Cadre juridique international régissant l'intervention d'États tiers à Gaza

Mars 2026

À propos du Centre de droit international humanitaire

Le Centre de droit international humanitaire est un groupe d'experts indépendants qui fournit des conseils juridiques rapides et approfondis, des formations et mène des actions de plaidoyer sur le droit de la guerre afin d'assurer la protection des personnes dans les zones de conflit à travers le monde.

Depuis sa création en 2004, le Centre apporte son expertise juridique pour soutenir l'action humanitaire et la défense des droits humains dans le contexte israélo-palestinien.

www.diakonia.se/ihl
info@ihlcentre.org

Résumé exécutif

L'adoption du plan du président américain Donald Trump en 20 points pour Gaza (« plan en 20 points ») et de la Résolution 2803, qui a approuvé ce plan, soulève des questions quant à savoir si les États membres de l'ONU qui ne sont pas parties au conflit (« États tiers ») peuvent participer ou apporter leur soutien au Conseil de paix (Board of Peace – BoP), à la Force internationale de stabilisation (International Stabilization Force – ISF) ou à d'autres entités ou mécanismes mis en place pour mettre en œuvre le plan en 20 points, y compris le Centre de coordination civilo-militaire (Civil-Military Coordination Center – CMCC), d'une manière compatible avec les exigences du droit international — et, le cas échéant, de quelle manière. La présente analyse vise à répondre à ces questions.

La première partie examine les préoccupations concernant la compatibilité de la résolution 2803 et du plan en 20 points avec le droit international, et la manière dont ces préoccupations devraient éclairer les décisions des États tiers quant à leur contribution éventuelle à leur mise en œuvre. La deuxième partie analyse les conséquences juridiques pour les États tiers qui choisissent de s'impliquer dans cette mise en œuvre, y compris leurs obligations de veiller au respect du droit international par les parties au conflit, les circonstances dans lesquelles le droit international humanitaire (DIH) et le droit international des droits de l'homme (DIDH) peuvent s'appliquer à leur propre actes, ainsi que les responsabilités juridiques et les risques potentiels découlant d'une telle implication..

Résolution 2803: préoccupations au regard du droit international

La résolution 2803 soulève de graves préoccupations concernant le droit du peuple Palestinien à l'autodétermination – une norme impérative du droit international. Elle confie le pouvoir de décision politique et économique à des instances étrangères sans la participation de représentants du peuple Palestinien, soumet l'exercice de l'autodétermination à des critères imposés de l'extérieur et approuve – bien qu'elle ne semble pas l'autoriser au sens juridique – la présence continue d'Israël à Gaza. Elle omet également de réaffirmer l'unité et la contiguïté du territoire Palestinien occupé. Ces éléments jettent le doute sur la compatibilité des aspects fondamentaux de la résolution avec le droit à l'autodétermination, et sur la possibilité de l'interpréter d'une manière compatible avec ce droit.

La résolution 2803 soulève également des préoccupations concernant l'interdiction du recours à la force (article 2(4) de la Charte des Nations unies) en autorisant le déploiement d'une force multinationale (l'ISF) habilitée à recourir à « toutes les mesures nécessaires » pour s'acquitter de son mandat, et en approuvant une présence israélienne à Gaza le long d'un « périmètre de sécurité ».

Les arguments invoquant le droit d'Israël à la légitime défense ne sauraient servir à légitimer le maintien de la présence israélienne envisagé par la résolution. En particulier, le critère vague et mal défini consistant à ce que Gaza soit « dûment prémunie contre tout retour de la menace terroriste » ne satisfait pas à l'exigence de nécessité inhérente à la légitime défense.

La mise en œuvre de la résolution pourrait également entraîner d'autres interventions que le recours à la force – y compris des décisions relatives à la « reconstruction » et au « développement » de Gaza – qui pourraient être en contradiction avec le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures (article 2(7) de la Charte des Nations unies).

Le recours à la force ou l'intervention dans les affaires palestiniennes ne serait compatible avec le droit international que s'il était consenti par la Palestine, ou bien autorisé par le Conseil de sécurité des Nations unies en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Aucune de ces conditions ne peut être clairement établie à l'heure actuelle, du moins en ce qui concerne les interventions d'Israël.

En effet, de sérieux doutes subsistent quant à savoir si un consentement valable aux interventions étrangères envisagées dans la résolution 2803 et le plan en 20 points a effectivement été donné au nom du peuple Palestinien. Du point de vue des Etats tiers, une approche prudente consisterait donc à procéder en partant du principe que le consentement valable des Palestiniens n'a pas été clairement établi. Si un tel consentement existe, sa portée est incertaine et il peut être retiré à tout moment. Les États tiers devraient faire preuve d'une vigilance constante pour évaluer à la fois l'existence et les limites du consentement Palestinien.

Quant à savoir si la résolution 2803 a été adoptée sur la base des pouvoirs prévus au Chapitre VII de la Charte, les avis divergent. Même si le Conseil de sécurité avait agit implicitement en vertu du Chapitre VII (la résolution contient en effet des formulations évocatrices des pouvoirs du Chapitre VII), la résolution 2803 ne peut être interprétée comme conférant une autorisation générale au titre du Chapitre VII pour toutes les présences et autres formes d'intervention étrangères qu'elle envisage.

Tout pouvoir d'exécution se limite aux autorisations spécifiques accordées au BoP, à l'ISF et aux Etats participants, et ce uniquement dans les limites expressément fixées. Ces pouvoirs ne semblent pas s'étendre à la présence israélienne envisagée dans la résolution. Une autorisation au titre du Chapitre VII n'aurait en tout état de cause aucune incidence sur les préoccupations relatives au droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

La résolution 2803 semble imposer peu d'obligations – voire aucune – aux États tiers. Si la résolution vise à créer des obligations contraignantes, la présente analyse expose les différentes approches que peuvent envisager les États – allant d'un engagement sans réserve à l'absence totale d'engagement – et souligne que tout État choisissant de participer ou d'apporter son soutien au BoP et/ou à l'ISF doit veiller à ce que son implication soit guidée et encadrée à tout moment par les principes et règles applicables, y compris le droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

Quelle que soit l'approche que les États choisissent d'adopter à l'égard de la résolution 2803 et du plan en 20 points, ils restent non seulement habilités, mais à certains égards tenus, de prendre des mesures visant à garantir la cessation des violations commises par Israël et à obtenir réparation, en particulier lorsque ces violations constituent des violations graves de normes impératives, telles que les règles fondamentales du DIH et le droit du peuple Palestinien à l'autodétermination.

Conséquences juridiques de l'implication d'États tiers

Les États tiers qui choisissent de contribuer à la mise en œuvre de la résolution 2803 et du plan en 20 points s'exposent à deux types de conséquences juridiques.

Premièrement, ils ont l'obligation de veiller au respect du DIH, du DIDH et des autres règles pertinentes du droit international par les parties au conflit, y compris Israël en tant que puissance occupante. (Sur ce dernier point, la présente analyse précise qu'Israël reste lié par le droit de l'occupation à Gaza, et le restera dans la mesure où il conserve une présence physique ou des éléments clés de l'autorité, y compris par le biais d'une présence le long d'un « périmètre de sécurité ». La portée de ses obligations est proportionnelle au degré d'autorité conservé ; les obligations liées à l'autorité transférée au BoP ou à l'ISF incomberaient à ces entités.)

En vertu du droit de la responsabilité de l'État, les États tiers continuent d'avoir des obligations à l'égard de certaines violations du droit international commises par Israël – notamment celle de ne pas apporter d'aide ou d'assistance au maintien d'une situation créée par une violation grave d'une norme impérative du droit international. La question de savoir si la mise en œuvre de la résolution 2803 peut avoir lieu sans enfreindre ces obligations reste ouverte.

Les États ont également l'obligation spécifique de « faire respecter » le DIH par les parties à un conflit armé. Cela implique à la fois une obligation négative de ne pas contribuer aux violations (par exemple, par la fourniture d'armes ou de renseignements) et une obligation positive de faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir pour prévenir et mettre fin aux violations. En conséquence, les États participant au CMCC doivent mettre à profit leurs interactions quotidiennes avec les représentants israéliens pour s'assurer que les décisions affectant les Palestiniens à Gaza sont conformes au DIH. Les États fournissant des troupes à l'ISF doivent faire respecter le DIH par l'ISF et les autres États participants, notamment en s'assurant de l'intégration du DIH dans la doctrine, les ordres opérationnels et la planification des opérations.

Deuxièmement, les États tiers qui soutiennent le BoP, l'ISF et le CMCC ou qui participent d'une autre manière à la mise en œuvre de la résolution 2803 ou du plan en 20 points sont tenus de respecter le DIH et le DIDH en ce qui concerne leurs propres actions. L'autorisation du Conseil de sécurité ne les dispense pas de ces obligations.

Le BoP et ses entités opérationnelles, l'ISF, le CMCC et les États participants peuvent se voir imposer des obligations en vertu du droit de l'occupation – tout comme Israël – si les conditions d'existence d'une occupation sont réunies, c'est-à-dire s'ils exercent un contrôle effectif sur un territoire sans le consentement du souverain. L'autorisation du Conseil de sécurité n'empêche pas l'application du droit de l'occupation. Ainsi, compte tenu des doutes quant à l'existence d'un consentement palestinien valable, l'exercice de fonctions gouvernementales telles que celles envisagées dans la résolution 2803 pour l'ISF (notamment la sécurisation des frontières, la sécurité intérieure et la protection des civils), et celles qui seraient exercées par le CMCC (notamment la sécurité, la reconstruction, la gouvernance civile et l'aide humanitaire), peuvent entraîner des obligations en vertu du droit de l'occupation.

Même si le droit de l'occupation n'était pas formellement applicable aux États participant au CMCC ou aux entités autorisées en vertu de la résolution 2803, il existe de solides arguments en faveur de son application de facto, par analogie.

Le déploiement de l'ISF soulève également la possibilité que celle-ci et les États contributeurs de troupes deviennent parties à un conflit armé – soit le conflit armé non-international (CANI) en cours entre Israël et le Hamas, soit un nouveau CANI si le seuil d'intensité requis est atteint.

Les États tiers qui ne peuvent être qualifiés de parties à un conflit armé ou de puissances occupantes n'opèrent pas pour autant dans un vide juridique : au moins certaines règles du DIH s'appliquent aux entités qui ne sont pas parties à un conflit, ainsi qu'aux personnes qui leur sont affiliées, lorsque leurs actes présentent un lien avec le conflit armé en cours à Gaza.

Les États tiers peuvent également se voir imposer des obligations au titre du DIDH lorsqu'ils exercent un contrôle suffisant sur le territoire ou les personnes à Gaza. Il est possible de soutenir que c'est aussi le cas lorsque leurs actions ou omissions sont susceptibles d'affecter les droits de l'homme d'une personne.

Enfin, la présente analyse souligne comment les États qui choisissent de participer à la mise en œuvre de la résolution 2803 et du plan en 20 points peuvent encourir différents types de responsabilité sur le plan international pour les violations du droit qu'ils commettent ou auxquelles ils contribuent. Les États peuvent engager leur responsabilité internationale pour des actes internationalement illicites qui leur sont imputables, y compris pour avoir aidé ou assisté aux violations commises par un autre État, tel qu'Israël. Participer à mettre en œuvre la résolution ou le plan en violation du droit international peut également donner lieu à une responsabilité pénale individuelle pour des crimes internationaux, y compris des crimes de guerre. Les fonctionnaires et les particuliers peuvent engager leur responsabilité s'ils commettent eux-mêmes un crime international ou s'ils facilitent des crimes commis par d'autres, tels que des fonctionnaires israéliens.

En somme, les États tiers qui envisagent de s'associer à la résolution 2803 et au plan en 20 points doivent évaluer avec soin tant la légalité du cadre lui-même que les conséquences juridiques de leur participation. L'autorisation du Conseil de sécurité ne saurait les soustraire aux contraintes du droit international, auxquelles leur engagement doit en toute circonstance se conformer.