Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du droit international public DDIP

11.06.2026

Analyse de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ) du 22 octobre 2025 relatif aux « *Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci* »

Dans ce document, la Direction du droit international public (DDIP) présente une analyse de l'avis consultatif de la CIJ du 22 octobre 2025 relatif aux « *Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci* ». Elle y présente d'abord la nature et le contexte procédural de l'avis consultatif (ch. 1 et 2), avant de résumer les différents aspects juridiques traités dans cet avis (ch. 3 et 4). La position défendue par la Suisse lors des audiences est ensuite résumée (ch. 5). Quelques points d'intérêt juridique particulier sont mis en évidence (ch. 6).

Kernaussagen des Gutachtens in Kürze:

- Israel hat gemäss humanitärem Völkerrecht, den Menschenrechten sowie als UNO-Mitglied die Pflicht, mit den UNO-Organisationen und insbesondere mit UNRWA zusammenzuarbeiten und ihre Hilfeleistungen im besetzten Gebiet zuzulassen. Mit Blick auf die Unparteilichkeit der UNRWA befand der IGH, dass keine ausreichenden Informationen vorliegen, um eine fehlende Neutralität feststellen zu können.
- Unter humanitärem Völkerrecht ist Israel gemäss IGH insbesondere verpflichtet:
  - > Die Grundversorgung der Bevölkerung des besetzten Gebiets sicherzustellen.
  - > Hilfsmassnahmen unparteiischer humanitärer Organisationen zuzustimmen und sie mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu erleichtern, solange die Bevölkerung unzureichend versorgt ist. Im vorliegenden Kontext ist Israel namentlich verpflichtet, die humanitäre Hilfe durch UNRWA zuzulassen.
  - > Humanitäres Personal und deren Einrichtungen zu schützen, solange sie nicht an Feindseligkeiten teilnehmen.
  - > Das Verbot der Zwangsumsiedelung und -deportation zu respektieren.
  - > Den Zugang des IKRK zu geschützten Personen, welche sich in israelischer Haft befinden, sicherzustellen.
  - > Das Verbot des Aushungerns der Zivilbevölkerung als Kriegsmethode zu respektieren.
- Als UNO-Mitglied ist Israel an die sich aus der UN-Charta ergebenden Pflichten gebunden. Es ist verpflichtet, nach Treu und Glauben mit der UNO zusammenzuarbeiten. Israel ist als UNO-Mitgliedstaat auch verpflichtet, die Privilegien und Immunitäten der UNO und ihres Personals zu respektieren. Israel kann nicht einseitig nationale Sicherheitsinteressen geltend machen, um sich von seinen Verpflichtungen gegenüber der UNO zu lösen. Es muss gegebenenfalls die vorgesehenen Konsultation- und Streitbeilegungsverfahren anwenden (insbesondere direkte Konsultationen mit der UNO, Befassung des IGH).
- Der IGH erinnert daran, dass Israel verpflichtet ist, die Menschenrechte im besetzten Gebiet zu respektieren, zu schützen und zu verwirklichen, und dass diese Rechte in Verbindung mit dem humanitären Völkerrecht gelten.
- Der IGH weist zudem erneut darauf hin, dass das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes nach wie vor missachtet wird.

- Da die Frage nicht in diesem Sinne formuliert war, hat der IGH sich nicht zur Frage geäussert, ob Israel diese Verpflichtungen gegenüber der UNO verletzt hat und was die Konsequenzen solcher Verletzungen sind.
- Die Schlussfolgerungen des IGH wurden teils einstimmig, teils im Verhältnis 10:1 (abweichend die Richterin Sebutinde aus Uganda) getroffen.

Die Kernpunkte des IGH entsprechen den im Schweizer Plädoyer vorgebrachten Pflichten namentlich aus dem humanitären Völkerrecht. Auch die Frage nach legitimen Sicherheitsinteressen, welche den Kern des Schweizer Plädoyers darstellten, wird vom IGH im Sinne der Schweizer Intervention adressiert, ohne jedoch vertieft auf die spezifischen Bedingungen für die Berufung auf solche Sicherheitsinteressen einzugehen. Legitime Sicherheitsinteressen sind zu berücksichtigen, aber sie können nicht einseitig definiert und durchgesetzt werden.

Das Gutachten hat für die Schweiz keine unmittelbare Rechtswirkung. Es präzisiert aber den Inhalt des anwendbaren Völkerrechts, das die Schweiz in ihrer Praxis berücksichtigt.

1. Que sont les avis consultatifs de la CIJ et quel est leur rôle ?

L'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que d'autres organes et institutions spécialisées des Nations Unies peuvent demander à la CIJ un avis consultatif sur des questions juridiques. À travers un avis consultatif, la CIJ clarifie l'application et l'interprétation du droit international en ce qui concerne des questions concrètes de droit international public. Bien que les avis consultatifs de la CIJ ne soient pas juridiquement contraignants, ils jouissent d'une grande autorité juridique et jouent un rôle central dans la clarification, l'interprétation et le développement du droit international contraignant pour les États. En principe, les avis consultatifs de la CIJ reflètent le droit international en vigueur auquel les États sont liés. La Suisse et tous les États ne sont donc pas directement liés par l'avis, mais par le droit international qui y est interprété. Ils influencent ainsi de manière significative les relations internationales et la pratique des États.[1]

Pendant la procédure d'avis consultatif, les États et les organisations internationales intéressés peuvent participer en soumettant à la CIJ leur point de vue sur les questions juridiques posées. La CIJ obtient ainsi une vue d'ensemble de leurs *opiniones iuris* (les comportements que les différents États considèrent comme obligatoires en vertu du droit).

2. Contexte de l'avis consultatif

L'avis consultatif découle d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU adoptée le 19 décembre 2024 par 137 OUI, 12 NON et 22 abstentions (A/RES/79/232). La Suisse a voté OUI à cette résolution.

La question, posée à titre prioritaire à la CIJ, avait la teneur 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 ?*

La Suisse participe aux procédures d'avis consultatif lorsque la décision concerne ses intérêts, qu'elle peut apporter une contribution particulière d'un point de vue juridique et que sa prise de position peut soutenir la prise de décision dans son intérêt. La position de la Suisse sur le conflit au Proche-Orient s'est toujours fondée sur le droit international et les paramètres convenus au niveau international, y

[1] Concernant le rôle d'un avis consultatif de la CIJ, voir également https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/das-eda/organisation-eda/dv/IGH-gutachten_FR.pdf.

compris les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. La Suisse accorde une grande importance à l'interprétation correcte et au respect de la Charte des Nations Unies et du droit international humanitaire. Elle a donc participé activement à la procédure d'avis consultatif en question, en intervenant oralement lors des audiences le 2 mai 2025.[2]

Contrairement à l'avis consultatif donné par la CIJ le 19 juillet 2024, la période sous examen inclut également des événements ayant eu lieu à partir du 7 octobre 2023 (para. 33, 80). En outre, la CIJ a relevé qu'il ne lui avait pas été demandé de déterminer si Israël avait manqué à ses obligations juridiques ou de traiter des conséquences juridiques de son comportement (para. 77, 162).

3. Compétence de la CIJ pour donner l'avis

La CIJ a considéré qu'elle était compétente pour donner l'avis (para. 18-22). En outre, elle a rejeté plusieurs arguments soulevés par quelques États, qui considéraient que la CIJ aurait dû faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour refuser de donner un avis consultatif quand bien même elle était compétente. Elle a notamment considéré que donner suite à l'avis consultatif ne préjugerait pas de l'affaire contentieuse en cours relative à 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)* (para. 26-31), que le fait que deux avis consultatifs précédents découlaient essentiellement du même ensemble de circonstances factuelles ne constituait pas une raison décisive justifiant de refuser d'exercer sa compétence (para. 32-35), que la documentation qu'elle avait reçue suffisait pour se prononcer sur les questions juridiques qui lui avaient été soumises (para. 36-37) et que la procédure ne constitue pas un abus de procédure (para. 38-40).

En refusant d'admettre ces arguments, la CIJ continue une pratique désormais bien établie que lorsque des demandes d'avis consultatif lui sont soumises, elle leur donne en général une suite.

4. Principales conclusions

Dans son avis consultatif, la CIJ se penche sur plusieurs domaines du droit international, en particulier le droit international humanitaire (DIH), le droit international des droits de l'homme (DIDH), les obligations en tant que Membre de l'ONU et le droit à l'autodétermination.

- **Droit international humanitaire (DIH)**

La CIJ note que les obligations d'Israël découlent de la 4ème Convention de Genève (CGIV) à laquelle Israël est partie et qui est applicable dans le Territoire palestinien occupé ainsi que du droit international coutumier (Règlement de La Haye de 1907 et certaines dispositions du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève). Elle rappelle le contenu des principes relatifs à la conduite des hostilités (distinction, proportionnalité, précaution) que toutes les parties à un conflit armé sont tenues de respecter (para. 83-84).

La CIJ rappelle que, malgré son retrait unilatéral de Gaza en 2005, Israël avait conservé la faculté d'exercer certaines prérogatives essentielles[3] dans la bande de Gaza. Israël est donc resté lié par le droit de l'occupation de manière proportionnée au degré de son contrôle effectif sur la bande de Gaza. La CIJ établit ensuite que le contrôle effectif d'Israël sur la bande de Gaza s'est considérablement accru depuis le 7 octobre 2023. Les obligations d'Israël en vertu du droit de l'occupation ont donc augmenté en conséquence de manière significative (proportionnellement à l'augmentation de son contrôle effectif sur le territoire). Elle affirme que les règles relatives à la conduite des hostilités peuvent s'appliquer parallèlement au droit de l'occupation mais que l'intensité des hostilités peut avoir une conséquence sur la mise en œuvre de certaines obligations relevant du droit de l'occupation (para. 85-87).

[2] Voir: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/fr/documents/das-eda/organisation-eda/dv/20250502-plaidorie.pdf
[3] Notamment le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes, l'imposition de restrictions à la circulation des personnes et des marchandises, la perception des taxes à l'importation et à l'exportation, et le contrôle militaire sur la zone tampon.

La CIJ indique que le droit international coutumier impose à toutes les parties à un conflit armé une obligation d'autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, sous réserve d'un droit de contrôle limité. Ces secours doivent être de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable (para. 91).

Les articles 55, 56 et 59 CGIV contiennent des obligations spécifiques trouvant application dans les cas d'occupation. Selon les articles 55 et 56, une puissance occupante a l'obligation de veiller à ce que la population du territoire occupé soit pourvue en biens essentiels à la vie quotidienne (notamment en nourriture, eau, abris, fournitures médicales et soins médicaux). Cette obligation s'étend à tout le Territoire palestinien occupé, indépendamment de la question de savoir si la population est insuffisamment approvisionnée ou non (para. 92, 128-133).

Lorsque la population est insuffisamment approvisionnée, l'article 59 CGIV impose à la puissance occupante l'obligation inconditionnelle d'accepter et de faciliter les actions de secours. Ces actions peuvent être entreprises soit par des Etats tiers, soit par des organismes humanitaires impartiaux (para. 93-97). La CIJ rappelle qu'une puissance occupante n'a pas seulement l'obligation d'autoriser le passage des secours mais qu'elle doit aussi utiliser tous les moyens à sa disposition pour que les biens essentiels puissent être « distribués de manière régulière, équitable et non discriminatoire, notamment en en facilitant l'accès et en s'abstenant de recourir à la menace ou à l'emploi de la violence ou de la force létale contre la population civile qui tente d'accéder à cette aide humanitaire »[4].

La CIJ indique également que, tel que le confirme l'article 60 CGIV, l'obligation d'autoriser et de faciliter l'accès humanitaire ne dégage en rien la puissance occupante de son obligation de veiller à ce que la population soit fournie en produits essentiels à la vie quotidienne (para. 98).

La CIJ rappelle ensuite que l'exercice, par la puissance occupante, de ses droits, et notamment le droit d'inspecter les envois et d'obtenir une assurance suffisante quant à leur destination, ne doit pas entraver l'acheminement des secours d'une manière qui contrevienne à ses obligations. Elle précise que l'aide ne peut être suspendue que temporairement et pour des raisons strictement limitées, tels que le confirment les articles 60 et 63 CGIV (para. 99). Invoquant l'article 63 CGIV, elle rappelle que « la puissance occupante ne peut en aucun cas invoquer des motifs de sécurité pour suspendre d'une manière générale toute activité humanitaire en territoire occupé »[5].

Rappelant que l'article 59 CG IV ne s'applique que si la population est insuffisamment approvisionnée, la CIJ conclut à l'insuffisance de l'approvisionnement de la population locale de la bande de Gaza, en se fondant sur des données, du PAM, d'OCHA, de l'OMS et le rapport de l'IPC d'août 2025. Dans une telle situation, Israël, en tant que Puissance occupante, a donc l'obligation d'accepter et de faciliter les actions de secours (para. 102-109).

La CIJ souligne que les organisations humanitaires doivent être de caractère « impartial » pour entrer dans le champ d'application de l'article 59 CGIV. Elle rappelle également qu'en principe, une puissance occupante a la liberté de choisir les organismes humanitaires par l'intermédiaire desquels elle s'acquitte de son obligation d'accepter et de faciliter les secours humanitaires. Cependant, l'art. 59 GC IV limite le pouvoir discrétionnaire d'une puissance occupante en ce sens qu'il lui impose d'autoriser et de faciliter des secours suffisants pour assurer un approvisionnement adéquat de la population. La CIJ estime que dans les circonstances présentes, il n'est pas possible de remplacer l'Organisation des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire de l'UNRWA, pour assurer un approvisionnement suffisant de la population de la bande de Gaza. Quant à l'impartialité de l'UNRWA, la CIJ note qu'il n'existe aucune preuve que l'UNRWA, en tant qu'entité, ait manqué au principe d'impartialité au sens de l'article 59.[6] La CIJ conclut donc qu'Israël a l'obligation d'accepter et de faciliter les actions de secours assurées par l'Organisation des Nations Unies et ses entités, dont l'UNRWA (para. 111-127).

La CIJ rappelle que le transfert forcé et la déportation sont interdits par l'article 49 CGIV quel qu'en soit le motif. Cette interdiction fait partie du droit international coutumier. La CIJ rappelle qu'un transfert est

[4] Para. 101.
[5] Para. 100.
[6] Para. 114.

considéré comme forcé non seulement lorsqu'il est recouru à la force physique mais aussi lorsque les personnes n'ont d'autre choix que de s'en aller par la soumission à des conditions d'existence intolérables. Elle fait ici référence à son avis consultatif du 19 juillet 2024 et à son analyse portant sur la situation en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est (para. 139). Dans sa soumission écrite à la CIJ relative à l'avis consultatif de 2024, la Suisse avait également mentionné l'existence d'un environnement coercitif pouvant s'apparenter à un transfert forcé en Cisjordanie.

La CIJ rappelle que si la sécurité de la population ou des raisons militaires l'exigent, la population peut être évacuée de manière temporaire vers une région déterminée. Elle note que dans de pareils cas, la population devra être ramenée vers ses foyers aussitôt que les hostilités dans ce secteur auront pris fin. La CIJ affirme qu'au titre de cette obligation, il est interdit à Israël, en tant que puissance occupante, de limiter la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisation internationales et d'autres Etats tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci de manière à créer et contribuer à y créer des conditions d'existence qui forceraient la population à partir. La CIJ exprime ainsi clairement qu'il existe un risque de transfert forcé de la population de Gaza basé sur la création d'un environnement coercitif, une analyse jusqu'ici principalement réservée à la situation en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est (para. 140-141).

La CIJ rappelle que selon l'article 76 CGIV, Israël est obligé d'autoriser le CICR à rendre visite aux personnes protégées du Territoire palestinien détenues par les autorités israéliennes. Les nécessités militaires impérieuses ne peuvent être invoquées que de manière exceptionnelle et temporaire pour justifier un refus d'accès aux détenus (para. 142).

Die CIJ stellt fest, dass Sicherheits- oder militärische Erfordernisse nur dann Einschränkungen der Regeln des humanitären Völkerrechts (DIH) rechtfertigen, wenn sie ausdrücklich in einer konkreten Norm vorgesehen sind. Sicherheitsinteressen sind keine eigenständige Ausnahme, um von diesen Regeln abzuweichen. Das DIH berücksichtigt bereits selbst die Balance zwischen Sicherheit und dem Schutz der Zivilbevölkerung. Deshalb können sich Staaten – hier Israel – nicht allgemein auf Sicherheitsbedenken berufen, um ihre Verpflichtungen als Besatzungsmacht einzuschränken. Zudem müssen solche Argumente stets nach Treu und Glauben geltend gemacht werden (Ziff. 88-90).

- **Droit international des droits de l'homme (DIDH)**

Concernant le DIDH, la CIJ rappelle que celui-ci s'applique conjointement au DIH en territoire occupé. Cela confirme notamment le fait que le DIDH doit également être respecté par Israël de manière extraterritoriale, dans le territoire qu'il occupe (para. 148-149). Dans ce contexte, elle rappelle « qu'Israël a l'obligation positive de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme internationaux dans le Territoire palestinien occupé, y compris en période de conflit armé. » (para. 146, 152, 153, 223).

Enfin, la Cour cite directement la pratique de différents organes conventionnels, spécifiquement le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Elle donne ainsi un poids juridique conséquent au travail de ces organes (para. 154-155).

- **Obligations en tant que Membre de l'ONU**

Einleitung und Kontext
Der IGH stellt zunächst den institutionellen und historischen Kontext der Rolle der Vereinten Nationen in Bezug auf Palästina dar. In den Ziffern 166–169 bekräftigt er die fortbestehende Verantwortung der UNO für das palästinensische Gebiet und verortet die Tätigkeit der UNRWA innerhalb dieses übergeordneten Mandats und die Verantwortung der Organisation für die Versorgung und den Schutz der palästinensischen Zivilbevölkerung. Er konkretisiert aber nicht näher, welche rechtlichen Folgerungen sich aus dieser Verantwortung für Konflikt- und Ausnahmesituationen ergeben.

Als UNO-Mitglied ist Israel an die sich aus der UN-Charta ergebenden Pflichten gebunden. Es ist verpflichtet, nach Treu und Glauben mit der UNO zusammenzuarbeiten (insb. Art. 2 Abs. 2 und 5 UN-Charta). Israel darf die UNO nicht an der Ausübung ihrer Aufgaben hindern und muss ihr bei allen

Massnahmen, die sie im besetzten palästinensischen Gebiet und in Verbindung damit im Einklang mit der Charta ergreift, uneingeschränkt Unterstützung gewähren. Der IGH erinnert weiter daran, dass Israel als Besatzungsmacht keinen Anspruch auf Souveränität und Ausübung von Hoheitsgewalt über irgendeinen Teil des besetzten palästinensischen Gebiets hat und stellt fest, dass Israel kein Recht hat, die Zusammenarbeit mit UNRWA einseitig zu beenden und deren Aktivitäten in Ostjerusalem einzustellen, wie dies mit den beiden israelischen Gesetzen vom 28. Oktober 2024 beschlossen wurde (Ziff. 170–179).

Israel ist als UNO-Mitglied auch verpflichtet, die Privilegien und Immunitäten der UNO und ihres Personals zu respektieren. Der IGH leitet diese Verpflichtungen insbesondere aus Art. 105 UN-Charta sowie aus der *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations* von 1946 ab und stellt klar, dass sie unmittelbar der Sicherstellung der unabhängigen und effektiven Funktionsweise der Organisation dienen (Ziff. 180 ff.).

Schutz der Räumlichkeiten, des Personals und der Tätigkeiten der UNRWA
Ausgehend vom funktionalen Charakter der Privilegien und Immunitäten konkretisiert der IGH den Schutz der Räumlichkeiten dahingehend, wonach Einrichtungen, die Funktionen im Rahmen des UNRWA-Mandats erfüllen, als «premises of the United Nations» gelten und damit Unverletzlichkeit geniessen (Ziff. 194). Gemäss IGH ist daher nicht die formelle Bezeichnung, sondern die tatsächliche funktionale Nutzung der Räumlichkeiten entscheidend, etwa als Schulen, Gesundheits- oder Versorgungseinrichtungen. Diese Unverletzlichkeit gilt auch in bewaffneten Konflikten und unter Besatzung uneingeschränkt fort (Ziff. 186 ff., insb. Ziff. 196). Zugleich bleibt der IGH zurückhaltend betr. praktische Reichweite dieses Schutzes in der konkreten Konfliktsituation und geht nicht näher darauf ein, wie die Unverletzlichkeit bei unmittelbaren Sicherheitsrisiken bis hin zu faktischem Kontrollverlust der Organisation faktisch umgesetzt werden sollen.

Der Schutz des UNRWA-Personals wird ebenfalls ausdrücklich bestätigt. In den Ziffern 200–203 bekräftigt der IGH, dass sie bei der Ausübung ihrer dienstlicher Tätigkeiten Immunität geniessen und dass die Einstufung einer Tätigkeit als dienstlich grundsätzlich der Organisation selbst obliegt.

Der IGH betont schliesslich, dass Privilegien und Immunitäten ihren Zweck verfehlen würden, wenn sie zwar formal anerkannt, faktisch jedoch durch operative Einschränkungen ausgehöhlt würden. Massnahmen, die den Zugang, die Bewegungsfreiheit oder die Durchführung der Aktivitäten der UNRWA beeinträchtigen, sind daher mit Art. 105 UN-Charta unvereinbar.

Zustimmungserfordernis Gaststaat aber keine Relativierung der Privilegien und Immunitäten
Der IGH hält fest, dass die Errichtung von Einrichtungen der Vereinten Nationen auf dem Hoheitsgebiet eines Staates grundsätzlich dessen Zustimmung voraussetzt (Ziff. 182, 184). Diese Feststellung betrifft die Frage der erstmaligen Aufnahme einer UN-Präsenz und reflektiert dabei die territoriale Souveränität des Staates, welcher nicht gezwungen werden kann, eine neue UN-Einrichtung auf seinem Hoheitsgebiet zu akzeptieren.

Der IGH hält jedoch klar fest, dass sich aus diesem Zustimmungserfordernis keine andauernde Kontrollbefugnis über die Tätigkeit der Organisation ergibt. Sobald ein Staat einer UN-Präsenz zugestimmt hat – wie dies im Verhältnis zwischen Israel und den Vereinten Nationen der Fall ist –, entsteht eine vollumfängliche Pflicht zur Achtung der Privilegien und Immunitäten sowie zur Ermöglichung der effektiven Mandatsausübung (Ziff. 170–176). Insbesondere betont der IGH, dass Israel nicht berechtigt ist, die Präsenz oder Aktivitäten der Vereinten Nationen in und in Bezug auf das besetzte palästinensische Gebiet nachträglich einseitig zu beschränken (Ziff. 177).

Zudem kann Israel als Mitgliedstaat die Privilegien und Immunitäten der UNO grundsätzlich nicht durch einseitiges Handeln die Privilegien und Immunitäten der UNO einschränken. Vielmehr ist das in der General Convention vorgesehene Verfahren, insbesondere die entsprechenden Streitbeilegungsverfahren, zu nutzen (Ziff. 211–216).

- **Droit à l'autodétermination**

La CIJ souligne le contexte dans lequel la demande s'inscrit, soit « l'occupation israélienne prolongée du Territoire palestinien occupé, qui se poursuit depuis plus de 58 ans », et le « déni persistant du droit du peuple palestinien à l'autodétermination »[7]. Elle rappelle qu'Israël doit « s'abstenir d'étendre au territoire occupé ses lois internes 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 »[8].

La CIJ indique également que les conditions de vie du peuple palestinien sont directement liées à sa capacité à exercer son droit à l'autodétermination. Cela exige notamment d'Israël qu'il n'empêche pas la satisfaction des besoins essentiels du peuple palestinien dans la bande de Gaza. La CIJ évoque au passage le rôle spécifique, de l'UNRWA, « le principal pourvoyeur et l'épine dorsale de l'ensemble de la réponse humanitaire dans la bande de Gaza » (para. 220-222).

Enfin, la Cour répète, comme elle l'avait fait en 2024, que « la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit à un État indépendant et souverain, coexistant dans la paix avec l'État d'Israël, à l'intérieur de frontières sûres et reconnues pour les deux États, comme cela est prévu dans les résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, contribuerait à la stabilité régionale et à la sécurité de tous les États du Moyen-Orient ».[9]

5. Intervention de la Suisse

La Suisse est intervenue oralement devant la CIJ le 2 mai 2025. À cette occasion, elle a développé les arguments suivants :

- **Obligations pertinentes**

Les États membres de l'ONU ont l'obligation d'assister l'Organisation, et doivent donc s'abstenir d'entraver son travail. Ils doivent également respecter les privilèges et immunités de l'ONU, notamment en lien avec la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Du point de vue du droit international humanitaire, lorsque la population du territoire qu'elle occupe est insuffisamment approvisionnée, Israël, comme Puissance occupante, a l'obligation de consentir aux actions de secours en faveur de cette population et de prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour les assurer. La Puissance occupante doit également respecter et protéger le personnel onusien, et les sociétés de secours présente respectant les principes humanitaires doivent pouvoir poursuivre leurs activités indépendamment de l'occupation.

- **Préoccupations de sécurité**

Les États peuvent avoir des préoccupations de sécurité légitimes. Elles ne sont toutefois pas une carte blanche dont l'invocation permet de se soustraire au droit international et à un examen juridique. Un certain nombre de critères généraux sont applicables à ce type d'invocation.

La notion étant juridique, elle doit être soumise à un système de contrôle judiciaire indépendant, pour ne pas être arbitraire. En outre, elle doit répondre à des critères objectifs, pour ne pas vider le droit international de sa substance. Il ne s'agit pas d'un exercice discrétionnaire et unilatéral d'un État :

- Premièrement, il est nécessaire qu'un État qui invoque des préoccupations de sécurité identifie la menace contre la sécurité de manière concrète.
- Deuxièmement, l'intérêt de sécurité menacé doit être clairement et concrètement identifié. Pour être un intérêt de sécurité légitime, celui-ci doit atteindre un seuil particulièrement élevé.

[7] Para. 218.
[8] Para. 219.
[9] Para. 222.

- Troisièmement, une relation de causalité doit exister entre la menace et l'intérêt de sécurité avancé. Une préoccupation de sécurité n'ayant qu'un vague lien avec la menace alléguée ne peut pas entrer en ligne de compte.

Pour tous ces aspects, un seul d'objectivité doit être atteint. Enfin, l'invocation de préoccupations de sécurité doit être faite en accord avec le principe de la bonne foi. Elle ne saurait être admise si la politique suivie est précisément orientée vers l'incitation aux troubles. Lorsque tous ces critères sont remplis, la réaction doit respecter les principes fondamentaux du droit, comme les principes de nécessité et de proportionnalité.

L'invocation des préoccupations de sécurité est soumise à des considérations complémentaires en fonction des domaines spécifiques du droit.

- S'agissant du devoir d'assistance envers l'ONU, là où des points de friction apparaissent, ceux-ci doivent être notifié à l'Organisation et discutés de bonne foi. Il n'est pas possible de recourir à des mesures unilatérales. En cas de différend de fond, il est possible de demander un avis consultatif à la CIJ.
- Concernant les privilèges et immunités de l'ONU, la levée de l'inviolabilité des locaux ou de l'immunité d'un fonctionnaire doit être sollicitée auprès de l'ONU, dans un cas concret et en motivant clairement la demande. En cas de différend, la CIJ peut être saisie pour trancher sur le sujet.
- Concernant le DIH, le droit concilie déjà les besoins militaires et de sécurité de la Puissance occupante et les besoins de protection de la population locale. Ainsi, si certaines règles permettent explicitement de prendre en compte – sous conditions – des considérations de sécurité, d'autres ne le permettent pas. En outre, là où cela est permis, les considérations de sécurité ne peuvent pas être analysée uniquement sous l'angle subjectif de l'État l'invoquant, mais de manière objective.

La Suisse est le seul pays qui a mis l'accent de son intervention sur la manière d'appréhender la protection des intérêts légitimes en matière de sécurité et a formulé des propositions concrètes à cet égard.

6. Points d'intérêt particulier

- **Droit international humanitaire**

Dans son exposé oral, la Suisse a encouragé la CIJ à analyser la portée des préoccupations de sécurité dans le cadre du DIH, en gardant à l'esprit que l'objectif de ce droit est la protection des victimes des conflits armés.

Dans son avis consultatif, la CIJ observe que si certaines dispositions spécifiques de la CGIV et d'autres règles du droit international coutumier permettent à la puissance occupante de tenir compte de considérations en matière de sécurité ou de la nécessité militaire, la protection des intérêts en matière de sécurité n'est pas un motif d'exception autonome permettant à un Etat de déroger aux règles du DIH. Toute limitation invoquée issue de préoccupations sécuritaires doit trouver son origine dans une règle spécifique. En effet, le DIH tient déjà compte des préoccupations en matière de sécurité et les concilie avec la protection des civils, point également souligné par la Suisse dans son exposé. Le DIH reflète donc déjà une pesée des intérêts entre les exigences de sécurité et le respect des droits des personnes qu'il protège. En d'autres termes, la CIJ ne considère pas que les préoccupations d'Israël en matière de sécurité limitent la portée de ses obligations en tant que puissance occupante. La CIJ souligne que l'invocation de ces préoccupations doit être exercée conformément au principe de la bonne foi (para. 88-90). La CIJ suit donc l'argumentation avancé par la Suisse.

L'article 63 CGIV, par exemple, dispose que « [l]es sociétés de secours [autres que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge] devront pouvoir poursuivre leurs activités humanitaires dans des conditions similaires [à celle-ci] » sous réserve uniquement « des mesures temporaires qui seraient imposées à titre exceptionnel par d'impérieuses considérations de sécurité de la Puissance occupante ». Dans son exposé oral, la Suisse a fait valoir que seules des restrictions temporaires, imposées à titre exceptionnel en raison d'un danger réel et urgent pour la sécurité sont permises lorsque prévues par le DIH. Dans le même sens, la CIJ relève que les limites imposées à la puissance occupante par cette disposition ont pour conséquence qu'Israël ne peut en aucun cas

invoquer des motifs de sécurité pour suspendre d'une manière générale toute activité humanitaire en territoire occupé.

La CIJ fait référence aux près de 900 travailleurs humanitaires et membres du personnel onusien tués entre le 7 octobre 2023 et le 20 août 2025. Elle indique que l'obligation de respecter et protéger le personnel de secours humanitaire, qui se fonde sur les articles 69 et 71 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, est de nature coutumière. Elle rappelle que les activités du personnel de secours ne peuvent être limitées et ses déplacements temporairement restreints qu'en cas de nécessité militaire impérieuse. Le personnel humanitaire est aussi protégé par le principe de distinction, sauf s'il prend directement part aux hostilités et seulement le temps de cette participation. Elle rappelle en outre que les obligations d'une puissance occupante coexistent avec celles que le DIH impose à toutes les parties à un conflit de protéger les hôpitaux civils et de respecter et protéger en toutes circonstances le personnel sanitaire exclusivement affecté à des tâches médicales. La CIJ considère qu'Israël est donc tenu de respecter et de protéger le personnel de secours, le personnel médical et leurs locaux. L'analyse de la CIJ en matière de protection du personnel humanitaire et onusien reflète le texte et l'esprit de la résolution 2730 (2024) que la Suisse a portée au Conseil de sécurité (para. 134-138).

La CIJ se réfère à plusieurs rapports faisant état d'une situation de famine dans la bande de Gaza, tel que confirmé par l'IPC le 22 août 2025.[10] Elle prend également note « d'informations crédibles concernant la nette augmentation des décès par malnutrition signalés dans les mois qui ont suivi la tenue des audiences en l'instance ».[11]

Dans ce cadre, elle rappelle que l'utilisation contre la population civile de la famine comme méthode de guerre est interdite par les articles 54 PAI et 14 PAII et indique que cette interdiction fait partie du droit international coutumier. La CIJ relève qu'Israël n'a laissé entrer aucune aide dans la bande de Gaza du 2 mars au 18 mai 2025, soit pendant six semaines. Le 19 mai 2025, elle n'autorise la reprise de l'acheminement que d'une aide limitée, continuant d'imposer d'importantes restrictions à l'entrée et à la distribution de l'aide et des marchandises. Elle indique que le système mis en place par le biais de la Gaza Humanitarian Foudation (GHF), dont les opérations ont débuté le 27 mai 2025, n'a pas amélioré la situation de manière significative, contestant ainsi les informations reçues par Israël quant au volume de l'aide distribuée par la GHF[12]. Elle conclut en rappelant qu'Israël a l'obligation de ne pas utiliser contre la population civile la famine comme méthode de guerre.

Quant aux activités de la GHF, la CIJ indique les inquiétudes évoquées par l'ONU et les autres organisations humanitaires à son encontre, notamment pour ce qui est du non-respect des principes humanitaires, et la militarisation des sites de distribution. Elle indique que, selon OCHA, plus de 2'100 Palestiniens ont été tués aux points de distribution de la GHF, à leur proximité ou sur les itinéraires des convois.[13]

- **Obligations en tant que Membre de l'ONU**

Der IGH betont zwar den funktionalen Charakter der Privilegien und Immunitäten: Sie bestehen nicht um ihrer selbst willen, sondern um die Erfüllung des der Organisation übertragenen Mandats zu gewährleisten (Ziff. 171–173). Kritisch könnte hingegen angemerkt werden, dass der IGH zwar den funktionalen Ansatz klar formuliert, aber sämtliche daraus folgenden Konsequenzen nicht explizit aufführt, gerade in Situationen, bei deren die Tätigkeit der Organisation faktisch verunmöglicht wird. Denn Privilegien und Immunitäten würden ihren Zweck verfehlen, wenn sie zwar formal anerkannt, faktisch jedoch durch operative Einschränkungen ausgehöhlt werden. Der IGH hätte ausdrücklich darauf hinweisen können, dass ein Staat, der durch sein eigenes Handeln die Organisation an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindert – beispielsweise durch die Einstellung der Versorgung des Gebäudes mit grundlegenden Dienstleistungen oder durch eine übermässig restriktive Visumpolitik –, gegen das Völkerrecht verstösst.

[10] Para. 71, 72, 74, 103-104, 108.
[11] Para. 107.
[12] Para. 107.
[13] Para. 123.

Diese funktionale Ausrichtung prägt auch ihren zeitlichen und sachlichen Anwendungsbereich. Der IGH hält ausdrücklich fest, dass die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen, ihres Personals sowie die Unverletzlichkeit ihrer Räumlichkeiten auch in bewaffneten Konflikten und in Besatzungssituationen uneingeschränkt fortgelten (Ziff. 186 ff.). Gerade unter solchen Umständen komme ihnen besondere Bedeutung zu, da die effektive Wahrnehmung der Aufgaben der Vereinten Nationen besonders gefährdet sei. Gleichzeitig wird nicht darauf eingegangen, wie diese absolute Geltung praktisch in konfliktgeprägten Situationen vereinbar ist.

Einstufung von UN-Räumlichkeiten und dienstlichen Handlungen
Das Gutachten geht auch explizit auf die umstrittene Frage ein, wer im konkreten Einzelfall bestimmt, ob bestimmte Räumlichkeiten als «premises of the United Nations» gelten und ob Handlungen von UN-Personal als dienstlich einzustufen sind. Der IGH bekräftigt hier zunächst grundsätzlich die ständige Praxis, wonach diese Qualifikation der Organisation selbst obliegt, führt dann aber einzig eine «Vermutung zugunsten der Vereinten Nationen» auf (welche von den Mitgliedstaaten zu respektieren ist). Diese Vermutung könne nur in Ausnahmefällen und nur bei Vorliegen von «most compelling reasons» widerlegt werden (Ziff. 196, 204). Das heisst, auch wenn die Frage des Schutzes der UN-Räumlichkeiten lediglich eine Vermutung darstellt (und somit nicht absolut ist), gilt für deren Widerlegung eine sehr hohe Schwelle, die hier offensichtlich nicht erreicht wurde.

Der Gerichtshof lässt offen, worauf sich diese Widerlegung genau bezieht: auf den Status der Räumlichkeit als UN-Einrichtung oder auf die Anwendbarkeit der Privilegien und Immunitäten selbst. Diese Unschärfe könnte die Gefahr bergen, dass Staaten sie als Ermächtigung zur eigenständigen Neudefinierung (und Einschränkung) des Schutzumfanges interpretieren könnten.

Der IGH vermeidet es zudem, konkrete Beispiele für «most compelling reasons» zu nennen – was ebenfalls ein erhebliches Auslegungsrisiko bergen kann.

Verbot einseitiger Massnahmen
Der IGH stellt klar, dass selbst wenn ein Staat die Einstufung einer Einrichtung oder den Umfang der Privilegien und Immunitäten in Frage stellt, ein durch den Staat einseitiges Handeln ausgeschlossen ist (Ziff. 211–216). Ein Empfangsstaat ist damit weder befugt, die Anwendung der Privilegien und Immunitäten selbst neu zu definieren, noch sie faktisch zu suspendieren. Zweifel hinsichtlich ihrer Reichweite oder Anwendbarkeit sind ausschliesslich innerhalb der in der *General Convention* vorgesehenen Verfahren zu klären, insbesondere durch Konsultationen und die Streitbeilegungsmechanismen gemäss Art. VIII Section 30 (Ziff. 211–216). Diese Feststellung wirkt den vorstehend aufgeführten Unschärfen entgegen. Aus der Argumentation des Gerichtshofs geht zudem hervor, dass die Umkehrung der oben genannten Vermutung nicht einseitig erfolgen kann. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, den Internationalen Gerichtshof anzurufen, um in dieser Frage zu entscheiden. Das Verbot einseitiger Massnahmen entspricht der Argumentation der Schweiz in ihrem Plädoyer.

Schlussfolgerung
Zusammenfassend enthält die Advisory Opinion gewisse sprachliche Unschärfen, insbesondere im Zusammenhang mit den Begriffen «presumption» und «most compelling reasons» sowie der Formulierung, wonach den Einschätzungen der Vereinten Nationen «the greatest weight» beizumessen sei. Diese Elemente lassen die praktische Anwendung einzelner Schutzmechanismen – namentlich in Situationen fortdauernder «hostilities» - teilweise offen und können als funktionale Abschwächung der Unverletzlichkeit verstanden werden. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert gewesen, dass der IGH einzelne dieser Begriffe, insbesondere die «most compelling reasons» näher präzisiert. Die diesbezügliche Zurückhaltung kann als erschwerend bei der konkreten Anwendung der Vorrechte und Immunitäten in Situationen fortdauernder «hostilities» angesehen werden. Sie erklärt sich aber vermutlich dadurch, dass der IGH eine Verabschiedung des Gutachtens in Konsens (resp. in einzelnen Fragen nahezu Konsens) angestrebt hat.

Eine Abschwächung der Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen lässt sich dem Gutachten jedoch nicht entnehmen. Der IGH bekräftigt vielmehr die funktionale Tragweite dieses Schutzregimes und verpflichtet Israel ausdrücklich, die Privilegien und Immunitäten der Vereinten Nationen und der

UNRWA zu respektieren und ihre Tätigkeiten nicht zu behindern. Von besonderer Bedeutung ist schliesslich die klare verfahrensrechtliche Grenze, welche das Gutachten zieht: Selbst dort, wo Auslegungsfragen offenbleiben, schliesst es jede Form einseitiger staatlicher Selbstermächtigung aus und verweist konsequent auf die in der *General Convention* vorgesehenen Konsultations- und Streitbeilegungsmechanismen. Das Gutachten bietet damit keinerlei Grundlage für ein autonomes Abweichen vom anerkannten Schutzregime.

7. Conclusion générale

Ce nouvel avis consultatif de la CIJ clarifie de manière bienvenue le contenu d'un certain nombre d'obligations du droit international, notamment les rapports entre l'ONU et ses États-membres et les privilèges et immunités des organisations internationales, certaines obligations d'une puissance occupante et, plus marginalement, du droit international des droits de l'homme. La CIJ a ainsi retenu les principaux arguments de la Suisse, selon lesquels il convient de prendre en compte les intérêts légitimes en matière de sécurité, mais que ceux-ci ne peuvent être définis ni imposés de manière unilatérale.

L'avis consultatif ne produit pas d'effets juridiques directs pour la Suisse; il précise toutefois le contenu du droit international applicable, dont la Suisse tient compte dans sa pratique.

Annexe 1

La CIJ arrive au para. 223 à treize conclusions. Elle :

1. *Dit* qu'elle a compétence pour donner l'avis consultatif demandé (à l'unanimité) ;

2. *Décide* de donner suite à la demande d'avis consultatif (à l'unanimité) ;

3. *Est d'avis* que l'État d'Israël, en tant que Puissance occupante, doit s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du droit international humanitaire. Ces obligations sont notamment les suivantes :

    a. faire en sorte que la population du Territoire palestinien occupé dispose des produits essentiels à la vie quotidienne, notamment l'eau, la nourriture, les vêtements, le matériel de couchage, les abris et le combustible, ainsi que des articles et services médicaux (à l'unanimité) ;

    b. accepter et faciliter dans toute la mesure de ses moyens les actions de secours faites en faveur de la population du Territoire palestinien occupé tant que cette population est insuffisamment approvisionnée, comme cela a été observé dans la bande de Gaza, y compris les actions de secours menées par l'Organisation des Nations Unies et ses entités, en particulier l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, et par des organisations internationales et des États tiers, et ne pas empêcher de telles actions (10:1 voix (CONTRE : Mme Sebutinde, *vice-présidente*)) ;

    c. respecter et protéger tout le personnel de secours et le personnel médical, ainsi que leurs locaux (à l'unanimité) ;

    d. respecter l'interdiction du transfert forcé et de la déportation dans le Territoire palestinien occupé (à l'unanimité) ;

    e. respecter le droit des personnes protégées du Territoire palestinien occupé qui sont détenues par l'État d'Israël de recevoir la visite du Comité international de la Croix-Rouge (à l'unanimité) ;

    f. respecter l'interdiction d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre (à l'unanimité) ;

4. *Est d'avis* que, en tant que Puissance occupante, l'État d'Israël a l'obligation, en vertu du droit international des droits de l'homme, de respecter, de protéger et de réaliser les droits de l'homme de la population du Territoire palestinien occupé, y compris par 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 (10:1 voix (CONTRE : Mme Sebutinde, *vice-présidente*)) ;

5. *Est d'avis* que l'État d'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 (10:1 voix (CONTRE : Mme Sebutinde, *vice-présidente*)) ;

6. *Est d'avis* que l'État d'Israël a l'obligation, en vertu de l'article 105 de la Charte des Nations Unies, d'assurer le plein respect des privilèges et immunités accordés à l'Organisation des Nations Unies, y compris ses organismes et organes, et à ses fonctionnaires, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci (10:1 voix (CONTRE : Mme Sebutinde, *vice-présidente*)) ;

7. *Est d'avis* que l'État d'Israël a l'obligation, en vertu de l'article II de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, d'assurer le plein respect de l'inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies, y compris ceux de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, et de l'exemption des biens et avoirs

de l'Organisation de toute forme de contrainte (10:1 voix (CONTRE : Mme Sebutinde, *vice-présidente*)) ;

8. *Est d'avis* que l'État d'Israël a l'obligation, en vertu des articles V, VI et VII de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, d'assurer le plein respect des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et aux experts en mission pour l'Organisation, dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci (10:1 voix (CONTRE : Mme Sebutinde, *vice-présidente*)) ;

Les 11 juges de cette affaire sont :

- M. IWASAWA Yuji, président (Japon)
- Mme Julia SEBUTINDE, vice-présidente (Ouganda)
- M. Peter TOMKA (Slovaquie)
- M. Ronny ABRAHAM (France)
- Mme XUE Hanqin (Chine)
- M. Georg NOLTE (Allemagne)
- Mme Hilary CHARLESWORTH (Australie)
- M. Leonardo Nemer Caldeira BRANT (Brésil)
- M. Juan Manuel GÓMEZ ROBLEDO (Mexique)
- Mme Sarah H. CLEVELAND (Etats-Unis d'Amérique)
- M. Dire TLADI (Afrique du Sud)

Annexe 2

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

Exposé oral de la Confédération Suisse

Ambassadeur Franz Perrez

Directeur de la Direction du Droit international public

2 mai 2025

A. Introduction

1. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, c'est un honneur de me présenter devant vous au nom de la Confédération suisse.

2. La situation dramatique au Moyen-Orient, la violence et la souffrance, l'occupation prolongée sans perspective, déclarée illégale par la Cour, les atrocités commises le 7 octobre et depuis lors, la souffrance des otages et de leurs familles, la situation humanitaire catastrophique à Gaza, les violations massives du droit international par les parties au conflit : tout cela nous préoccupe profondément. La Suisse soutient la vision formulée par le Conseil de sécurité de l'ONU qu'Israël et la Palestine vivent côte à côte en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. Et la Suisse est convaincue qu'une paix durable entre Israéliens et Palestiniens n'est possible que si le droit international est respecté et si une solution à deux États négociée de bonne foi et conforme au droit international est trouvée.

3. Israël a des préoccupations légitimes en matière de sécurité, mais aussi l'obligation de respecter le droit international. De même, le peuple palestinien a le droit à l'autodétermination dans le but de vivre en paix, mais le droit international doit aussi être respecté dans la poursuite de ce but. Au cours des derniers mois, non seulement les obligations du droit international humanitaire ont été remises en cause, mais aussi des obligations envers les Nations Unies et les acteurs humanitaires jouant un rôle essentiel dans le Territoire palestinien occupé et en vue d'une solution à deux États.

4. C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale de l'ONU a demandé à la Cour de rendre un avis consultatif afin de clarifier les obligations d'Israël concernant la présence et les activités de l'ONU, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé. Mon exposé oral mettra tout d'abord brièvement en évidence certaines des obligations incombant aux États concernant les activités de l'ONU et d'autres acteurs internationaux selon la Charte de l'ONU, le droit des privilèges et immunités et le droit

international humanitaire. Le cœur de mon intervention portera ensuite sur la question des préoccupations de sécurité et leur influence sur ces obligations.

B. Obligations

1. Obligation d'assistance envers les organes des Nations Unies selon la Charte de l'ONU

5. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, en devenant membre de l'ONU, un État accepte l'obligation positive d'assistance prévue par la Charte,[14] et a donc l'obligation d'assister l'ONU, ses organes subsidiaires et ses agences.[15]

6. Cette obligation positive a pour corollaire que toute action visant à saper ou affaiblir le travail de l'ONU est contraire à la Charte. Un État-membre a donc non seulement l'obligation positive d'assister l'ONU, mais également une obligation de s'abstenir d'agir à l'encontre de l'Organisation. Et si les États disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la manière dont ils mettent en œuvre leur obligation positive d'assistance, l'obligation de s'abstenir d'entraver le travail de l'ONU est d'un caractère en principe plus absolu.

2. Respect des privilèges et immunités des organes des Nations Unies

7. Concernant le respect des privilèges et immunités des organes des Nations Unies, la Charte des Nations Unies et la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies établissent l'obligation de respecter l'immunité de l'organisation et de son personnel et l'inviolabilité de leurs locaux.[16] Israël a accédé à cette Convention sans formuler de réserves, et tant qu'Israël est membre de l'ONU, il ne peut pas dénoncer cette Convention.[17]

3. Obligation de consentir aux actions de secours selon le droit international humanitaire

8. Enfin, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, comme la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza sont occupés par Israël,[18] Israël, en tant que Puissance occupante, est juridiquement contraint par le *corpus* normatif du droit de l'occupation. Comme souligné par la Suisse dans ses exposés lors du précédent avis consultatif

[14] Article 2, paragraphe 5 de la Charte des Nations Unies.
[15] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, CIJ Recueil 1949, p. 183.
[16] Article 105 de la Charte des Nations Unies ; Sections 2, 3 et 18(1) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.
[17] Section 35 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies : « La présente convention restera en vigueur entre l'Organisation des Nations Unies et tout Membre qui aura déposé son instrument d'adhésion, tant que ce Membre sera Membre de l'Organisation ou jusqu'à ce qu'une convention générale révisée ait été approuvée par l'Assemblée générale et que ledit Membre soit devenu partie à cette dernière convention. »
[18] *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif, CIJ Recueil 2024, para. 88, 93.

relatif au Territoire palestinien occupé : ce *corpus* appelle une interprétation en faveur de l'intérêt supérieur de la population vivant sous occupation.[19]

9. Selon la quatrième Convention de Genève de 1949, ratifiée par Israël, lorsque la population du territoire qu'elle occupe est insuffisamment approvisionnée, Israël, comme Puissance occupante, a l'obligation de consentir aux actions de secours en faveur de cette population et de prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour les assurer.[20] La Cour a rappelé cette obligation dans le cadre de ses ordonnances de mesures conservatoires l'an dernier,[21] et a notamment souligné l'obligation de « prendre toutes les mesures nécessaires et effectives pour veiller sans délai, **en étroite coopération avec l'Organisation des Nations Unies**, à ce que soit assurée, sans restriction et à grande échelle, la fourniture par toutes les parties intéressées des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence… » (Take all necessary and effective measures to ensure, without delay, in full co-operation with the United Nations, the unhindered provision at scale by all concerned of urgently needed basic services and humanitarian assistance).[22] Dans ce cadre, la Puissance occupante a l'obligation de respecter et protéger le personnel humanitaire et onusien. Cela a été réitéré par la résolution 2730 adoptée par le Conseil de sécurité en mai 2024 à l'initiative de la Suisse.[23] Enfin, les sociétés de secours présentes respectant les principes humanitaires doivent pouvoir poursuivre leurs activités indépendamment de l'occupation, sans changement qui pourrait leur porter préjudice de la part de la Puissance occupante.[24]

10. Pour résumer : selon la Charte, Israël a une obligation d'assistance envers les Nations Unies et ses organes subsidiaires dont ses agences ; selon la Charte et la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Israël a l'obligation de respecter les privilèges et immunités des Nations Unies et de ses organes subsidiaires; et enfin, selon le droit international humanitaire, Israël comme Puissance occupante a l'obligation d'assurer, tout en coopérant avec l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations humanitaires, la fourniture des

---

[19] *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, Exposé écrit de la Confédération Suisse, para. 50, 54 ; *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, Compte rendu de l'audience publique tenue le 23 février 2024 à 15 heures, p. 44-55.

[20] Article 59 de la quatrième Convention de Genève de 1949 ; CICR, *Règle* 55 in *Base de données sur le DIH coutumier*.

[21] *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 24 mai 2024, CIJ Recueil 2024, para 57(2)b) ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 28 mars 2024, CIJ Recueil 2024, para 51(2)a) ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 24 janvier 2024, CIJ Recueil 2024, p. 3, para 86(4).

[22] *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, ordonnance du 28 mars 2024, CIJ Recueil 2024, para 51(2)a).

[23] Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU S/RES 2730 (2024).

[24] Article 63 de la quatrième Convention de Genève de 1949.

services de bases et l'aide humanitaire et pour assurer le bien-être de la population sous son contrôle.

C. Préoccupations de sécurité

1. Considérations transversales

11. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, j'aimerais maintenant aborder la question des préoccupations de sécurité et leur influence sur ces obligations mentionnées précédemment.

12. Ces obligations claires peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, être en contradiction avec certaines préoccupations de sécurité légitimes pour un État. Les préoccupations de sécurité ne sont, en tant que telles, pas particulièrement définies. Elles ne sont toutefois pas une carte blanche dont l'invocation permet de se soustraire au droit international et à un examen juridique. Au contraire, le fait que les préoccupations de sécurité soient intégrées dans certaines règles signifie que la notion *est* juridique. C'est donc sous l'angle du droit qu'elles doivent être analysées.

13. La notion de préoccupation de sécurité étant juridique, un contrôle judiciaire doit être possible. Les États eux-mêmes, dans leur système juridique interne, permettent habituellement un contrôle judiciaire des mesures relatives à la sécurité nationale.[25] Afin de respecter l'État de droit, il est nécessaire qu'une autorité judiciaire indépendante ait la possibilité d'examiner si l'invocation de la sécurité nationale est légitime, afin de ne pas céder le pas à l'arbitraire.

14. L'invocation de préoccupations de sécurité ne doit pas seulement être justiciable[26], elle appelle aussi l'analyse de critères objectifs.[27] Ceux-ci sont partiellement propres à chaque contexte juridique, comme la Charte de l'ONU, les privilèges et immunités et le droit international humanitaire. Je reviendrai sur ces éléments dans quelques instants. Cela étant, quelques pistes transversales peuvent être identifiées.

15. L'Organisation mondiale du commerce a déjà été confrontée à la manière dont des exceptions relatives à la sécurité nationale devaient être prises en compte pour permettre une exception à certaines obligations. Dans ce contexte, la conclusion centrale à laquelle les Groupe spéciaux sont parvenus est que l'invocation de la sécurité nationale n'est pas un exercice discrétionnaire purement subjectif. Faire dépendre l'existence d'obligations de la volonté

[25] Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *National security and European case-law*, Report, 2013.
[26] Rapport du Groupe spécial, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, WT/DS512/R, 5 avril 2019, par. 7.102.
[27] Rapport du Groupe spécial, *États-Unis — Produits en acier et en aluminium (Suisse)*, WT/DS556/R, 9 décembre 2022, par. 7.143

unilatérale d'un État reviendrait à les vider de leur substance.[28] En d'autres termes, invoquer des préoccupations de sécurité ne retire pas un complexe de faits du droit international et des obligations en découlant. Un État invoquant de telles préoccupations n'est pas seul arbitre de leur existence et des conséquences en résultant.

16. Pour faire valoir des préoccupations de sécurité nationales, trois critères peuvent ainsi être identifiés :

- Premièrement, il est nécessaire qu'un État qui invoque des préoccupations de sécurité identifie la menace contre la sécurité de manière concrète.
- Deuxièmement, l'intérêt de sécurité menacé doit être clairement et concrètement identifié. Pour être un intérêt de sécurité légitime, celui-ci doit atteindre un seuil particulièrement élevé.
- Troisièmement, une relation de causalité doit exister entre la menace et l'intérêt de sécurité avancé. Une préoccupation de sécurité n'ayant qu'un vague lien avec la menace alléguée ne peut pas entrer en ligne de compte.

17. S'agissant de ces trois aspects (existence d'une menace concrète, préoccupation légitime de sécurité et lien de causalité), un seuil d'objectivité doit être atteint. Cela signifie que tous les éléments pertinents doivent être présentés sur la base de faits concrets et spécifiques, de manière compréhensible et vérifiable. Il n'est pas suffisant de se reposer sur une menace floue pour justifier l'invocation de préoccupations de sécurité.

18. Enfin, l'invocation de préoccupations de sécurité doit être faite en accord avec le principe de la bonne foi. Elle ne saurait être admise si la politique suivie est précisément orientée vers l'incitation aux troubles.

19. Lorsque tous les critères évoqués sont remplis, la réaction doit respecter un certain nombre de principes fondamentaux du droit. À titre d'exemple, les principes de nécessité et de proportionnalité doivent être respectés.

20. En résumé, l'invocation de préoccupations de sécurité ne constitue pas un joker permettant de se soustraire à ses obligations de droit international. Au contraire, une telle invocation doit être prévue par le droit. En outre, elle est soumise à des conditions juridiques strictes, en particulier concernant le caractère concret et objectif des éléments avancés. Ceci est dans l'intérêt non seulement de l'ordre juridique international, mais aussi de l'État concerné, car cela augmente tant la crédibilité et la légitimité de ses mesures que la confiance dans sa bonne foi. Au vu de ce qui précède, il nous semblerait opportun que la Cour aborde les conditions auxquelles les préoccupations de sécurité peuvent être invoquées dans son avis consultatif.

---

[28] Rapport du Groupe spécial, *Russie — Mesures concernant le trafic en transit*, WT/DS512/R, 5 avril 2019, par. 7.79

2. Circonstances spécifiques

21. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, ayant traité des aspects transversaux des préoccupations de sécurité, je me tourne désormais vers les circonstances spécifiques permettant de les invoquer, en fonction des domaines juridiques concernés, notamment l'obligation d'assistance envers les organes des Nations Unies selon la Charte de l'ONU, le respect des privilèges et immunités des organes des Nations Unies, et l'obligation de soutenir et consentir aux actions de secours selon le droit international humanitaire.

a. Obligation d'assistance envers les organes des Nations Unies selon la Charte de l'ONU

22. En ce qui concerne la Charte de l'ONU et le devoir d'assistance envers l'Organisation, l'article 2, paragraphe 5 de la Charte ne prévoit pas d'exception explicite à cette obligation. Néanmoins, les actions entreprises par l'Organisation doivent être conformes aux dispositions de la Charte pour qu'elles entraînent un devoir d'assistance de la part des États.

23. Si un État devait considérer que par son comportement, un organe de l'ONU met en danger sa sécurité nationale, il devrait avancer cela de manière concrète. Une fois les faits étayés et les preuves transmises, l'ONU aurait la possibilité d'enquêter, de faire la lumière sur la problématique et de prendre les mesures appropriées.

24. C'est par exemple ce qui a été fait dans le cas de l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) à travers l'enquête du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU (BSCI) et les mesures prises par l'UNRWA. En outre, le « Rapport Colonna » a émis 50 recommandations pour renforcer davantage la neutralité de l'organisation dont la Suisse attend qu'elles soient pleinement mises en œuvre. Ce rapport a également souligné que l'UNRWA a mis en place un nombre important de mécanismes et de procédures pour garantir le respect des principes humanitaires.

25. L'UNRWA et son mandat restent d'actualité en vue d'une solution à deux États et la création d'un État palestinien avec les moyens de reprendre ses services. Le simple rejet de l'agence ou de son mandat tel qu'établi par l'Assemblée générale ne saurait constituer une préoccupation de sécurité légitime en soi. En outre, l'UNRWA continue à jouer un rôle central dans la fourniture de services quasi-étatiques tels que la santé ou l'éducation à la population du Territoire palestinien occupé, ainsi que dans l'approvisionnement en assistance humanitaire. Il peut donc être présumé que l'ONU, notamment à travers son organe de l'UNRWA, agit de manière conforme aux dispositions de la Charte.

26. Il ne peut toutefois être exclu que des points de friction légitimes en lien avec la sécurité d'Israël apparaissent. Dans ces circonstances, la notification des préoccupations de sécurité basée sur des faits concrets et vérifiables à l'ONU (qu'il s'agisse de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité ou du Secrétaire-général) est indiquée. Le devoir d'assistance envers l'ONU impose la recherche de bonne foi d'une solution commune et discutée, dans l'intérêt des deux parties, et non l'imposition de mesures unilatérales. À noter qu'en cas de différend de fond entre un État et l'ONU, il peut être demandé à la Cour de donner un avis consultatif. Dans l'intervalle, les Etats sont tenus par leur devoir d'assistance envers l'ONU et ne doivent pas entraver le travail de l'Organisation.

b. Respect des privilèges et immunités des organes des Nations Unies

27. S'agissant des privilèges et immunités, le droit international permet de prendre en compte d'éventuelles préoccupations de sécurité. Ainsi, si un État souhaite avoir accès aux locaux de l'ONU ou engager des poursuites pénales contre un de ses fonctionnaires, il doit demander la levée de l'inviolabilité des locaux, respectivement de l'immunité de ce fonctionnaire à l'ONU elle-même dans un cas concret, en motivant clairement sa demande.[29]

28. La Suisse, en tant qu'État hôte, a toujours pu compter sur la coopération de l'ONU, conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, lorsque des problèmes surgissent en Suisse en lien avec des fonctionnaires de cette organisation bénéficiant d'immunités.[30] Cette procédure, qui s'est révélée efficace, comporte l'avantage de permettre d'aller de l'avant sur deux plans. D'un côté, si l'immunité est levée par l'Organisation, l'État pourra poursuivre pénalement la personne concernée, en respectant les garanties de procédure prévues par le droit international. De l'autre, l'Organisation est ainsi informée des faits reprochés et peut, de son côté, prendre des mesures sur la base de ses réglementations internes. Il va sans dire qu'en aucun cas un État n'est autorisé à prendre des mesures unilatérales entravant le bon fonctionnement de l'ONU.

29. Enfin, l'article 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies offre la possibilité à un État en litige avec l'ONU d'avoir recours à la Cour afin que le différend soit tranché de manière juridiquement contraignante.

30. En résumé, les États doivent donc respecter les immunités de l'ONU et de son personnel. Si une préoccupation de sécurité concrète et substantielle apparaît, elle doit être démontrée d'une manière vérifiable. Sur cette base, une solution doit être recherchée à travers des

[29] Section 20 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.
[30] Section 21 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

discussions avec l'ONU. Si une solution satisfaisante ne peut être trouvée, l'État garde la possibilité de référer l'affaire à la Cour internationale de justice.

c. Obligation de consentir aux actions de secours selon le droit international humanitaire

31. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, je me tourne maintenant vers la manière dont les préoccupations de sécurité sont prises en compte dans le droit international humanitaire. Dans le contexte d'une occupation, le droit international humanitaire concilie les besoins militaires et de sécurité de la Puissance occupante et les besoins de protection de la population locale. Les règles du droit international humanitaire prennent en compte les préoccupations de sécurité dans le sens où ce corps de droit reflète déjà une mise en balance des intérêts de sécurité avec le respect des droits des personnes qu'il protège. Dans ce contexte, il est important de noter que si certaines règles permettent explicitement de prendre en compte sous certaines conditions des considérations de sécurité – à l'instar des articles 27 et 63 de la quatrième Convention de Genève – des autres règles ne prévoient pas de telles considérations – comme notamment l'article 59 concernant l'obligation de la Puissance occupante de consentir aux actions de secours si la population d'un territoire occupé est insuffisamment approvisionnée.

32. Toutefois, même si une règle prévoit explicitement la prise en compte de considérations de sécurité, un État ne dispose pas d'une subjectivité totale dans leur invocation et application à une situation donnée. Outre les conditions énoncées par le texte même de la règle en question (telles que la nature temporaire ou exceptionnelle des mesures), les critères que j'ai déjà mentionnés d'objectivité et de spécificité demeurent applicables. En outre, les restrictions doivent être nécessaires pour assurer la sécurité, et les conséquences pour la population doivent être proportionnées à l'objectif d'assurer une sécurité légitime.

33. S'agissant des activités des sociétés de secours, la Puissance occupante est obligée d'accepter et de faciliter les actions de secours menées par des organismes humanitaires impartiaux si la population d'un territoire occupé est insuffisamment approvisionnée. Ces organisations doivent être en mesure de poursuivre leurs activités humanitaires nécessaires au maintien des services essentiels.[31] Seules des restrictions temporaires, imposées à titre exceptionnel en raison d'un danger réel et urgent pour la sécurité sont permises.[32] En outre, la Puissance occupante ne dispose pas d'un droit subjectif et absolu de déterminer si une société de secours ne répond pas aux exigences de neutralité ou d'impartialité. Ces éléments doivent être établis de manière objective. Concernant l'ONU, le présupposé de départ est qu'elle agit

[31] Article 59 et 63.1(a) de la quatrième Convention de Genève de 1949.
[32] Chapeau de l'article 63 de la quatrième Convention de Genève de 1949.

en respectant ces principes de neutralité et d'impartialité. La Cour internationale de justice doit avoir la possibilité de se prononcer sur la question de savoir si une partie à un conflit refuse l'accès humanitaire de manière arbitraire. Savoir si une telle compétence se base sur la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ou un autre traité du droit international reste une question à approfondir.

34. Nous encourageons la Cour à analyser la portée des préoccupations de sécurité dans le contexte du droit international humanitaire, tout en gardant à l'esprit que l'objectif de ce droit est la protection des victimes des conflits armés.

D. Conclusion

35. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres de la Cour, permettez-moi de brièvement résumer l'essence de mon propos. Un État membre de l'ONU a un devoir d'assistance envers l'Organisation, ses organes et ses agences en vertu de la Charte. S'il dispose d'une marge de manœuvre quant au degré auquel il s'engage en soutien à l'ONU, il doit s'abstenir d'entraver le travail de l'Organisation. Il doit respecter les privilèges et les immunités de l'ONU, selon la Convention du même nom. Israël a une obligation d'assister, de s'abstenir et de respecter l'ONU et ses agences. Enfin, en vertu du droit international humanitaire, il doit autoriser et faciliter les actions de secours des organismes humanitaires impartiaux, y compris de l'ONU, lorsque la population est dans le besoin.

36. Ces obligations claires peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, entrer en tension avec certaines préoccupations de sécurité légitimes pour un État. Cela étant, l'invocation de préoccupations de sécurité est seulement possible dans la mesure où celle-ci est prévue par le droit. Il ne s'agit pas du développement d'une nouvelle exception mais bien de la mise en œuvre du droit existant. L'invocation des préoccupations de sécurité n'est pas une carte blanche, mais doit se baser sur des considérations juridiques. Ces considérations juridiques, outre celles qui sont prévue par la règle en question incluent notamment trois critères. L'Etat doit premièrement répondre à une menace concrète, visant, deuxièmement, un intérêt de sécurité nationale particulièrement élevé et troisièmement il doit établir un lien de causalité entre les deux. Ces trois éléments doivent être démontrables et démontrés concrètement de façon objective et vérifiable. Les mesures prises doivent également respecter certains principes, notamment les principes de bonne foi, de nécessité et de proportionnalité. Enfin, le droit international humanitaire ne permet pas de procéder à une analyse relative à la sécurité qui aurait pour effet de tomber *en deçà* de son standard de protection.

37. En cas de différend, un État ne peut pas agir unilatéralement, mais doit rechercher de bonne foi une solution commune avec les Nations Unies. En cas de besoin, la Cour internationale de justice a vocation de soutenir la résolution des différends.

Je vous remercie de votre attention.