondement de l'article 105 de la Charte et de la convention générale. Il s'agit là d'obligations juridiques qui donnent lieu à un devoir pour Israël de coopérer aux activités correspondantes des Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci, en vertu de plusieurs dispositions de la Charte, y compris les paragraphes 2 et 5 de l'article 2, et les articles 55 et 56.

12. La conclusion qu'énonce la Cour au point 5 du dispositif, à savoir qu'Israël a l'obligation de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies « en lui donnant pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément à la Charte des Nations Unies ... dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci », doit être comprise à la lumière des considérations qui précèdent.

(Signé) Ronny ABRAHAM.

(Signé) Sarah H. CLEVELAND.
