

23 MARS 2026

NOTE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE - 072



Les obligations et la responsabilité internationales du Luxembourg au regard des pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n°2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé.

©2026 par Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg.

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence [Creative Commons Attribution-Utilisation non commerciale 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Pour citer la note de recherche n° 1:

Takis Tridimas, Alexandros Politis «La responsabilité internationale du Grand-Duché de Luxembourg au regard des pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et questions connexes», Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 23 mars 2026.

Pour citer la note de recherche n° 2:

Cedric Ryngaert, Thomas Verellen, «Les obligations internationales du Luxembourg au regard des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et mesures recommandées», Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 23 mars 2026.

Pour citer le résumé synthétique:

Seline Trevisanut, Ingo Venzke «Résumé synthétique des deux notes de recherche relatives aux obligations et à la responsabilité internationales du Luxembourg au regard des pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé», Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 23 mars 2026.

Auteurs de la note de recherche n° 1:

Takis Tridimas, Professeur de droit européen,
Directeur du Centre luxembourgeois de droit européen,
Université du Luxembourg
Alexandros Politis, Docteur en droit;
Centre luxembourgeois de droit européen,
Université du Luxembourg

Contributeurs scientifiques à la note de recherche n° 1:

Harrison Mbori et Gustavo Becker, Docteurs en Droit,
Centre luxembourgeois de droit européen,
Université du Luxembourg

Auteurs de la note de recherche n° 2:

Cedric Ryngaert, Professeur de droit international public,
Université d'Utrecht
Thomas Verellen, Professeur adjoint de droit européen,
Université d'Utrecht

Rellecteurs et auteurs du résumé synthétique:

Seline Trevisanut, Professeure de droit international public,
Université KU Leuven
Ingo Venzke, Professeur de droit international public,
Université d'Amsterdam

Éditeur:

Marc Schiltz, PhD, Responsable de la Cellule scientifique
de la Chambre des Députés du Luxembourg

Requérant: Franz Fayot, Député LSAP

ISSN: 3122-1300 pour collection
«Note de recherche scientifique»

Luxembourg, le 23 mars 2026

Sommaire

Note de l'éditeur p. 5

Formulation de la saisine par le requérant p. 5

Note de recherche n° 1 p. 7

La responsabilité internationale du Grand-Duché de Luxembourg au regard des pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et questions connexes

Pr Takis Tridimas
Directeur du LCEL

Pr Alexandros Politis
Chercheur postdoctoral au LCEL

Note de recherche n° 2 p. 51

Les obligations internationales du Luxembourg au regard des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et mesures recommandées

Pr Cedric Ryngaert
Professeur de droit international
à la faculté de droit de l'Université d'Utrecht

Pr Thomas Verellen
Professeur adjoint en droit de l'Union européenne
à la faculté de droit de l'Université d'Utrecht

Résumé synthétique des deux notes de recherche p. 89

Kuerz Zesummeffaassung vun den zwou Notes de recherche p. 93

Kurze Zusammenfassung der beiden wissenschaftlichen Arbeiten p. 97

Note de l'éditeur

Le présent document de recherche repose sur **deux notes de recherche scientifiques distinctes**, confiées à des experts externes. Les deux groupes d'auteurs n'ont pas été informés de leurs identités respectives et ont travaillé indépendamment l'un de l'autre.

Le recours à deux contributions se justifie par la **complexité juridique particulière du sujet**, lequel mobilise plusieurs branches du droit (notamment le droit international public, le droit international des droits de l'homme, le droit pénal international et le droit de l'Union européenne). Il suppose également une connaissance du droit national luxembourgeois ainsi que de certains droits étrangers, en particulier en matière de régimes de sanctions autonomes.

La **sensibilité du sujet et les enjeux juridiques** qu'il soulève ont également conduit à privilégier deux analyses distinctes afin de garantir un traitement complet, rigoureux et nuancé. Par ailleurs, l'existence d'un conflit d'intérêt au sein de la Cellule scientifique, déclaré et géré selon les procédures approuvées par la Conférence des Présidents, a conduit à privilégier le recours à des expertises externes.

Un **résumé synthétique des deux notes de recherche** rédigé par les relecteurs externes est proposé à la fin du document.

Conformément à la pratique des Nations Unies en la matière, le terme **Territoire palestinien occupé** est utilisé pour désigner le territoire palestinien occupé depuis 1967 et comprenant la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza.

Formulation de la saisine par le requérant

La Cour internationale de justice a constaté, dans son avis du 19 juillet 2024, l'illégalité de l'occupation prolongée des territoires occupés par Israël au regard du droit international, la violation de la Convention de Genève interdisant le transfert de population de la puissance occupante en territoire occupé, ainsi que la violation du droit à l'auto-détermination du peuple palestinien.

Questions principales

- Le Luxembourg risquerait-il d'engager sa responsabilité au regard du droit international s'il omettait de prendre à l'égard d'Israël des mesures ou des sanctions visant à infléchir la politique d'Israël à l'égard du peuple palestinien?
- Quelles sont les dispositions législatives y relatives pour le Luxembourg?

Questions complémentaires

- [E]st-ce que le Luxembourg risque d'engager sa responsabilité au regard du droit international s'il omet de prendre à l'égard d'Israël une ou plusieurs mesures, qualifiées de «sanctions» par les pétitionnaires (voir leur document «From Silence to Sanctions – Luxembourg's legal imperative on Palestine», distribué aux députés le 2 juillet 2025) visant à infléchir la politique d'Israël à l'égard du peuple palestinien?
- Existe-t-il un ou plusieurs précédents où un État a engagé sa responsabilité du fait d'une omission ou passivité face à un autre État violant de manière grave le droit humanitaire international, les droits humains ou [commettant] des actes génocidaires?
- Existe-t-il d'autres pays européens qui disposent d'une base légale pour sanctionner des responsables politiques, hommes/femmes d'affaires, ou toute autre personne prenant des décisions ou participant à des actes génocidaires, incitant à la haine ou participant à ou facilitant des crimes de guerre?



Note de recherche n° 1

La responsabilité internationale du Grand-Duché de Luxembourg au regard des pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et questions connexes

Auteurs

Pr Takis Tridimas
Directeur du LCEL

Dr Alexandros Politis
Chercheur postdoctoral au LCEL

Contributeurs scientifiques

Dr Harrison Mbori
Chercheur postdoctoral au LCEL

Dr Gustavo Becker
Chercheur postdoctoral au LCEL

Luxembourg, le 23 mars 2026

Sommaire

Résumé	p. 10
1. Introduction	p. 13
2. Contexte juridique	p. 15
2.1. Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024 sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est	p. 15
2.2. Ordonnances de la CIJ portant sur le génocide présumé commis par Israël à Gaza et l'avis consultatif de la CIJ relatif à l'obligation d'Israël d'assurer la fourniture d'aide humanitaire à Gaza	p. 17
2.2.1. Afrique du Sud c. Israël (ordonnances de la CIJ des 26 janvier 2024, 28 mars 2024 et 24 mai 2024)	p. 17
2.2.2. Nicaragua c. Allemagne (ordonnance de la CIJ du 30 avril 2024)	p. 19
2.2.3. Avis consultatif de la CIJ du 22 octobre 2025 portant sur les obligations d'Israël à l'égard de Gaza	p. 20
2.3. Les règles du droit international régissant la responsabilité des États pour les faits internationalement illicites commis par d'autres États	p. 21
3. Réponses aux questions posées par la Cellule scientifique	p. 25
3.1. Question 1: Le Luxembourg risquerait-il d'engager sa responsabilité au regard du droit international s'il omettait de prendre à l'égard d'Israël des mesures ou des sanctions visant à infléchir la politique d'Israël à l'égard du peuple palestinien?	p. 25
3.1.1. Action politique et coopération au niveau international	p. 26
3.1.2. Relations commerciales	p. 27
3.1.3. Exportations d'équipements militaires et de biens à double usage	p. 33
3.1.4. Investissements en faveur de l'État d'Israël et des entités israéliennes	p. 35
3.1.5. Mesures positives (sanctions ciblées)	p. 36
3.2. Question 2: Quelles sont les dispositions législatives relatives pour le Luxembourg?	p. 39
3.3. Question 3: Existe-t-il un ou plusieurs précédents où un État a engagé sa responsabilité du fait d'une omission ou passivité face à un autre État violant de manière grave le droit humanitaire international, les droits humains ou se rendant coupable d'actes génocidaires?	p. 41
3.4. Question 4: Existe-t-il d'autres pays européens qui disposent d'une base légale pour sanctionner des responsables politiques, des hommes/femmes d'affaires, ou toute autre personne prenant des décisions ou participant à des actes génocidaires, incitant à la haine ou participant à ou facilitant des crimes de guerre?	p. 43
3.4.1. Sanctions pénales à l'encontre des entreprises résidentes qui contribuent à la commission de crimes de droit international à l'étranger à partir du territoire national	p. 43
3.4.2. Sanctions administratives (interdictions de voyager et gel des avoirs) à l'encontre des personnes et des entreprises qui commettent, incitent ou aident à commettre des crimes de droit international à l'étranger	p. 45

Résumé

La Cellule scientifique de la Chambre des Députés a demandé au Centre luxembourgeois de droit européen (LCEL) de fournir une note de recherche sur la question de savoir si **le Grand-Duché de Luxembourg peut être tenu responsable, en vertu du droit international**, pour ne pas avoir pris de mesures à l'encontre d'Israël, compte tenu des pratiques de ce dernier dans le Territoire palestinien occupé (TPO), comprenant la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza.

La Cellule scientifique a posé ses questions à la lumière **de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice (CIJ) le 19 juillet 2024.**

Les avis consultatifs de la CIJ n'ont **pas de force contraignante**. Néanmoins, compte tenu de la position de la CIJ en tant que principal organe judiciaire des Nations Unies, l'impact de ses avis consultatifs est considérable. Ils constituent **une déclaration faisant autorité** sur la manière dont les règles du droit international doivent être interprétées.

L'avis consultatif du 19 juillet 2024 concernait les politiques et pratiques d'Israël dans le TPO **avant l'attaque du Hamas contre Israël** le 7 octobre 2023. Il ne traitait donc pas du génocide présumé commis par Israël dans la bande de Gaza *en réponse* à cette attaque.

La CIJ a estimé que la politique de colonisation menée par Israël en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, ainsi que le régime qui y est associé, constituaient **une violation du droit international**. Ils équivalent à une occupation illégale de l'ensemble du TPO et portent atteinte au droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Israël a l'obligation internationale de mettre fin à sa politique de colonisation et d'accorder une réparation intégrale aux Palestiniens pour les dommages subis.

La CIJ a également imposé **certaines obligations à tous les États**:

- Premièrement, tous les États doivent coopérer avec les Nations Unies dans l'application des mesures qui seront adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies. Le Luxembourg doit donc continuer à jouer **un rôle actif au niveau international dans la détermination et l'application éventuelle de mesures collectives**. Il doit également soutenir l'action commune au niveau de l'Union européenne.
- Deuxièmement, la CIJ a estimé que les États ne doivent pas reconnaître la situation illégale résultant de l'occupation illégale par Israël et doivent faire la distinction, dans leurs relations, entre l'État d'Israël et le TPO. Ce faisant, ils ne doivent notamment pas conclure avec Israël des accords économiques ou commerciaux concernant le TPO qui pourraient renforcer la présence illégale d'Israël sur ce territoire. À cet égard, le Luxembourg doit veiller à **ne pas appliquer l'accord d'association UE-Israël aux échanges commerciaux avec les colonies israéliennes**.
- Troisièmement, la CIJ a estimé que tous les États doivent prendre des mesures pour empêcher les relations commerciales ou d'investissement qui contribuent au maintien de l'occupation illégale d'Israël. Pour remplir cette obligation, le Luxembourg devrait envisager **d'empêcher les importations de marchandises produites dans les colonies israéliennes et la fourniture de services provenant de ces colonies**.
- Quatrièmement, la CIJ a énoncé certaines obligations générales pour tous les États, notamment celle **de ne fournir aucune aide ou assistance au maintien de l'occupation illégale d'Israël, de garantir l'exercice du droit des Palestiniens à l'autodétermination** et, s'agissant des États parties à la quatrième Convention de Genève, **de veiller au respect par Israël du droit international humanitaire**.

La CIJ a également rendu certaines ordonnances concernant le génocide présumé commis par Israël dans la bande de Gaza. Dans son ordonnance du 26 janvier 2024 dans l'affaire *Afrique du Sud c. Israël*, la CIJ a estimé qu'au moins **certaines des droits des Palestiniens protégés par la Convention sur le génocide étaient plausibles**, ce qui signifie, en gros, que la CIJ a jugé crédible que ces droits aient pu être effectivement bafoués.

La CIJ a donc ordonné à Israël de prendre une série de mesures provisoires pour préserver ces droits. Dans son ordonnance du 30 avril 2024 dans l'affaire *Nicaragua c. Allemagne*, la CIJ a rappelé les obligations générales des États **de prévenir la commission de génocide et de garantir le respect des Conventions de Genève**. Elle leur a également rappelé leur obligation d'évaluer **le risque que les armes qu'ils exportent vers Israël puissent être utilisées pour violer ces conventions**.

La présente note de recherche estime que les obligations générales énoncées dans l'avis consultatif du 19 juillet 2024 et dans les ordonnances susmentionnées, ainsi que l'obligation spécifique relative au transfert d'armes, donnent lieu aux obligations supplémentaires suivantes pour le Luxembourg:

- Le Luxembourg doit déployer tous les moyens nécessaires pour évaluer si tout financement qu'il accorde à des entités israéliennes est directement lié aux violations présumées commises par Israël, en particulier lorsque ces entités sont établies dans les colonies israéliennes. Une évaluation similaire doit être réalisée **concernant les activités des entités établies au Luxembourg**, y compris celles impliquées dans l'exportation d'articles à usage militaire potentiel vers Israël.
- En dehors de cela, **une incertitude subsiste en droit international quant à la possibilité qu'un État, tel que le Luxembourg, engage sa responsabilité internationale par l'acquisition d'obligations souveraines israéliennes**.
- Finalement, **le Luxembourg n'est, en principe, pas tenu d'imposer des sanctions ciblées** sous la forme d'interdictions de voyager et de gel des avoirs à l'encontre de personnes et d'entités israéliennes.

La CIJ a reconnu par le passé qu'un État pouvait engager sa responsabilité internationale lorsqu'il s'abstenait de prendre des mesures pour empêcher un autre État de violer le droit international, en particulier en matière de génocide. Cela dit, il n'existe à **ce jour aucun précédent dans lequel la CIJ ait jugé un État internationalement responsable dans des circonstances comparables à celles du Luxembourg**.

Le Luxembourg dispose de la **législation nationale nécessaire pour mettre en œuvre ses obligations internationales** telles que décrites ci-dessus. Bien qu'il ne soit pas tenu de le faire, le Luxembourg dispose également d'une législation permettant l'imposition unilatérale de sanctions ciblées. Les textes législatifs les plus pertinents à cet égard sont **la loi du 27 juin 2018 et la loi du 19 décembre 2020**. Ces deux lois prévoient, entre autres, la mise en œuvre de mesures restrictives (telles que des restrictions commerciales et des sanctions ciblées) déjà décidées au niveau des Nations Unies et de l'Union européenne, mais permettent également au Luxembourg de prendre de telles mesures **de manière unilatérale**. Cela dit, ces deux lois n'autorisent l'adoption unilatérale des restrictions commerciales et des sanctions ciblées que pour une durée limitée. Le Luxembourg pourrait donc envisager l'adoption d'un cadre permettant des restrictions plus permanentes.

D'autres pays européens disposent de cadres juridiques bien établis prévoyant l'imposition unilatérale de sanctions ciblées pour divers motifs, notamment en réponse à des actes terroristes, pour des raisons d'intérêt national, **ainsi qu'en cas de crimes internationaux et de violations graves des droits de l'homme**.

1. Introduction

La Cellule scientifique de la Chambre des Députés a demandé au Centre luxembourgeois de droit européen (LCEL) de fournir une note de recherche sur la question de savoir si le Grand-Duché de Luxembourg pouvait, en vertu du droit international, être tenu responsable de ne pas avoir pris de mesures à l'encontre de l'État d'Israël (ci-après «Israël») au regard des pratiques de ce dernier dans le Territoire palestinien occupé (TPO). Cette demande fait suite au [débat public tenu le 2 juillet 2025](#) à la Chambre des Députés. Ce débat portait sur [la pétition publique n° 3231](#) soumise à la Chambre des Députés le 2 juillet 2024 intitulée «Le Luxembourg doit sanctionner Israël pour sa politique en Palestine». Au cours de ce débat, les pétitionnaires ont également présenté un document intitulé «[From Silence to Sanctions](#)», contenant une proposition analytique des mesures à adopter par le Luxembourg à l'encontre d'Israël.

La demande de recherche formulée par le député requérant était la suivante:

«La Cour internationale de justice a constaté, dans son avis du 19 juillet 2024, l'illégalité de l'occupation prolongée des territoires occupés par Israël au regard du droit international, la violation de la Convention de Genève interdisant le transfert de population de la puissance occupante en territoire occupé, ainsi que la violation du droit à l'autodétermination du peuple palestinien.

Le Luxembourg risquerait-il d'engager sa responsabilité au regard du droit international s'il omettait de prendre à l'égard d'Israël des mesures ou des sanctions visant à infléchir la politique d'Israël à l'égard du peuple palestinien?

Quelles sont les dispositions législatives relatives pour le Luxembourg?

Existe-t-il un ou plusieurs précédents où un État a engagé sa responsabilité du fait d'une omission ou passivité face à un autre État violant de manière grave le droit humanitaire international, les droits humains ou se rendant coupable d'actes génocidaires?

Existe-t-il d'autres pays européens qui disposent d'une base légale pour sanctionner des responsables politiques, des hommes/femmes d'affaires, ou toute autre personne prenant des décisions ou participant à des actes génocidaires, incitant à la haine ou participant à ou facilitant des crimes de guerre?»

Cette note de recherche est structurée comme suit. **Le chapitre 2 présente le contexte juridique.** Il contient l'examen de l'avis consultatif rendu le 19 juillet 2024 par la Cour internationale de justice (CIJ) sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Ce chapitre contient également l'examen de quatre ordonnances rendues par la CIJ en 2024 portant sur le génocide présumé commis par Israël à Gaza et fait brièvement référence à l'avis consultatif de la CIJ du 22 octobre 2025 relatif à l'obligation d'Israël d'assurer la fourniture d'aide humanitaire à Gaza. Ce chapitre contient enfin un examen des règles de droit international régissant la responsabilité des États pour les faits internationalement illicites commis par d'autres États en cause dans cette affaire. **Le chapitre 3 répond aux questions posées dans la demande de recherche formulée par le député requérant.**

Les remarques préliminaires suivantes s'imposent:

- Premièrement, le régime juridique de la responsabilité internationale des États n'est pas encore établi et l'élaboration de règles précises et uniformes en la matière se révèle encore complexe.
- Deuxièmement, la présente note fournit une analyse juridique. Le Centre luxembourgeois de droit européen (LCEL) tient à souligner qu'il n'exprime aucune opinion sur les questions politiques sous-jacentes relatives à la guerre de Gaza ou au conflit israélo-palestinien et que nul développement de la présente note ne saurait être interprété comme exprimant une prise de position politique.
- Troisièmement, les observations exprimées dans le présent document sont le fruit de recherches juridiques et ne doivent pas être attribuées à l'Université du Luxembourg ni considérées comme représentant son point de vue sur la guerre de Gaza ou le conflit israélo-palestinien.
- Enfin, la présente note de recherche ne prétend pas fournir de conseils juridiques et ne doit pas être considérée comme telle.

2. Contexte juridique

2.1. Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024 sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est

Dans son [avis consultatif du 19 juillet 2024](#), la CIJ a répondu aux questions qui lui avaient été soumises par l'Assemblée générale des Nations Unies relatives aux politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Ces questions avaient été soulevées *avant l'attaque du Hamas contre Israël* le 7 octobre 2023 et ne portaient pas sur le génocide présumé commis par Israël dans la bande de Gaza *en réponse* à cette attaque.

La CIJ a estimé, dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, que certaines politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé constituaient **une violation de ses obligations en vertu du droit international**. Elle a réaffirmé les conclusions déjà exprimées dans [l'avis consultatif du 9 juillet 2004](#) sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, selon lesquelles les colonies israéliennes en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, ainsi que le régime qui leur est associé, constituaient une violation du droit international.

La CIJ a observé que les politiques et pratiques d'Israël avaient effectivement **contraint une partie importante de la population palestinienne à quitter la Cisjordanie et Jérusalem-Est**, en violation de l'article 49 (1) de la quatrième Convention de Genève¹. Ces politiques ont contribué à placer une grande partie de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est sous le contrôle permanent d'Israël, ce qui équivaut à **une annexion illégale de ces deux zones**, contraire à l'article 2 (4) de la Charte des Nations Unies prohibant l'acquisition de territoires par la menace ou l'emploi de la force².

La CIJ a également considéré que les restrictions imposées par Israël aux Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé **dans son ensemble**, y compris la bande de Gaza, constituaient **une discrimination systématique fondée**, entre autres, **sur la race, la religion ou l'appartenance ethnique**, en violation des articles 2, paragraphe 1, et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

l'article 2, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; et l'article 1, paragraphe 1, ainsi que l'article 3 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale³.

La CIJ a considéré que les politiques et pratiques d'Israël portaient **atteinte au droit du peuple palestinien à l'autodétermination**⁴. Elle a estimé que l'obligation de respecter le droit à l'autodétermination est due *erga omnes* (c'est-à-dire vis-à-vis de tous les États) et que **tous les États ont un intérêt juridique à protéger ce droit**⁵. Elle a, en outre, souligné qu'«en cas d'occupation étrangère comme celle dont il est question en la présente espèce, le droit à l'autodétermination constitue une norme impérative de droit international»⁶.

Selon la CIJ, toutes les violations susmentionnées rendent **illicite l'occupation du Territoire palestinien dans son ensemble par Israël**⁷.

La Cour a ensuite examiné **les conséquences juridiques qui en découlent pour Israël, les autres États et les Nations Unies**.

Elle en a tiré l'obligation internationale d'Israël:

- de mettre fin à sa présence dans le Territoire palestinien occupé «dans les plus brefs délais»;
- de cesser «immédiatement» toute nouvelle activité de colonisation et évacuer les colons dans le Territoire palestinien occupé, et
- d'indemniser intégralement les personnes physiques et morales pour les dommages subis dans le Territoire palestinien occupé⁸.

¹ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphes 142 à 147. ² *ibid.*, paragraphes 173 à 179. ³ *ibid.*, paragraphes 191 à 229. L'article 3 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dispose ce qui suit: «Les États parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature.» ⁴ *ibid.*, paragraphes 230 à 242. ⁵ *ibid.*, paragraphe 232. ⁶ *ibid.*, paragraphe 233, dernière phrase, souligné par nous. ⁷ *ibid.*, paragraphes 261 à 262. ⁸ *ibid.*, paragraphes 267 à 269.

Les obligations que la CIJ a estimé incomber à tous les États dans son [avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#) comprennent les suivantes⁹:

S'agissant du droit du peuple palestinien à l'auto-détermination,

- tous les États doivent coopérer avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour donner effet aux modalités que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité doivent arrêter en vue de mettre fin à la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et de permettre au peuple palestinien d'exercer pleinement son droit à l'autodétermination.

S'agissant de l'interdiction de l'acquisition du Territoire palestinien par la force,

- les États Membres de l'ONU¹⁰ ne doivent reconnaître aucune modification du caractère physique ou de la composition démographique, de la structure institutionnelle ou du statut du territoire occupé par Israël le 5 juin 1967, y compris Jérusalem-Est;
- et ils doivent faire une distinction, dans leurs échanges avec Israël, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967. Cette obligation englobe notamment:
 - de ne pas entretenir de relations conventionnelles avec Israël dans tous les cas où celui-ci prétendrait agir au nom du Territoire palestinien occupé ou d'une partie de ce dernier sur des questions concernant ledit territoire;
 - de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire;
 - de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé.

La CIJ a aussi considéré, de manière plus générale, que:

- tous les États ne doivent pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par l'occupation illicite d'Israël;
- tous les États doivent veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé;
- tous les États parties à la quatrième Convention de Genève¹¹ ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de s'assurer qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que consacré par cette convention.

⁹ *ibid.*, paragraphes 275 à 279. ¹⁰ Le Luxembourg est membre de l'ONU. ¹¹ Le Luxembourg a ratifié toutes les quatre Conventions de Genève.

2.2. Ordonnances de la CIJ portant sur le génocide présumé commis par Israël à Gaza et avis consultatif de la CIJ relatif à l'obligation d'Israël d'assurer la fourniture d'aide humanitaire à Gaza

À la suite de l'invasion de Gaza par Israël le 7 octobre 2023, la CIJ a rendu quatre ordonnances provisoires dans deux affaires concernant des déclarations selon lesquelles Israël aurait violé ses obligations au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 («[la Convention sur le génocide](#)»).

2.2.1. *Afrique du Sud c. Israël* (ordonnances de la CIJ des 26 janvier 2024, 28 mars 2024 et 24 mai 2024)

Dans l'affaire *Afrique du Sud c. Israël*, l'Afrique du Sud a demandé à la CIJ de constater qu'Israël a violé, en vertu de la Convention sur le génocide, ses obligations internationales à l'égard des Palestiniens dans la bande de Gaza. Dans l'attente de sa décision définitive qui n'a pas encore été prononcée, la CIJ a toutefois émis **trois ordonnances exigeant l'adoption par Israël de certaines mesures afin de garantir, en vertu de la Convention sur le génocide, que les droits du peuple palestinien ne subissent aucun préjudice irréparable** dans l'attente de ladite décision.

[Dans sa première ordonnance du 26 janvier 2024](#), la CIJ a noté qu'elle avait «pleinement conscience de l'ampleur de la tragédie humaine» dans la bande de Gaza¹². Elle a déclaré qu'en vertu de l'article I de la Convention sur le génocide, toutes les parties se sont engagées à «prévenir et punir» le crime de génocide.

Selon l'article II de la Convention, le génocide désigne «l'un quelconque des actes ci-après, commis **dans l'intention de détruire**, en tout ou en partie, **un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel**: (a) Meurtre de membres du groupe; (b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe; (c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle; (d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe; (e) Transfert forcé d'enfants du groupe vers un autre groupe.»¹³

La CIJ a également fait référence aux actes expressément interdits **par l'article III** de la Convention sur le génocide, qui sont: (a) le génocide; (b) l'entente en vue de commettre le génocide; (c) l'incitation directe et publique à commettre le génocide; (d) la tentative de génocide; (e) la complicité dans le génocide. Selon la CIJ, **les Palestiniens semblent constituer** un «groupe national, ethnique, racial ou religieux» distinct et, par conséquent, **un groupe protégé par la Convention sur le génocide**, tandis que les Palestiniens de Gaza constituent une partie importante de ce groupe protégé¹⁴.

¹² [Ordonnance de la CIJ du 26 janvier 2024 \(1^{re} ordonnance\), *Afrique du Sud c. Israël*](#), paragraphe 13. ¹³ [Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide](#), article II. ¹⁴ [Ordonnance de la CIJ du 26 janvier 2024 \(1^{re} ordonnance\), *Afrique du Sud c. Israël*](#), paragraphes 44 à 45.

Se référant aux déclarations et aux rapports des responsables de l'ONU et de l'Organisation mondiale de la santé, la CIJ a observé que l'opération militaire menée par Israël à Gaza à la suite de l'attaque du Hamas du 7 octobre 2023 a entraîné «de très nombreux morts et blessés et causé la destruction massive d'habitations, le déplacement forcé de l'écrasante majorité de la population et des dommages considérables aux infrastructures civiles»¹⁵. La CIJ a également fait référence aux déclarations de responsables israéliens, telles que celle du ministre de la Défense, Yoav Gallant, ordonnant un «siège complet» de Gaza et la privation «d'électricité, [de] nourriture, [d']eau, [de] combustible», ou celle du ministre de l'Énergie et des Infrastructures, Israel Katz, déclarant que les Palestiniens «ne recevront pas la moindre goutte d'eau ni la moindre batterie tant qu'ils seront de ce monde»¹⁶.

La CIJ a estimé que les faits et circonstances qu'elle a examinés étaient «[suffisants] pour conclure qu'au moins certains des droits que l'Afrique du Sud revendique et dont elle sollicite la protection sont plausibles»¹⁷. C'est le cas en ce qui concerne le droit des Palestiniens de Gaza à être protégés contre les actes de génocide et les actes interdits connexes identifiés à l'article III de la Convention sur le génocide. Cela signifie qu'Israël commet de manière plausible au moins certains des actes interdits par la Convention sur le génocide, justifiant ainsi un droit plausible des Palestiniens à être protégés.

La CIJ a conclu qu'il existe «un risque réel et imminent» que le droit plausible des Palestiniens subisse un préjudice irréparable avant la délivrance de la décision définitive¹⁸. Pour ces raisons, elle a ordonné à Israël de prendre un certain nombre de mesures afin d'empêcher la commission d'un génocide contre les Palestiniens.

Dans [sa deuxième ordonnance du 28 mars 2024](#) et [sa troisième ordonnance du 24 mai 2024](#), la CIJ a souligné la détérioration continue de la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza. La deuxième ordonnance du 28 mars 2024 faisait référence à la famine en cours, aux risques croissants d'épidémies et à la fermeture des points d'entrée à Gaza pour la fourniture effective de l'aide humanitaire¹⁹. La troisième ordonnance, rendue le 24 mai 2024, met l'accent sur les développements «d'une gravité exceptionnelle» résultant des bombardements militaires israéliens sur Rafah, causant la fuite de plus d'un million de Palestiniens du nord et du centre de Gaza²⁰. En conséquence, la CIJ a ordonné à Israël de prendre des mesures supplémentaires, notamment la cessation immédiate de son offensive militaire à Rafah²¹.

¹⁵ *ibid.*, paragraphe 46. ¹⁶ *ibid.*, paragraphe 52. ¹⁷ *ibid.*, paragraphe 54. ¹⁸ *ibid.*, paragraphe 74. ¹⁹ [Ordonnance de la CIJ du 28 mars 2024 \(2^e ordonnance\), Afrique du Sud c. Israël](#). ²⁰ [Ordonnance de la CIJ du 24 mai 2024 \(3^e ordonnance\), Afrique du Sud c. Israël](#), paragraphes 28 à 29. ²¹ *ibid.*, paragraphes 50 à 52.

2.2.2. *Nicaragua c. Allemagne* (ordonnance de la CIJ du 30 avril 2024)

La deuxième affaire *Nicaragua c. Allemagne* portée devant la CIJ concerne les obligations des États tiers en vertu du droit international relativement au génocide présumé commis par Israël. En l'espèce, le Nicaragua a déposé une requête contre l'Allemagne pour violation présumée de la Convention sur le génocide et de la quatrième Convention de Genève en raison, d'une part, de la fourniture d'armes et d'autres équipements militaires à Israël et, d'autre part, du retrait de l'aide financière allemande à l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient).

Dans l'attente de sa décision définitive, la CIJ a émis une ordonnance provisoire. Dans son ordonnance du 30 avril 2024, la CIJ a estimé que des mesures provisoires à l'encontre de l'Allemagne n'étaient pas nécessaires pour les raisons suivantes :

- Premièrement, la législation allemande prévoit une évaluation de diligence raisonnable pour l'exportation d'armes et d'autres équipements militaires, dans le cadre duquel au moins deux ministères vérifient s'il existe un risque manifeste qu'un article particulier soit utilisé pour commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou des violations graves des quatre Conventions de Genève²².
- Deuxièmement, depuis novembre 2023, c'est-à-dire après le début de l'attaque israélienne à Gaza, la valeur du matériel militaire dont l'exportation vers Israël a été autorisée par l'Allemagne a considérablement diminué²³.
- Troisièmement, les contributions financières à l'UNRWA sont volontaires et, en tout état de cause, l'Allemagne a continué à financer indirectement l'UNRWA par le biais de paiements effectués par l'UE, et a également fourni un soutien financier et matériel à d'autres organisations opérant à Gaza²⁴.

Dans son ordonnance du 30 avril 2024, la CIJ a également fait plusieurs déclarations portant sur les obligations des États tiers :

- tous les États parties aux Conventions de Genève doivent respecter et faire respecter ces conventions «en toutes circonstances», en vertu de leur article premier commun. Une telle obligation «ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète²⁵» ;
- tous les États parties à la Convention sur le génocide doivent prévenir la commission du crime de génocide, conformément à l'article I, dès lors qu'ils ont connaissance, ou auraient normalement dû avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'actes de génocide. En outre, tous les États parties ne doivent commettre aucun des autres actes énumérés à l'article III de la Convention (tels que la complicité dans le génocide) ; et
- tous les États doivent éviter le risque que les armes qu'ils transfèrent à des parties à un conflit armé, comme Israël, soient utilisées pour commettre des violations des conventions susmentionnées²⁶.

²² Ordonnance de la CIJ du 30 avril 2024, *Nicaragua c. Allemagne*, paragraphe 17. ²³ *Ibid.*, paragraphe 18. Comme l'a indiqué l'Allemagne, cette diminution passe d'environ 200 millions d'euros en octobre 2023 à environ 24 millions d'euros en novembre 2023, puis à environ 1 million d'euros en mars 2024. ²⁴ *Ibid.*, paragraphe 19. ²⁵ *Ibid.*, paragraphe 23.

²⁶ Le Luxembourg a ratifié à la fois toutes les quatre Conventions de Genève et la Convention sur le génocide.

2.2.3. Avis consultatif de la CIJ du 22 octobre 2025 portant sur les obligations d'Israël à l'égard de Gaza

La CIJ a rendu son [avis consultatif du 22 octobre 2025](#), dans lequel elle a confirmé un certain nombre d'obligations d'Israël à l'égard du Territoire palestinien occupé, et en particulier de la bande de Gaza.

Il s'agit notamment de l'obligation pour Israël de veiller à ce que les Palestiniens disposent des produits de première nécessité pour leur vie quotidienne – tels que la nourriture, l'eau, les vêtements, la literie, le logement, le combustible, les fournitures et services médicaux – et de s'abstenir d'entraver et de faciliter le travail humanitaire de l'UNRWA, d'autres organisations internationales et d'États tiers.

Résumé 2.1. et 2.2.

Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a conclu qu'Israël avait commis de graves violations du droit international en raison de son occupation illégale du Territoire palestinien, résultant notamment de sa politique de colonisation en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Dans ses ordonnances rendues en 2024 dans l'affaire *Afrique du Sud c. Israël* concernant les pratiques d'Israël dans la bande de Gaza, la Cour a également jugé crédible que les droits des Palestiniens protégés par la Convention sur le génocide puissent être bafoués.

Dans l'ensemble, les avis et ordonnances présentés dans cette section énoncent plusieurs obligations incombant tant à Israël qu'aux États tiers. **Pour les États tiers, tels que le Luxembourg, ces obligations incluent notamment:**

- de coopérer avec les Nations Unies pour mettre fin à l'occupation illégale;
- de ne pas reconnaître la situation illégale résultant de cette occupation, y compris les modifications physiques ou démographiques des territoires occupés;
- de distinguer, dans toutes leurs relations, entre Israël et les territoires occupés, y compris en limitant les relations commerciales avec Israël qui contribuent au maintien de l'occupation et d'éviter le risque que des armes exportées vers Israël soient utilisées à Gaza pour commettre des violations du droit international.

Leurs **obligations générales** comprennent également:

- de ne pas aider ou assister Israël dans des violations du droit international;
- d'assurer le respect par Israël du droit international humanitaire conformément aux Conventions de Genève
- et de prévenir la commission d'un génocide à Gaza.

2.3. Les règles du droit international régissant la responsabilité des États pour les faits internationalement illicites commis par d'autres États

Les avis et ordonnances précités de la CIJ étaient fondés sur des règles établies de droit international. En effet la responsabilité de l'État pour des faits internationalement illicites est régie par le **droit international coutumier et les conventions internationales**. Ces règles établissent non seulement la responsabilité de l'État auteur principal des faits illicites, mais également celle des autres États.



Le droit international coutumier en matière de responsabilité des États a été largement codifié dans le **Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de 2001** (Articles of Responsibility of States for International Wrongful Acts, ci-après «**ARSIWA**») adopté par la Commission du droit international (CDI)²⁷ en 2001. **Ces articles ne sont pas formellement contraignants**. Cependant, étant donné qu'ils codifient dans une large mesure le droit coutumier, la CIJ y fait souvent référence de manière explicite²⁸.

Une règle coutumière relative à la responsabilité des États, qui a été codifiée à l'article 16 de l'ARSIWA, interdit aux États de fournir une «aide ou assistance» à la commission d'un fait internationalement illicite²⁹.



Certaines conventions internationales établissent des règles spécifiques en matière de responsabilité de l'État qui vont au-delà de celles établies par le **droit international coutumier et l'ARSIWA**. C'est le cas de la **Convention sur le génocide** et des quatre **Conventions de Genève**.

S'agissant de [la Convention sur le génocide](#), en vertu de son article I, tous les États parties sont tenus de **«prévenir la commission d'un génocide**. En outre, l'article III de la Convention rend punissable, entre autres, la **«complicité dans le génocide»**. Selon la CIJ, il n'y a pas de différence substantielle entre les termes «aide ou assistance» et «complicité»³⁰.

S'agissant des [Conventions de Genève](#), conformément à leur article premier, commun aux quatre Conventions, les États parties sont tenus **«à respecter et à faire respecter» ces conventions «en toutes circonstances»**.

Les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels régissent le comportement des États en cas de conflit armé et protègent les personnes qui ne participent pas au conflit. La [quatrième Convention de Genève](#) en particulier protège les civils et prohibe, entre autres, le transfert forcé de population, la destruction de biens, la torture, les meurtres et les punitions collectives.

La CIJ a eu l'occasion d'examiner la responsabilité des États en vertu du droit international dans ses arrêts et avis consultatifs, comme elle l'a fait dans son avis consultatif du 19 juillet 2024 présenté ci-dessus.

Contrairement aux arrêts, les avis consultatifs de la CIJ n'ont pas de force contraignante³¹. Néanmoins, il est généralement admis dans la pratique des États et dans la doctrine qu'ils ont un poids juridique important et peuvent être assimilés à bien des égards à des arrêts contraignants, tout en étant **contraignants pour l'organe des Nations Unies qui les a demandés³².**

²⁷ La CDI a été créée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1947 en tant qu'institution permanente chargée de la codification et du développement progressif du droit international. ²⁸ [Arrêt de la CIJ du 26 février 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro](#), paragraphes 385, 398 et 420. ²⁹ *ibid.*, paragraphes 419 à 420. ³⁰ *ibid.*, paragraphe 419. ³¹ [Avis consultatif de la CIJ du 30 mars 1950, Interprétation des traités de paix avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie](#), p. 10. Voir également l'avis consultatif de la CIJ du 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, paragraphe 15 (l'objectif d'un avis consultatif est «de donner des conseils d'ordre juridique aux organes et institutions qui en font la demande»). ³² R. KOLB, *The International Court of Justice*, Hart, 2014, pp. 1187-1188.



Un éminent commentateur a fait valoir qu'«[i]l n'y a pas de différence fondamentale entre la valeur intrinsèque du contenu de l'avis de la Cour et celle d'un arrêt rendu par la même Cour, en ce sens que tous deux sont des décisions judiciaires qui font autorité et tranchent des questions ayant été soumises à la Cour»³³. En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré, en réponse aux avis consultatifs de la Cour, que ceux-ci doivent être respectés et appliqués par tous les États, car la fonction de la Cour est essentielle au droit international, à la justice internationale et à un ordre international fondé sur l'état de droit³⁴.

Enfin, la responsabilité d'un État dépend de la nature de la violation d'une obligation de droit international. Conformément aux articles 40 et 41 de l'ARSIWA, un degré de responsabilité plus élevé s'applique dans les cas impliquant une violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général (*jus cogens*).

Une norme impérative du droit international général est «une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise»³⁵. Ces normes sont fondamentales pour le respect de la personne humaine et les considérations élémentaires d'humanité. Elles comportent également des obligations qui ont un caractère *erga omnes*, en ce sens que «tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique» à protéger les droits correspondants³⁶. Parmi les normes impératives figurent le droit à l'autodétermination³⁷, l'interdiction du génocide³⁸ et les règles fondamentales du droit international humanitaire³⁹. En vertu de l'article 40 (2) de l'ARSIWA, une violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative implique un manquement flagrant ou systématique de la part d'un État à l'exécution de cette obligation.

En cas d'une telle violation grave, l'article 41 (2) ARSIWA impose aux États les obligations supplémentaires suivantes: (a) **coopérer** pour mettre fin à la violation grave par des moyens licites, (b) **ne pas reconnaître** comme licite une situation créée par la violation grave et (c) **ne pas prêter aide ou assistance au maintien** de cette situation.

³³ G. ABI-SAAB, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*, Pédone, 1967, p. 75. ³⁴ [Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 septembre 2024](#), p. 4. ³⁵ Article 53 de la [Convention de Vienne sur le droit des traités](#) de 1969. ³⁶ [Avis consultatif de la CIJ du 9 juillet 2004 \(Mur\)](#), paragraphes 155 et 157. ³⁷ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphes 232 à 233. ³⁸ [Arrêt de la CIJ du 3 février 2006, République démocratique du Congo c. Rwanda](#), paragraphe 64. ³⁹ [Commentaires de l'ARSIWA](#) sur l'article 40, paragraphe 5; [avis consultatif de la CIJ du 8 juillet 1996, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires](#), par. 79; voir également la liste non exhaustive des règles de *jus cogens* figurant à l'annexe du [projet de conclusions sur le jus cogens de 2022](#), élaboré par la Commission du droit international (CDI). Cette liste comprend les éléments suivants: (a) l'interdiction de l'agression; (b) l'interdiction du génocide; (c) l'interdiction des crimes contre l'humanité; (d) les règles fondamentales du droit international humanitaire; (e) l'interdiction de la discrimination raciale et de l'apartheid; (f) l'interdiction de l'esclavage; (g) l'interdiction de la torture; (h) le droit à l'autodétermination.

Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a expressément constaté **une violation du droit des Palestiniens à l'autodétermination qui, dans les cas d'occupation étrangère comme celle d'Israël, constitue une norme impérative du droit international**⁴⁰. Elle a également constaté que les politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé constituent des **«graves violations d'obligations erga omnes au regard du droit international»**⁴¹. En conséquence, **elle a imposé à tous les États les obligations prévues à l'article 41 de l'ARSIWA, à savoir celles de coopération internationale, de non-reconnaissance et d'interdiction d'aide ou d'assistance au maintien de la situation illégale**⁴².

Étant donné que la CIJ n'a pas encore déterminé si une violation grave des normes impératives en relation avec les événements récents à Gaza est caractérisée, la présente note de recherche s'abstiendra de prendre position sur cette question.

Déterminer si Israël a commis une violation grave à Gaza nécessiterait une évaluation factuelle complexe, notamment en ce qui concerne les exigences tenant au caractère flagrant et systématique de la violation, ce qui dépasse le cadre de la présente note de recherche. Cela dit, la Commission internationale indépendante chargée d'enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël (ci-après «la Commission des Nations Unies sur le TPO»), a déjà conclu, à l'issue de sa propre analyse factuelle, que les violations commises par Israël sont effectivement graves au sens de l'article 40 de l'ARSIWA, ce qui déclenche les obligations supplémentaires prévues à l'article 41 de l'ARSIWA.⁴³ Il convient toutefois de noter que de telles évaluations ne lient pas la CIJ qui, bien qu'elle puisse s'y référer, procède à sa propre appréciation indépendante des faits.

Résumé 2.3.

Les obligations des États tiers, tels que le Luxembourg, susceptibles d'engager leur responsabilité internationale, découlent du droit international coutumier ainsi que de conventions spécifiques. Une règle coutumière fondamentale interdit aux États d'aider ou d'assister un autre État dans la commission d'actes internationalement illicites (interdiction de la complicité). La Convention sur le génocide impose en plus aux États parties de prévenir la commission d'un génocide par un autre État, tandis que les Conventions de Genève les obligent à garantir le respect du droit international humanitaire qu'elles consacrent.

Lorsqu'un État commet une violation grave d'une norme impérative du droit international général (*jus cogens*), les États tiers **doivent aussi coopérer pour y mettre fin par des moyens licites, s'abstenir de reconnaître comme licite la situation née de cette violation et ne pas prêter aide ou assistance au maintien de cette situation.**

Comme mentionné, ci-dessus, au paragraphe 2.2., la CIJ a rappelé ces obligations dans son avis consultatif du 19 juillet 2024 ainsi que dans son ordonnance du 30 avril 2024 dans l'affaire *Nicaragua c. Allemagne*. Bien que dépourvus de force contraignante, les avis consultatifs constituent des interprétations faisant autorité du droit international.

⁴⁰ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphe 233. ⁴¹ *ibid.*, paragraphe 280. ⁴² *ibid.*, paragraphes 275 et 278 à 279. ⁴³ Commission des Nations Unies sur le TPO, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, [doc. A/HRC/60/CRP.3](#), 16.9.2025, p. 70, paragraphe 250.

3. Réponses aux questions posées par la Cellule scientifique

3.1. Question 1: *Le Luxembourg risquerait-il d'engager sa responsabilité au regard du droit international s'il omettait de prendre à l'égard d'Israël des mesures ou des sanctions visant à infléchir la politique d'Israël à l'égard du peuple palestinien?*

Dans [son avis consultatif du 19 juillet 2024](#) et [son ordonnance du 30 avril 2024 dans l'affaire Nicaragua c. Allemagne](#), la CIJ a énoncé un certain nombre d'obligations qui incombent aux États tiers, tels que le Luxembourg. Les États peuvent s'acquitter de ces obligations soit par une action commune, soit de manière unilatérale. À ce jour, aucune mesure n'a été adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, tandis que celles adoptées par l'Union européenne restent limitées⁴⁴. En règle générale, lorsqu'une obligation ne peut, en raison de sa nature, être remplie que collectivement ou peut l'être de manière beaucoup plus efficace par une action collective (au niveau de l'UE ou au niveau international), le Luxembourg a l'obligation de rechercher une action commune. Toutefois, **lorsqu'une action collective s'avère impossible, une obligation d'agir unilatéralement peut naître.**

Si le Luxembourg ne prenait pas ces mesures, il commettrait lui-même un fait internationalement illicite qui entraînerait les conséquences juridiques prévues aux articles 28 et suivants de l'ARSIWA: (a) mettre fin à cet acte, s'il se poursuit; (b) offrir des assurances et des garanties appropriées de non-répétition, si les circonstances l'exigent; (c) et réparer intégralement le préjudice causé par l'acte en question. Le préjudice comprend tout dommage, matériel ou moral, causé par l'acte. Ces conséquences juridiques ont également été reconnues par la CIJ dans ses arrêts⁴⁵.

La question de savoir si les conditions requises pour la production de ces conséquences juridiques sont remplies doit être déterminée au cas par cas. Comme nous le verrons ci-dessous, les États n'assument pas le même niveau d'obligations à l'égard des violations commises par d'autres États.

Le présent paragraphe examine plus en détail si le Luxembourg est tenu d'adopter des mesures à l'encontre d'Israël afin d'éviter d'engager sa responsabilité internationale. On ne cherche toutefois pas à aborder chacune des mesures proposées par les pétitionnaires dans leur document intitulé «[From Silence to Sanctions](#)», ni les nombreuses mesures évoquées dans l'abondante littérature consacrée à la responsabilité des États tiers vis-à-vis des actions d'Israël.

Comme cela sera démontré, les mesures identifiées ci-dessous comme nécessaires pour que le Luxembourg n'engage pas sa responsabilité internationale semblent compatibles avec ses engagements internationaux vis-à-vis d'Israël, y compris ceux pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Par conséquent, il ne semble pas y avoir de risque que le Luxembourg adopte des mesures qui ne soient pas «licites» au sens de l'article 54 ARSIWA⁴⁶.

⁴⁴ L'UE a sanctionné, sous la forme d'interdictions de voyager et de gels d'avoirs, neuf personnes et cinq entités israéliennes, toutes pour leur implication dans des actions violentes contre des Palestiniens en Cisjordanie, à l'exception d'une entité sanctionnée pour ses activités dans la bande de Gaza. Voir les règlements d'exécution [2024/1172](#) et [2024/1960](#) du Conseil. ⁴⁵ [Arrêt de la CIJ du 26 février 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro](#), paragraphes 459-463. ⁴⁶ En ce qui concerne l'incertitude qui règne en droit international quant à savoir si les États tiers, au sens de l'article 48 de l'ARSIWA, peuvent adopter unilatéralement des «contre-mesures» à l'encontre d'un État responsable, telles que celles expressément autorisées par l'article 49 de l'ARSIWA pour les États lésés, voir L.-A. SICILIANOS, 'Countermeasures in response to grave violations of obligations owed to the international community', dans J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (ed.), *The Law of International Responsibility*, OUP, 2010, pp. 1137-1148 et E. KATSELLI PROUKAKI, *The Problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the idea of International Community*, Routledge, 2010.

3.1.1. Action politique et coopération au niveau international

Premièrement, le Luxembourg a l'obligation, en vertu du droit international, d'aider, dans le cadre de sa participation aux Nations Unies et à l'Union européenne, à déterminer les modalités qui garantiront la cessation de tout acte illicite éventuel d'Israël.

Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a estimé que:

«bien qu'il appartienne à l'Assemblée générale et au Conseil de Sécurité de se prononcer sur les modalités requises pour veiller à ce qu'il soit mis fin à la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et à ce que le peuple palestinien exerce pleinement son droit à l'autodétermination, tous les États doivent coopérer avec l'Organisation des Nations Unies pour donner effet à ces modalités»⁴⁷.

L'obligation de coopération internationale qui incombe au Luxembourg découle également de l'article 41 (1) de l'ARSIWA, qui dispose que «les États doivent coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave [des obligations découlant d'une norme impérative du droit international général]». Comme indiqué, dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a explicitement constaté qu'une telle violation grave du droit des Palestiniens à l'autodétermination existe dans le contexte de l'occupation israélienne (politique de colonisation et régime qui y est associé)⁴⁸.

Le Luxembourg semble avoir jusqu'à présent poursuivi la coopération internationale.

À titre indicatif, le Luxembourg figurait parmi les États qui ont plaidé devant la CIJ en faveur de la compétence de celle-ci pour rendre son avis consultatif du 19 juillet 2024⁴⁹. En outre, les réponses fournies par les ministres du Gouvernement aux questions parlementaires⁵⁰ et dans leurs déclarations à la Chambre des Députés indiquent que le Gouvernement luxembourgeois, bien qu'il se soit expressément abstenu de prendre des mesures unilatérales contre Israël – en particulier après le récent plan de paix conclu entre Israël et le Hamas le 9 octobre 2025⁵¹ –, a jusqu'à présent soutenu l'adoption de mesures de l'UE, telles que la suspension des dispositions commerciales de l'accord d'association UE-Israël et, en partie, de la participation d'Israël au programme de recherche et d'innovation «Horizon Europe». Enfin, le Luxembourg a officiellement reconnu l'État de Palestine le 22 septembre 2025. Contrairement à d'autres États, tels que la France, la Belgique et le Royaume-Uni, le Luxembourg l'a apparemment fait sans poser comme condition la libération préalable des otages israéliens par le Hamas. Le Luxembourg a également récemment soutenu la poursuite de l'aide humanitaire aux Palestiniens de Gaza, notamment par l'intermédiaire de l'UNRWA⁵².

Ces initiatives contribuent au respect par le Luxembourg de ses obligations en matière de coopération internationale.

⁴⁷ Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024, paragraphe 275. ⁴⁸ *ibid.*, paragraphes 233 et 280. ⁴⁹ Déclaration écrite du Luxembourg du 21 juillet 2023. ⁵⁰ Voir les réponses des ministres aux questions parlementaires n° 2829, 2889 et 2822 des 6, 13 et 14 octobre 2025. ⁵¹ Voir les déclarations du Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, Xavier Bettel, le 16 octobre 2025, à la suite de la signature du plan de paix pour Gaza, dans *L'essentiel* et *Luxembourg Times*. ⁵² «Luxembourg Urges Resumption of Aid to Gaza, Highlights Fragility of Israel Ceasefire», *chronicle.lu*, 21.10.2025.

3.1.2. Relations commerciales

Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a aussi estimé que, s'agissant de l'interdiction de l'acquisition de territoires par la force, les États:

- «sont tenus de ne reconnaître aucune modification du caractère physique ou de la composition démographique, de la structure institutionnelle ou du statut du territoire occupé par Israël le 5 juin 1967, y compris Jérusalem-Est, autres que celles convenues par les parties par voie de négociations»
- et également «de faire une distinction, dans leurs échanges avec Israël, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967»⁵³.



À cet effet, la CIJ a exigé des États, entre autres, «de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire» et «de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé»⁵⁴.

L'obligation des États de s'abstenir de reconnaître une acquisition illégale de territoire et de faire la distinction, dans leurs relations, entre l'État occupant et le territoire occupé a été précisée dans les commentaires de l'ARSIWA s'agissant de l'obligation des États, en vertu de l'article 41 de l'ARSIWA, de ne pas reconnaître une situation illégale créée par une violation grave⁵⁵. Comme indiqué ci-dessus, il existe une violation grave du droit des Palestiniens à l'autodétermination en raison de l'occupation israélienne.

Les déclarations de la CIJ semblent donner lieu, à deux obligations spécifiques à l'égard du Luxembourg.

Premièrement, s'agissant de l'obligation «de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire», le Luxembourg doit veiller à **ne pas appliquer l'accord d'association UE-Israël en ce qui concerne le commerce avec les colonies israéliennes**.

L'[accord d'association UE-Israël](#) a été conclu entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et Israël, d'autre part. Cet accord prévoit, entre autres, la création d'une zone de libre-échange entre l'UE et Israël, interdisant, sous réserve de certaines exceptions, les droits de douane, les taxes discriminatoires et les restrictions quantitatives sur le commerce des produits. Dans [son arrêt Brita](#), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que l'accord ne s'applique pas aux biens et services provenant des colonies, affirmant expressément que «les produits originaires de Cisjordanie ne relèvent pas du champ d'application territorial de cet accord et ne sauraient donc bénéficier du régime préférentiel instauré par celui-ci»⁵⁶. En outre, considérant que la politique de colonisation d'Israël viole les règles du droit international humanitaire général, dans son arrêt *Psagot* la CJUE a interprété [le règlement n° 1169/2011](#) portant sur l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires comme exigeant que les denrées alimentaires provenant d'une colonie israélienne soient étiquetées avec la mention «provenant d'une colonie israélienne»⁵⁷.

⁵³ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphe 278, mise en évidence par nous. ⁵⁴ *ibid.* ⁵⁵ Commentaires de l'ARSIWA sur l'article 41, paragraphes 5 à 8. ⁵⁶ [Arrêt de la CJUE du 25 février 2010, C-386/08, Brita, ECLI:EU:C:2010:9](#), paragraphe 53. ⁵⁷ [Arrêt de la CJUE du 12 novembre 2019, C-363/18, Organisation juive européenne et Vignoble Psagot, ECLI:EU:C:2019:954](#), paragraphes 48 à 58.

Cela dit, dans *l'affaire Brita*, la CJUE n'a pas imposé aux États membres de l'UE l'obligation de refuser l'application de l'accord UE-Israël aux territoires occupés, *mais leur a seulement donné le pouvoir de le faire*⁵⁸. Une telle obligation semble toutefois désormais découler de l'avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024. Le Luxembourg doit **veiller à ce que les produits et services provenant des colonies israéliennes ne bénéficient pas du traitement préférentiel prévu par l'accord d'association UE-Israël**. Il doit donc **prendre toutes les décisions administratives nécessaires pour interdire ce traitement préférentiel et faire tout son possible pour s'assurer que les entreprises s'y conforment**⁵⁹.

En ce qui concerne l'origine des produits, l'article 2 du protocole n° 4 de l'accord d'association UE-Israël prévoit que seuls peuvent être qualifiés de «produits originaires d'Israël» – et, partant, bénéficier de l'accord – les produits soit entièrement obtenus en Israël au sens de l'article 4 du protocole, soit fabriqués à partir de matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition toutefois que ces matières aient fait l'objet en Israël d'ouvrages ou de *transformations suffisantes* au sens de l'article 5 du protocole⁶⁰. Par conséquent, les produits fabriqués dans les colonies israéliennes qui n'ont subi en Israël qu'une transformation ou un traitement minimal – tels que l'emballage ou la réfrigération (voir, en détail, l'article 6 du protocole) – doivent être considérés comme des produits originaires des colonies et se voir refuser le traitement préférentiel prévu par l'accord.

Il est possible que des normes encore plus strictes soient appliquées à la détermination de l'origine des produits susmentionnée, sur la base de considérations relevant du droit international plutôt que du droit de l'Union européenne⁶¹. Celles-ci pourraient, par exemple, conduire à qualifier de produits des colonies tout produit fabriqué, même partiellement, dans les colonies, y compris lorsqu'il a subi une transformation substantielle en Israël. Cela étant, il convient de relever que la CIJ ne s'est pas encore prononcée sur cette question.

Deuxièmement, s'agissant de l'obligation «de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé», le Luxembourg doit envisager d'empêcher les échanges commerciaux avec les colonies israéliennes.

L'Espagne et la Slovaquie ont déjà cessé d'importer des marchandises provenant des colonies israéliennes, tandis que l'Irlande, la Belgique et les Pays-Bas envisagent également des restrictions commerciales similaires⁶².

⁵⁸ *Brita*, paragraphe 58 («les autorités douanières de l'État membre d'importation peuvent refuser d'accorder le bénéfice du traitement préférentiel instauré par l'accord d'association CE-Israël dès lors que les marchandises concernées sont originaires de Cisjordanie»). ⁵⁹ Voir de manière analytique, François DUBUISSON, «Les obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres concernant les relations économiques avec les colonies israéliennes», *Revue belge de droit international*, 2013/2, pp. 456-464. ⁶⁰ Voir également la disposition encore plus détaillée figurant à l'article 60, paragraphe 2, du règlement (UE) 952/2013 établissant le code des douanes de l'Union selon laquelle «Les marchandises dans la production de laquelle interviennent plusieurs pays ou territoires sont considérées comme originaires de celui où elles ont subi leur dernière transformation ou ouvrage substantielle, économiquement justifiée, effectuée dans une entreprise équipée à cet effet et ayant abouti à la fabrication d'un produit nouveau ou correspondant à un stade de fabrication important.» ⁶¹ Voir également, J. AL TAMIMI, «Implications of the ICJ Advisory Opinion for the EU-Israel Association Agreement», *EJIL-Talk*, 30 June 2024. ⁶² «Netherlands presses on with plan to ban imports from illegal Israeli settlements», *The Guardian*, 10 novembre 2025.

Il convient de noter qu'une telle exigence implique une portée plus large de l'obligation de non-reconnaissance des États que celle reconnue par la CIJ dans le passé. La CIJ avait notamment précisé cette obligation [dans son avis consultatif du 21 juin 1971, Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie](#). La CIJ avait exigé des États, entre autres, qu'ils s'abstiennent d'établir des relations économiques avec la puissance occupante concernant le territoire occupé et qu'ils s'abstiennent d'appliquer les traités conclus par la puissance occupante concernant ce territoire qui impliquent une coopération intergouvernementale active⁶³. Elle avait donc limité les obligations des États à leurs propres activités en matière de conclusion et d'application des traités. Elle n'était pas allée **jusqu'à exiger une interdiction progressive du commerce et des investissements réalisés par des acteurs privés**.

Une explication de cette obligation plus large des États, qui s'étend également à la restriction des actions des acteurs privés, peut résider dans le fait que la CIJ a explicitement constaté, dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, que la violation du droit des Palestiniens à l'autodétermination constitue, dans les cas d'occupation étrangère comme celle d'Israël, **une norme impérative** du droit international⁶⁴. Elle peut également s'expliquer par la nature prolongée de cette violation, qui avait déjà été constatée par la CIJ dans son avis consultatif du 9 juillet 2004⁶⁵.

Le commerce des acteurs privés avec les colonies contribue en effet à leur maintien et, par conséquent, au maintien de l'occupation illégale d'Israël. Il soutient la viabilité économique des entreprises établies dans les colonies qui se livrent à la production de marchandises et à la fourniture de services. Le Luxembourg devrait donc envisager d'interdire progressivement l'importation de marchandises en provenance des colonies israéliennes ainsi que la fourniture de services issus de ces colonies⁶⁶.

Une interdiction, même partielle, du commerce avec les colonies israéliennes semble être une mesure justifiée au regard du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – qui régit les relations commerciales entre le Luxembourg et Israël – ainsi que du droit de l'Union européenne.

S'agissant des accords de l'OMC, l'article XX (a) du [GATT](#) (portant sur les marchandises) autorise les États parties de l'OMC à déroger à ses dispositions afin d'adopter les mesures nécessaires à la protection de la **moralité publique**, tandis que l'article XIV (a) de l'[AGCS](#) (portant sur les services) ajoute que les États parties peuvent également adopter des mesures visant à maintenir l'**ordre public**. En outre, les articles XXI (1) (b) (iii) du GATT et XIVbis (1) (b) (iii) de l'AGCS permettent aux États parties à l'OMC d'invoquer des «[e]xceptions concernant la **sécurité**» à l'égard des restrictions commerciales portant tant sur les marchandises que sur les services. Plus précisément, ces deux derniers articles prévoient qu'aucune prescription de ces accords ne doit être interprétée comme empêchant une partie contractante «de prendre toutes mesures qu'[elle] estimera nécessaires à la protection des **intérêts essentiels de sa sécurité** [...] (iii) appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale».

⁶³ [Avis consultatif de la CIJ du 21 juin 1971 \(Namibie\)](#), paragraphes 119 à 127. ⁶⁴ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphe 233. ⁶⁵ [Avis consultatif de la CIJ du 9 juillet 2004 \(Mur\)](#), paragraphe 155. ⁶⁶ Voir également la [Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 septembre 2024](#), p. 7, paragraphe 5, point b.

Des dérogations similaires sont prévues **dans le droit de l'Union européenne**. En principe, le commerce des biens et des services entre les États membres de l'Union européenne et les pays tiers relève de la compétence exclusive de l'Union européenne, conformément à l'article 3 (1) (e) et à l'article 207 [du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#). Cela signifie, en vertu de l'article 2 (1) TFUE, que seule l'Union européenne peut réglementer ce commerce, tandis que les États membres ne peuvent le faire que s'ils y sont habilités par l'Union ou pour la mise en œuvre d'actes de l'Union.

Un tel acte de l'UE existe en ce qui concerne l'**importation de marchandises** originaires des pays tiers, à savoir le [règlement \(UE\) 2015/478](#) relatif au régime commun applicable aux importations⁶⁷. L'article 24 (2) dudit règlement dispose que «sans préjudice d'autres dispositions de l'Union, le présent règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application par les États membres: a) d'interdictions, de restrictions quantitatives ou de mesures de surveillance justifiées par des raisons de moralité publique, **d'ordre public [ou] de sécurité publique [...]**». De manière similaire, l'article 134 (1) du règlement (UE) 952/2013 établissant le code des douanes de l'Union prévoit que les marchandises provenant de pays tiers «peuvent faire l'objet de mesures de prohibition ou de restriction justifiées, entre autres, par des raisons de moralité publique, d'ordre public [et] de sécurité publique».

Cela dit, des opérateurs économiques pourraient tenter à contourner les restrictions imposées par le Luxembourg sur les importations directes en provenance des colonies israéliennes en faisant d'abord entrer les produits dans un autre État membre – qui autorise encore de telles importations – avant de les acheminer vers le Luxembourg. Ces produits seraient alors réputés être en libre pratique dans cet autre État membre au sens de l'article 29 TFUE, de sorte que le Luxembourg ne pourrait, en principe, en restreindre l'importation ultérieure. Toutefois, l'article 36 TFUE autorise également les États membres à restreindre ces importations pour des raisons, entre autres, **d'ordre public et de sécurité publique**.

En ce qui concerne les services, il n'existe pas de cadre équivalent au règlement (UE) 2015/478 relatif à l'importation de marchandises qui autoriserait expressément les États membres à réglementer la prestation de services en provenance de pays tiers. Par conséquent, toute restriction visant les services issus des colonies israéliennes relève, en principe, de la compétence exclusive de l'Union européenne. Cela dit, les États membres de l'UE peuvent invoquer l'article 347 TFUE, qui leur permet de déroger aux traités, entre autres, **«en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par [eux] en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale»**.

Il convient de souligner que la question de savoir si le droit de l'Union européenne autorise effectivement le Luxembourg à invoquer les justifications susmentionnées afin d'empêcher unilatéralement le commerce avec Israël n'a aucune incidence sur la responsabilité *internationale* du Luxembourg. Le Luxembourg restera responsable au niveau international s'il ne restreint pas le commerce avec les colonies israéliennes, même si une telle restriction est exclue par la compétence exclusive de l'UE en matière de politique commerciale commune (PCC).

⁶⁷ Ce règlement s'applique aux produits originaires de pays tiers membres de l'OMC, y compris Israël, à l'exception des produits textiles. En ce qui concerne les produits textiles, l'article 33 (2) (a) du [règlement 2015/936](#) autorise également les États membres à invoquer des justifications liées à la moralité publique, à l'ordre public et à la sécurité publique.

Par conséquent, la question du respect par le Luxembourg du droit de l'Union européenne ne relève pas du champ de la présente note de recherche. Toutefois, compte tenu de l'importance pour le Luxembourg de respecter ses obligations tant au regard du droit international que du droit de l'Union, il convient d'y faire référence, fût-ce brièvement.

Il convient tout d'abord de souligner que la question de savoir si un État membre de l'Union européenne peut imposer unilatéralement des restrictions commerciales à un pays tiers en invoquant les dérogations susmentionnées n'a pas encore été tranchée par la CJUE. Une certaine incertitude subsiste donc à cet égard. Cela dit, le Luxembourg pourrait potentiellement invoquer ces dérogations pour justifier une interdiction d'importer des marchandises et de fournir des services provenant des colonies pour les raisons suivantes :

Selon l'article 3 (5) du [Traité sur l'Union européenne](#) (TUE), l'Union doit contribuer au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la Charte des Nations unies qui inclut dans son article 1 (2) le droit à l'autodétermination. En outre, l'article 21(2) (b) TUE énumère parmi les objectifs de l'action extérieure de l'UE «de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international». En vertu de l'article 21 (3) TUE et de l'article 207 (1) TFUE, la conduite de la PCC doit également poursuivre ces objectifs qui, selon l'avis 2/15 de la CJUE, font désormais «partie intégrante» de la PCC⁶⁸.

À cet égard, selon la CJUE, l'Union est tenue d'exercer ses compétences dans le respect du droit international dans son ensemble, y compris les règles et les principes du droit international coutumier⁶⁹. La CJUE également interprète et évalue la validité de la législation de l'UE et des accords internationaux de l'UE conformément au droit international coutumier⁷⁰. En effet, dans son récent arrêt dans l'affaire *Front Polisario*⁷¹, la CJUE a annulé une décision de l'UE de conclure un accord international pour violation du droit à l'autodétermination. Selon la CJUE, le droit à l'autodétermination est «un droit opposable *erga omnes* ainsi qu'un des principes essentiels du droit international»⁷². Dans nombre de ces affaires, la CJUE s'appuie sur les arrêts et les avis consultatifs de la CIJ⁷³.

À la lumière de ce qui précède, le Luxembourg pourrait valablement invoquer la nécessité de faire respecter le droit international, en tant qu'élément de son **ordre public**, afin d'interdire **l'importation de marchandises** en provenance des colonies israéliennes. Selon la jurisprudence, le recours par un État membre à la notion d'ordre public suppose l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société⁷⁴. **Étant donné que le respect du droit international constitue un objectif central de l'Union, les États membres peuvent légitimement l'invoquer comme faisant partie intégrante de leur ordre public propre.** Comme déjà expliqué, une interdiction des importations viserait à préserver les normes impératives du droit international général, à savoir le droit des Palestiniens à l'autodétermination et les règles fondamentales de la quatrième Convention de Genève. En outre, en défendant le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, une interdiction des importations viserait également à protéger les droits de l'homme, que la CJUE a expressément reconnus comme faisant partie de la notion d'ordre public⁷⁵. De plus, elle serait pleinement conforme aux objectifs déclarés de la politique de l'Union, laquelle a, à plusieurs reprises, condamné l'illégalité de la politique de colonisation d'Israël au regard du droit international⁷⁶.

⁶⁸ *Avis 2/15 de la CJUE du 16 mai 2017, Accord de libre-échange avec Singapour*, ECLI:EU:C:2017:376, paragraphe 147. ⁶⁹ *Arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011, C-366/10 ATAA*, ECLI:EU:C:2011:864, paragraphe 101. ⁷⁰ *Arrêt de la CJUE du 24 novembre 1992, C-286/90, Poulsen and Diva Navigation*, ECLI:EU:C:1992:453, paragraphes 9-10. ⁷¹ *Arrêt de la CJUE du 4 octobre 2024, affaires jointes C-779/21 P et C-799/21 P, Commission et Conseil c. Front Polisario*, ECLI:EU:C:2024:835. ⁷² *Arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016, C-104/16 P, Conseil c. Front Polisario*, ECLI:EU:C:2016:973, paragraphe 88. ⁷³ Par exemple, dans l'affaire C-104/16 P, *Conseil c. Front Polisario* (*supra*), paragraphes 88, 91 et 104-105, la CJUE a accordé une importance particulière à l'*avis consultatif du 16 octobre 1975 sur le Sahara occidental* pour déterminer le statut juridique et les effets du principe d'autodétermination dans le droit de l'Union européenne. ⁷⁴ *Arrêt de la CJUE du 31 janvier 2006, Commission c. Espagne*, ECLI:EU:C:2006:74, paragraphe 46. ⁷⁵ *Arrêt de la CJUE du 14 octobre 2004, C-36/02, Omega*, ECLI:EU:C:2004:614, paragraphes 31-36; Voir également, *Arrêt de la CJUE du 12 juin 2003, C-112/00, Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333. ⁷⁶ À titre purement indicatif, voir *Conclusion du Conseil européen du 18 janvier 2016*, p. 9, paragraphe 7.

Le Luxembourg pourrait également empêcher l'importation de marchandises pour des raisons de **sécurité publique**. Selon une jurisprudence constante, la justification de la **sécurité publique** couvre à la fois la sécurité intérieure d'un État membre et sa *sécurité extérieure*⁷⁷. À cet égard, dans l'affaire *Werner*⁷⁸, la CJUE a accepté que «le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples peut affecter la sécurité extérieure d'un État membre»⁷⁹.

Cela dit, dans l'affaire récente *Confédération paysanne*⁸⁰, la CJUE a semblé restreindre la faculté des États membres de se fonder sur les dérogations relatives à la moralité publique, à l'ordre public et à la sécurité publique prévues à l'article 24 (2) (a) du règlement (UE) 2015/478, en ce qui concerne spécifiquement l'importation de *produits agricoles*. L'article 24 (2) (a) précise qu'il s'applique «sans préjudice d'autres dispositions du droit de l'Union». Selon la CJUE, une telle disposition est l'article 194 [du règlement \(UE\) n° 1308/2013](#) portant organisation commune des marchés des produits agricoles, qui réserve expressément à la Commission la compétence de prendre des mesures de sauvegarde concernant les importations de produits agricoles dans l'Union, excluant ainsi toute action unilatérale des États membres⁸¹. Toutefois, le contexte factuel et juridique de l'affaire *Confédération paysanne* diffère de celui des mesures que le Luxembourg est appelé à adopter en l'espèce. Surtout, cette affaire concernait une prévention unilatérale des importations visant à préserver l'obligation d'indiquer le pays d'origine sur l'étiquetage des produits agricoles. En revanche, la prévention des importations des colonies israéliennes vise à protéger non pas une simple norme de commercialisation, mais des droits fondamentaux, qui font partie des valeurs de l'UE au sens de l'article 2 TUE, et à promouvoir le respect du droit international, qui, comme indiqué, constitue un objectif central du droit de l'UE. En l'absence d'action de l'Union, la protection de ces règles devrait toujours pouvoir être assurée unilatéralement par les États membres.

Enfin, en ce qui concerne l'interdiction de fournir des services à partir des colonies israéliennes sur la base de l'article 347 TFUE, il est de jurisprudence constante que cette disposition traite d'«hypothèses exceptionnelles bien délimitées» et doit être interprétée de manière stricte et conformément aux conditions qui y sont énoncées⁸². L'interdiction de fournir des services en provenance des colonies israéliennes apparaît satisfaisante aux conditions prévues à l'article 347 TFUE, dès lors que son objectif serait précisément de permettre au Luxembourg de remplir les obligations qu'il a acceptées afin de préserver la paix et la sécurité internationales. À cet égard, dans [l'affaire Rosneft](#)⁸³, la Grande Chambre a interprété l'article 99 (1) (d) de [l'accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la Russie](#), dont le libellé est identique à celui de l'article 347 TFUE. La Cour a jugé ce qui suit: «[...] le libellé de cette disposition n'exige pas que la «guerre» ou la «grave tension internationale menaçant de déboucher sur un conflit armé» vise un conflit armé impliquant directement le territoire de l'Union. Ainsi, des événements se produisant dans un pays voisin [...] sont **susceptibles de justifier des mesures visant [...] à préserver la paix et la sécurité internationale**»⁸⁴.

Au vu de ce qui précède, le droit de l'Union semble permettre suffisamment au Luxembourg de se conformer à ses obligations internationales et, à l'instar de ce qui a déjà été fait par l'Espagne et la Slovaquie et envisagé par la Belgique, l'Irlande et les Pays-Bas, d'empêcher partiellement le commerce avec les colonies israéliennes.

Il convient finalement de mentionner l'affaire en cours *Flugzeugherstellerin*⁸⁵, dans laquelle le tribunal administratif fédéral d'Autriche a explicitement demandé à la CJUE si les justifications d'ordre public et de sécurité publique prévues à l'article 10 du règlement (UE) 2015/479 relatif au régime commun applicable aux exportations – qui équivaut à l'article 24 précité du [règlement \(UE\) 2015/478](#) relatif au régime commun applicable aux importations – ou toute autre disposition du droit de l'Union européenne, permettent à un État membre d'interdire l'exportation – et, par conséquent, également l'importation – de tout produit vers un pays tiers pour des raisons liées aux droits de l'homme. Cette affaire est actuellement pendante devant la CJUE.

⁷⁷ [Arrêt de la CJUE du 18 janvier 2022, C-118/20, Wiener Landesregierung](#), ECLI:EU:C:2022:34, paragraphe 69. ⁷⁸ [Arrêt de la CJUE du 17 octobre 1995, C-70/94, Werner](#), ECLI:EU:C:1995:328. ⁷⁹ *ibid.*, paragraphe 27. ⁸⁰ [Arrêt de la CJUE du 4 octobre 2024, C-399/22, Confédération paysanne](#), ECLI:EU:C:2024:839. ⁸¹ *ibid.*, paragraphe 53. ⁸² [Arrêt de la CJUE du 26 octobre 1999, C-273/97, Sirdar](#), ECLI:EU:C:1999:523, paragraphe 16, et [Arrêt de la CJUE du 11 mars 2003, C-186/01, Dory](#), ECLI:EU:C:2003:146, paragraphe 31. ⁸³ [Arrêt de la CJUE du 28 mars 2017, C-72/15, Rosneft](#), ECLI:EU:C:2017:236. ⁸⁴ *ibid.*, paragraphe 112. ⁸⁵ [Affaire C-538/25, Flugzeugherstellerin](#).

3.1.3. Exportations d'équipements militaires et de biens à double usage

Dans [son ordonnance du 30 avril 2024 dans l'affaire Nicaragua c. Allemagne](#), la CIJ a énoncé une obligation supplémentaire applicable à tous les États s'agissant du génocide présumé dans la bande de Gaza.

Après avoir rappelé aux États leurs obligations générales de prévenir le génocide en vertu de l'article I de la Convention sur le génocide, de s'abstenir de commettre les actes interdits par l'article III de la Convention sur le génocide (par exemple la complicité) et de veiller au respect des Conventions de Genève, la CIJ a rappelé à tous les États: **«les obligations internationales qui leur incombent en ce qui concerne le transfert d'armes à des parties à un conflit armé, afin d'éviter le risque que ces armes soient utilisées pour commettre des violations des conventions susmentionnées»⁸⁶.**

Il semble que les États aient l'obligation de procéder à une évaluation de diligence raisonnable («*due diligence*»), que les armes soient exportées par une entité publique ou par des opérateurs privés établis sur leur territoire, et indépendamment de la capacité de l'État en question à influencer les actions d'Israël⁸⁷. Une évaluation de «*due diligence*» prendrait généralement la forme d'une obligation, pour l'État, de soumettre les exportations d'armes à une autorisation préalable, et de refuser cette autorisation dès lors qu'il existe un risque que ces armes soient utilisées pour commettre un génocide ou des violations du droit international humanitaire.

Même si la CIJ a énoncé cette obligation en lien avec le génocide présumé commis par Israël à Gaza, on peut considérer qu'elle existe également à l'égard de la politique de colonisation d'Israël, pour laquelle la Cour a également exigé des États qu'ils veillent au respect des Conventions de Genève⁸⁸.



Selon la Commission internationale indépendante chargée d'enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël (ci-après «la Commission des Nations Unies sur le TPO») et un certain nombre d'auteurs, l'obligation de procéder à une évaluation de diligence raisonnable couvre à la fois:

- l'exportation d'équipements militaires
- et l'exportation de biens à double usage, à savoir des produits pouvant avoir une utilisation civile et militaire, tels que les logiciels de renseignement et d'espionnage⁸⁹.

Cette obligation doit également s'appliquer à la fourniture de services de courtage, à savoir la négociation ou l'organisation d'une transaction pour la fourniture de biens militaires ou à double usage, lorsque ces biens sont destinés à être utilisés pour violer les obligations énoncées ci-dessus. En effet, la fourniture de services de courtage pour l'exportation de ces biens utilisés dans le cadre d'un génocide ou d'autres actes illégaux pourrait être considérée comme une forme de complicité⁹⁰.

La large obligation des États de «*due diligence*» repose également sur des instruments spécifiques du droit international et du droit de l'Union relatifs au commerce des armes, des équipements militaires et des biens à double usage. Selon l'article 6 (3) du [Traité international sur le commerce des armes](#)⁹¹, un État partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes, de munitions ou de composants militaires s'il a connaissance qu'ils pourraient servir à commettre, entre autres, un génocide, des crimes contre l'humanité et de graves violations des Conventions de Genève.

⁸⁶ Ordonnance de la CIJ du 30 avril 2024, *Nicaragua c. Allemagne*, paragraphe 24. ⁸⁷ Voir également [Commentaires du CICR de 2025](#), de la quatrième Convention de Genève, paragraphe 221; A. OLLINO, *Due Diligence Obligations in International Law*, CUP, 2022, pp. 120-125. ⁸⁸ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphe 279. ⁸⁹ [Document de la Commission des Nations Unies du 18 octobre 2024](#), p. 7, paragraphe 26; I. PIETROPAOLI, «Expert Legal Opinion: the Obligations of Third States and Corporations to Prevent and Punish Genocide», [avis juridique d'expert](#) commandé par Al-Haq Europe et SOMO, 5 juin 2024, p. 26; J. AL TAMIMI, «Implications of the ICJ Advisory Opinion for the EU-Israel Association Agreement», [EJILTalk!](#), 30 juin 2024. ⁹⁰ Voir également les affaires portées devant les tribunaux nationaux présentées dans la réponse à la question 4. ⁹¹ Le Luxembourg a ratifié le Traité sur le commerce des armes.

De même, au regard du droit de l'UE, l'article 2 de la [position commune 2008/944/PESC](#) du Conseil impose aux États membres de refuser toute exportation **d'équipements et de technologies militaires** figurant sur la « [Liste commune des équipements militaires de l'UE](#) » lorsqu'il existe un risque manifeste qu'ils puissent servir à commettre des violations graves des droits humains. Cette obligation s'applique également aux **biens à double usage** énumérés à l'annexe I du règlement (UE) 2021/821, conformément à l'article 6 de la position commune. En vertu des articles 3 et 5 du règlement (UE) 2021/821, une autorisation préalable est toujours obligatoire pour l'exportation de ces biens, ainsi que des biens de cybersurveillance qui ne figurent pas à l'annexe I mais qui sont ou peuvent être destinés à être utilisés à des fins de violation flagrante et systématique des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

En revanche, le droit de l'UE n'oblige pas les États membres à suivre une procédure d'autorisation préalable pour l'exportation de biens à double usage autres que ceux visés à l'annexe I du règlement 2021/821 et les biens de cybersurveillance susmentionnés pour des raisons liées à la prévention du génocide ou au respect du droit international humanitaire. Il en va de même pour la fourniture de *services de courtage* concernant l'exportation de tout bien militaire ou à double usage.

Toutefois, à notre avis, une telle obligation existe en vertu du droit international. Le droit de l'UE n'empêche pas les États membres de remplir cette obligation. L'article 9, paragraphe 1, du règlement 2021/821 habilite explicitement les États membres à soumettre à autorisation l'exportation de biens à double usage non énumérés à l'annexe I pour des raisons liées, entre autres, à la protection des droits de l'homme⁹². En ce qui concerne les services de courtage, les États membres peuvent s'appuyer sur l'article 347 TFUE (voir ci-dessus, paragraphe 3.1.2.) afin d'en restreindre la fourniture en les soumettant à une autorisation préalable et, si nécessaire, de les interdire complètement.

Le Luxembourg doit déployer tous les efforts nécessaires pour évaluer si des entités établies au Luxembourg exportent vers Israël des biens susceptibles d'avoir une utilisation militaire (armes, équipements militaires ou biens à double usage) ou offrent des services de courtage portant sur ces biens. Si tel est le cas, le Luxembourg doit veiller à ce que ces entités demandent une autorisation préalable, qui devrait être refusée s'il existait un risque sérieux que les biens soient utilisés pour la commission d'actes internationalement illicites par Israël⁹³. En cas de non-respect de cette obligation par ces entités, le Luxembourg devrait prendre les sanctions nécessaires, y compris d'éventuelles poursuites pénales.

Une telle obligation découle également de l'article VI de la Convention sur le génocide, qui exige expressément que les personnes accusées, entre autres, de complicité de génocide soient jugées par les tribunaux nationaux compétents.

⁹² La CJUE fournira des précisions supplémentaires sur la portée de cette possibilité offerte aux États membres dans le cadre du renvoi préjudiciel en instance dans l'affaire [C-538/25, Flugzeugherstellerin](#) (supra note 83). ⁹³ Voir également l'[arrêt de la Cour suprême des Pays-Bas du 3 octobre 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435](#), selon lequel le ministre néerlandais du commerce extérieur et de la coopération au développement doit procéder à la réévaluation d'une licence d'exportation de pièces détachées pour F-35 vers Israël en évaluant si l'octroi de cette licence présente un risque manifeste de violations graves du droit international humanitaire.

3.1.4. Investissements en faveur de l'État d'Israël et des entités israéliennes

Dans [son avis consultatif du 19 juillet 2024](#) et dans [son ordonnance du 30 avril 2024 dans l'affaire Nicaragua c. Allemagne](#), la CIJ a également fait référence à certaines obligations des États exprimées en termes généraux. Il s'agit notamment de l'obligation **de ne pas prêter aide ou assistance** à Israël dans la commission d'actes internationalement illicites (complicité), **de veiller au respect** par Israël des Conventions de Genève et d'empêcher la commission du crime de génocide⁹⁴.

S'agissant de l'interdiction d'aide ou d'assistance (complicité), la CIJ a estimé dans son arrêt dans [l'affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro](#) que la complicité de génocide exigeait, entre autres, que :

- l'État complice ait fourni une aide «**en pleine conscience**» que l'aide serait utilisée pour commettre un génocide
- et que l'aide ou l'assistance fournie à l'auteur principal ait **effectivement permis ou facilité la commission du génocide** (condition de causalité)⁹⁵.

Les avis des auteurs divergent quant à savoir si ces conditions s'appliquent uniquement au génocide ou également à l'interdiction de la complicité dans d'autres actes internationalement illicites⁹⁶.

La question de savoir si ces conditions sont remplies relève **d'une appréciation factuelle**. Il convient toutefois de noter qu'elles ne sont en aucun cas faciles à remplir.

À titre indicatif, il a été suggéré que les entreprises publiques luxembourgeoises cèdent **leurs participations dans les obligations souveraines israéliennes**⁹⁷. Cette suggestion s'appuie sur l'idée que le financement de l'État d'Israël par l'achat d'obligations souveraines peut constituer une aide ou une assistance **prohibée au génocide**⁹⁸.

À cet égard, il convient de noter que **les fonds fournis à Israël par l'acquisition d'obligations font partie du budget général de l'État israélien, qui est à son tour utilisé à des fins très diverses**. Il est donc particulièrement difficile, voire impossible, de prouver que certaines recettes obligataires finissent par faciliter la commission d'actes internationalement illicites spécifiques, sans parler du fait qu'un État investisseur tel que le Luxembourg ait connaissance de cette facilitation.

La difficulté d'établir un lien de causalité dans ces cas a été critiquée par certains auteurs⁹⁹. À cet égard, il a été avancé que les exigences de causalité et de connaissance ne devraient pas être appliquées avec la même rigueur au financement du budget général d'Israël par l'acquisition d'obligations israéliennes. En effet, même si le produit de certaines obligations ne finance pas directement les violations commises par Israël, il libère néanmoins d'autres ressources qui peuvent être utilisées à cette fin¹⁰⁰.

À ce jour, la CIJ n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette question spécifique et, par conséquent, **une incertitude subsiste quant à la possibilité qu'un État engage sa responsabilité internationale pour avoir aidé ou assisté à la commission d'un fait internationalement illicite par l'acquisition d'obligations souveraines**.

⁹⁴ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphe 279; [ordonnance de la CIJ du 30 avril 2024, Nicaragua c. Allemagne](#), paragraphe 23. ⁹⁵ [Arrêt de la CIJ du 26 février 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro](#), paragraphes 422, 423 et 432. ⁹⁶ Pour l'opinion selon laquelle elles s'appliquent de manière égale à tous les actes internationalement illicites, voir C. DOMINICÉ, «Attribution of conduct to multiple States and the implication of a State in the act of another State», dans J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (éd.), *The Law of International Responsibility*, OUP, 2010, p. 286; J. CRAWFORD, *State Responsibility: The General Part*, CUP, 2013, pp. 404-405. Pour un point de vue divergent, affirmant que les conditions strictes fixées par la CIJ étaient dues à la gravité particulière et à la nature criminelle du génocide, voir V. LANOVY, «Complicity in an Internationally Wrongful Act», dans A. Nollkaemper, I. Plakokefalos (éd.), *Principles of Shared Responsibility in International Law*, CUP, 2014, p. 146. ⁹⁷ Document des pétitionnaires [«From Silence to Sanctions»](#), pp. 35-36. ⁹⁸ I. PIETROPAOLI, [avis juridique d'expert](#), 2024, p. 18. ⁹⁹ P. AUST, *Complicity and the Law of State Responsibility*, CUP, 2011, p. 199 («S'il est certes difficile d'établir un lien de causalité spécifique entre l'octroi d'une certaine somme d'argent et un acte internationalement illicite précis, cela offrirait aux États une échappatoire très tentante s'ils pouvaient échapper à leur responsabilité pour complicité en recourant simplement à des flux financiers au lieu de fournir une aide matérielle au sens traditionnel du terme.») (traduction des auteurs à partir de l'anglais). ¹⁰⁰ P. CLANCY, M. O'ROURKE, S. DARCY et al., [Lettre adressée au gouverneur de la Banque centrale d'Irlande](#), 28 août 2025, pp. 1-2.

Des considérations similaires peuvent être formulées à propos de la décision récente du régulateur financier luxembourgeois, la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), de reprendre à l'Irlande l'approbation du prospectus des obligations souveraines israéliennes en application du règlement (UE) 2017/1129¹⁰¹. Cette approbation permet à Israël de commercialiser des obligations souveraines et de lever des fonds sur les marchés de l'ensemble des États membres de l'Union. La décision de la CSSF a suscité des critiques quant à sa conformité au droit international¹⁰², à l'instar de celles qui avaient déjà visé l'approbation antérieure délivrée par la Banque centrale d'Irlande¹⁰³.

Des questions comparables se posent également, de manière générale, à propos des investissements publics dans des entités israéliennes.

Des considérations différentes s'appliqueraient toutefois au financement, ainsi qu'à toute autre forme de soutien, d'entités ou d'activités contribuant directement à la présence illégale d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Tel est notamment le cas des entités israéliennes établies dans les colonies ainsi que des activités dont l'objectif est manifestement le maintien de celles-ci¹⁰⁴. Cela vaut indépendamment de la nature des entités ou des activités concernées, qu'elles soient de nature économique ou culturelle, y compris académique¹⁰⁵. Le Luxembourg ne devrait accorder aucune aide à ces entités.

3.1.5. Mesures positives (sanctions ciblées)

Il a également été suggéré que les États adoptent certaines mesures positives afin de s'acquitter de leur obligation de prévenir le génocide et de garantir le respect par Israël des Conventions de Genève. Une telle mesure supplémentaire, suggérée par des auteurs ainsi que par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des Nations Unies sur le TPO, consiste **à adopter des sanctions ciblées, sous la forme d'interdictions de voyager et de gel des avoirs, à l'encontre des personnes et entités israéliennes directement impliquées dans la commission d'actes illicites par Israël¹⁰⁶**. Néanmoins, la question de savoir si un État spécifique, tel que le Luxembourg, doit prendre des mesures positives afin d'éviter sa responsabilité internationale dépend **d'une série de conditions et de facteurs**.

Dans l'*affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*, la CIJ a estimé que l'obligation de prévenir le génocide en vertu de l'article premier de la Convention sur le génocide implique en effet une obligation positive pour les États d'adopter et de mettre en œuvre **tous les moyens raisonnablement à leur disposition** pour tenter de prévenir le génocide¹⁰⁷. Cette obligation est déclenchée «au moment où [l'État] a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide»¹⁰⁸. L'obligation de prévention est une obligation de comportement et non de résultat, ce qui signifie qu'un État est toujours tenu de déployer **tous les moyens nécessaires**, même si ses efforts sont insuffisants à eux seuls pour prévenir le génocide. En effet, il est toujours possible que les efforts combinés de plusieurs États permettent d'atteindre le résultat escompté. À cet égard, chaque État doit faire preuve de «*due diligence*», ce qui nécessite une évaluation concrète de ses actions.

¹⁰¹ En détail, «CSSF had discretion to refuse Israel bonds but found 'no valid argument'», *Luxembourg Times*, 28.10.2025. ¹⁰² S. HAMMOURI, H. VAN ROOSBROECK, T. ACHIUME, J. REYNOLDS, «Legal Opinion on Luxembourg's Hosting of Israeli Bonds», *Law For Palestine*, 30.9.2025. ¹⁰³ Voir *supra* note 98; voir aussi Joint Committee on Finance, Public Expenditure, Public Services Reform and Digitalisation, and Taoiseach, «Report on the Israeli Bond Programme», août 2025. ¹⁰⁴ Voir, par analogie, *les lignes directrices de la Commission européenne du 19 juillet 2013*, point 12, selon lesquelles les activités menées dans les colonies israéliennes et les entités qui sont établies ne doivent pas être considérées comme éligibles aux subventions, prix et instruments financiers financés par l'Union européenne. ¹⁰⁵ *Document de la Commission des Nations Unies sur le TPO du 18 octobre 2024*, p. 8, paragraphe 32. ¹⁰⁶ *Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 septembre 2024*, p. 7, paragraphe 5; *document de la Commission des Nations Unies sur le TPO du 18 octobre 2024*, p. 9, paragraphe 35. Voir également «From Silence to Sanctions», p. 6. ¹⁰⁷ *Arrêt de la CIJ du 26 février 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*, paragraphe 430. ¹⁰⁸ *Ibid.*, paragraphe 431.

Toutefois, selon la CIJ, le **degré d'obligation d'un État de prendre des mesures dépend de sa «capacité, qui varie grandement d'un État à l'autre, à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide»**¹⁰⁹. Cette capacité dépend elle-même, entre autres, de la proximité géographique de l'État par rapport au lieu où le génocide pourrait être commis et de la force de ses liens politiques et autres avec l'État commettant le génocide. Comme l'indique la littérature spécialisée, y compris des auteurs favorables à l'adoption de sanctions à l'encontre d'Israël, **«plus le lien est étroit, plus les mesures nécessaires pour s'acquitter de l'obligation de prévention doivent être rigoureuses»**¹¹⁰.

S'agissant du devoir supplémentaire des États «à respecter et à faire respecter» les Conventions de Genève en vertu de leur article premier commun, la CIJ ne s'est pas encore prononcée sur le contenu exact de cette obligation et une certaine controverse existe parmi les auteurs¹¹¹. Les commentaires du CICR, ainsi qu'un certain nombre d'auteurs, considèrent que cette obligation exige des États qu'ils prennent des mesures *pour prévenir et réprimer* les violations des Conventions¹¹². À cet égard, les mêmes facteurs que ceux applicables à la prévention du génocide doivent être pris en compte, tels que le risque que des relations déjà existantes contribuent à des violations des Conventions de Genève, l'exigence de diligence raisonnable et **la capacité de l'État à influencer efficacement le comportement du ou des auteurs de violations**¹¹³. La principale différence par rapport à l'obligation de prévenir le génocide est d'ordre temporel, car les États restent responsables de prendre des mesures *même postérieurement* à la commission des violations des Conventions de Genève.

La capacité du Luxembourg à influencer l'action d'Israël est considérablement moindre que celle des grands États qui entretiennent des liens politiques, militaires ou financiers solides avec Israël. Plusieurs auteurs ont fait valoir que «pour les petits États situés loin de la zone de tension ethnique, l'existence d'un devoir de prévention [du génocide] peut se limiter à un devoir de soutenir les efforts internationaux, menés par d'autres, visant à prévenir les crises»¹¹⁴. On pourrait en dire autant du devoir des États de veiller au respect des Conventions de Genève.

Par conséquent, il semble que **le Luxembourg ne soit pas nécessairement soumis à une obligation stricte de prendre des mesures positives, en dehors de la poursuite de la coopération internationale mentionnée au paragraphe 3.1.1. ci-dessus.**

Ainsi, s'agissant en particulier des sanctions ciblées, les circonstances dans lesquelles une obligation d'imposer de telles sanctions en droit international, par opposition au pouvoir d'un État de le faire, pourrait naître ne sont pas clairement définies. Une telle obligation pourrait toutefois surgir dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque la majorité des avoirs d'une personne directement impliquée dans la commission d'actes internationalement illicites se trouve au Luxembourg.

¹⁰⁹ *ibid.*, paragraphe 430. ¹¹⁰ I. PIETROPAOLI, [avis juridique d'expert](#), 2024, p. 25 (traduction des auteurs à partir de l'anglais). Voir également International Commission of Jurists, 'Gaza/Palestine: States have a Duty to Prevent Genocide', [icj.org](#), 2023 ('States with strong political links to the State concerned have a greater duty to use their influence'). ¹¹¹ Voir V. ROBSON, «The Common Approach to Article 1: The Scope of Each State's Obligation to Ensure Respect for the Geneva Conventions», *JCSL*, (1) 2020, pp. 101-115; L. HILL-CAWTHORNE, «Common Article 1 of the Geneva Conventions and the Method of Treaty Interpretation», *ICLQ*, 2023, pp. 869-908. ¹¹² [Commentaires du CICR de 2025](#) de la quatrième Convention de Genève, paragraphes 189, 221 et 229. Les commentaires ont été rédigés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui est le principal organisme chargé d'aider à la mise en œuvre des Conventions de Genève. ¹¹³ [Commentaires du CICR de 2025](#) sur la quatrième Convention de Genève, en particulier les paragraphes 221, 227, 242 et 245. ¹¹⁴ C. J. TAMS, L. BERSTER, B. SCHIFFBAUER, *The Genocide Convention, Article-by-Article Commentary*, Nomos, 2e éd., 2025, p. 58 (traduction des auteurs à partir de l'anglais). Même argument avancé par M. MILANOVIĆ, «State Responsibility for Genocide: A Follow-Up», *EJIL*, (4) 2007, p. 686, et B. SIMMA, «Genocide and the International Court of Justice», dans C. Safferling, E. Conze (éd.), *The Genocide Convention Sixty Years after its Adoption*, Asser Press, 2010, p. 262.

Résumé 3.1.

À la lumière du droit international, tel qu'interprété par la CIJ dans son avis consultatif du 19 juillet 2024 et dans son ordonnance du 30 avril 2024 dans l'affaire *Nicaragua c. Allemagne*, **le Luxembourg est obligé de :**

- **contribuer aux mesures collectives** visant à faire cesser l'occupation illégale par Israël, notamment en soutenant l'action commune au niveau des Nations Unies et de l'Union européenne;
- **veiller à ne pas appliquer l'accord d'association UE-Israël** aux produits et échanges provenant des colonies israéliennes;
- **envisager des restrictions commerciales** concernant l'importation de biens et la fourniture de services provenant des colonies;
- évaluer, avec la diligence requise, ses financements vers des entités israéliennes afin de s'assurer **qu'aucun soutien n'est directement lié aux violations imputées à Israël**, en particulier lorsque les entités bénéficiaires sont établies dans les colonies;
- procéder à une évaluation similaire des activités d'entités établies au Luxembourg, notamment celles impliquées dans l'exportation d'articles à usage militaire potentiel vers Israël.

En revanche, le Luxembourg **n'est pas obligé en principe :**

- d'imposer des **sanctions ciblées** (interdictions de voyager, gels des avoirs) à l'encontre de personnes ou entités israéliennes.
- Une incertitude subsiste en droit international quant à la responsabilité internationale d'un État, tel que le Luxembourg, résultant de l'acquisition d'obligations souveraines israéliennes.

3.2. Question 2: *Quelles sont les dispositions législatives relatives pour le Luxembourg?*

Le Luxembourg dispose **de toute la législation nécessaire pour mettre en œuvre ses obligations internationales et adopter les mesures pertinentes proposées ci-dessus.**



En ce qui concerne les restrictions au commerce avec les colonies israéliennes, la législation luxembourgeoise prévoit principalement la mise en œuvre des restrictions au commerce à l'encontre de pays tiers déjà adoptées par les Nations Unies ou l'Union européenne. Toutefois, l'article 21 (1) de la [loi du 27 juin 2018](#) et l'article 5 (1) de la [loi du 19 décembre 2020](#) permettent au Luxembourg d'imposer unilatéralement des restrictions à la fois sur les importations/exportations de marchandises et sur la prestation de services «pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays [...] en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des Nations unies ou de l'Union européenne». Les restrictions peuvent rester en vigueur pendant une durée maximale de soixante jours et expirent automatiquement à la fin de cette période, sauf si des prolongations dûment justifiées sont accordées pour des périodes supplémentaires de trente jours.

Ces conditions sont certes strictes, mais elles ne paraissent pas faire obstacle à l'adoption par le Luxembourg des mesures restrictives proposées dans la présente note.

Comme exposé au paragraphe 3.1.2. ci-dessus, les violations du droit international commises par des États tiers – en particulier de normes impératives telles que le droit à l'autodétermination et les droits protégés par la Convention sur le génocide – peuvent être regardées comme portant atteinte à la sécurité extérieure du Luxembourg et à son intérêt vital à la préservation de l'ordre juridique international.

Par ailleurs, en l'absence de précisions supplémentaires, la référence «en attendant la prise formelle de décisions» au sein de l'ONU ou de l'Union peut être interprétée comme couvrant l'ensemble des mesures relevant de leurs compétences, y compris des restrictions commerciales. En l'espèce, de telles mesures figurent précisément parmi celles que la CIJ a obligé l'ONU à adopter dans son avis consultatif du 19 juillet 2024. Selon la CIJ, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité doivent arrêter toutes les modalités nécessaires afin de mettre fin à la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé¹¹⁵. Il en résulte que l'ONU est tenue d'adopter des décisions déterminant les mesures à prendre à l'encontre d'Israël, de sorte que le Luxembourg *peut*, en vertu du droit luxembourgeois – et *doit*, en vertu du droit international – adopter des mesures restrictives en attendant la prise formelle de ces décisions.

Enfin, la violation de normes impératives du droit international justifie, le cas échéant, toute prolongation nécessaire des restrictions unilatérales pour des périodes supplémentaires de trente jours.

Le Luxembourg pourrait donc s'appuyer sur cette option législative tout en envisageant l'adoption d'un cadre qui permettrait des restrictions commerciales de nature plus permanente.

¹¹⁵ [Avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024](#), paragraphes 275 et 280-281.



S'agissant de l'évaluation de la diligence raisonnable à l'égard des entreprises résidentes qui peuvent exporter certains biens militaires ou à double usage vers Israël, ou offrir des services de courtage en rapport avec ces biens, l'article 3 de la [loi du 27 juin 2018](#) exige que ces entreprises demandent l'autorisation des Ministres ayant le Commerce extérieur et les Affaires étrangères dans leurs attributions.¹¹⁶ S'agissant plus particulièrement de l'exportation de biens à double usage et des services de courtage pour ces biens, l'obligation d'autorisation s'applique, conformément à l'article 2 de la loi du 27 juin 2018, à tous les biens à double usage tels que définis par le [règlement \(UE\) n° 428/2009](#) (actuel [règlement \(UE\) 2021/821](#)). Il est important de noter que l'article 2 de la loi ne fait pas uniquement référence aux biens spécifiques énumérés dans l'annexe du règlement, mais au règlement dans son ensemble. Conformément à l'article 2 du règlement, les «biens à double usage» sont tous les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire.

Les personnes physiques ou morales qui ne coopèrent pas avec le ministère s'exposent à **des sanctions administratives**, notamment des amendes et des suspensions temporaires ou définitives de leurs activités, en vertu de l'article 54 de la loi du 27 juin 2018. Les articles 57 à 61 prévoient également des sanctions pénales.



En outre, les personnes qui, par le biais d'exportations, de services de courtage ou d'autres moyens de soutien, contribuent à la commission de violations graves du droit international à l'étranger peuvent faire l'objet de **sanctions pénales en vertu du Code pénal luxembourgeois**. Le Code pénal incrimine expressément le **génocide** (art. 136bis), les **crimes contre l'humanité** (art. 136ter), les **crimes de guerre** (art. 136quater) et l'**agression** (art. 136quinquies). Il contient également des **règles sur la complicité**, qui incriminent le fait d'aider à la commission d'un crime (articles 66 à 69). Par conséquent, l'aide fournie par des personnes originaires du Luxembourg facilitant intentionnellement les crimes susmentionnés peut faire l'objet de poursuites et de sanctions pénales. Les sociétés établies au Luxembourg sont également soumises à la responsabilité pénale en vertu des articles 34 à 38 du Code pénal. **Les personnes morales (sociétés) sont pénalement responsables de tout «crime ou délit» commis**

à leur profit par leurs représentants légaux ou leurs dirigeants. Les sanctions comprennent des amendes, la confiscation, l'exclusion des marchés publics et la dissolution de la société.



Enfin, bien que le Luxembourg ne soit pas tenu d'imposer **des sanctions ciblées à l'encontre de personnes et d'entités israéliennes, sous la forme d'interdictions de voyager et de gel des avoirs** (voir la réponse à la question 1, point 3.1.5.), il **dispose de la législation nécessaire pour le faire s'il le souhaite**. En ce qui concerne les interdictions de voyager, la [loi du 29 août 2008](#) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration autorise le ministre compétent à décider d'**interdictions d'entrée** à l'égard de ressortissants de pays tiers pour des motifs notamment d'ordre public et de sécurité publique (voir les articles 34 et 99). En ce qui concerne le **gel des avoirs**, la législation pertinente est, comme pour les restrictions commerciales, l'article 21 (1) de la [loi du 27 juin 2018](#) et l'article 5 (1), de la [loi du 19 décembre 2020](#), qui couvrent également l'imposition unilatérale de sanctions ciblées pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays, bien que de manière temporaire pour soixante jours, renouvelable à titre exceptionnel pour trente jours, en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'ONU ou de l'UE.

Résumé 3.2.

Le Luxembourg dispose de la législation nationale nécessaire pour mettre en œuvre ses obligations internationales telles que décrites ci-dessus. Bien qu'il ne soit pas tenu de le faire, le Luxembourg dispose également d'une législation permettant l'imposition unilatérale de sanctions ciblées. Les textes législatifs les plus pertinents sont la loi du 27 juin 2018 et la loi du 19 décembre 2020. Cela dit, ces deux lois n'autorisent l'adoption unilatérale des restrictions commerciales et des sanctions ciblées que pour une durée limitée. Le Luxembourg pourrait donc envisager l'adoption d'un cadre permettant des restrictions plus permanentes.

¹¹⁶ Voir également l'article 42, paragraphe 1(2) de la loi du 27 juin 2018, qui impose explicitement une procédure d'autorisation préalable pour la fourniture de services de courtage en relation avec des biens à double usage destinés à des utilisations finales militaires.

3.3. Question 3: *Existe-t-il un ou plusieurs précédents où un État a engagé sa responsabilité du fait d'une omission ou passivité face à un autre État violant de manière grave le droit humanitaire international, les droits humains ou se rendant coupable d'actes génocidaires?*

Certains auteurs considèrent que l'arrêt rendu par la CIJ dans *l'affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*¹¹⁷ constitue un précédent pertinent s'agissant de l'obligation des États d'adopter des mesures positives (notamment des sanctions ciblées) en réaction aux pratiques d'Israël en vertu de la Convention sur le génocide et des Conventions de Genève¹¹⁸. Il est vrai que, dans cette affaire, la CIJ a clairement indiqué que les États tiers peuvent engager leur responsabilité internationale pour leurs actes et omissions en relation avec des violations du droit international commises par d'autres États. Néanmoins, **les faits dans l'affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro diffèrent considérablement de ceux qui sous-tendent la position actuelle de la plupart des États à l'égard d'Israël, y compris le Luxembourg.**

L'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro* a soulevé la question de savoir si la Yougoslavie – rebaptisée par la suite « Serbie-et-Monténégro » – avait manqué à son obligation de prévenir le génocide commis par la « Republika Srpska » contre les musulmans bosniaques à Srebrenica en juillet 1995. La Republika Srpska, bien que n'étant pas reconnue internationalement comme un État souverain, contrôlait *de facto* une partie importante du territoire bosniaque et bénéficiait de la loyauté d'un grand nombre de Serbes de Bosnie. Selon la CIJ, la Yougoslavie avait la capacité « à influencer effectivement » les actions de la Republika Srpska et avait donc l'obligation positive de prendre des mesures pour tenter d'empêcher le génocide commis par la Republika Srpska¹¹⁹.

Cependant, la position de la Yougoslavie vis-à-vis de la Republika Srpska et sa capacité à influencer les actions de cette entité étaient **très différentes de la position du Luxembourg vis-à-vis d'Israël et de sa capacité à influencer les actions d'Israël**. La Yougoslavie entretenait des relations politiques, militaires et financières très étroites avec la Republika Srpska¹²⁰. Tous les officiers militaires de la Republika Srpska étaient *directement soumis* à l'administration de la Yougoslavie pour des questions telles que leurs rémunérations, leurs promotions et leurs pensions¹²¹. Près de 90 % de l'équipement militaire de la Republika Srpska avait été fourni par la Yougoslavie, et cet approvisionnement s'est poursuivi pendant le génocide de Srebrenica¹²². La Banque nationale de la Republika Srpska était sous le contrôle et directement subordonnée à la Banque nationale de Yougoslavie. Étant donné que la Republika Srpska ne disposait pratiquement d'aucune source de revenus indépendante, son budget était financé par la Banque nationale de Yougoslavie¹²³. En outre, les opérations militaires de la Republika Srpska à Srebrenica – à l'exception des actes de génocide proprement dits – avaient été coordonnées avec les autorités yougoslaves¹²⁴.

La CIJ a jugé la Yougoslavie **responsable de ne pas avoir pris de mesures pour empêcher le génocide à Srebrenica**, dont elle aurait dû au moins être consciente du risque grave. La CIJ est parvenue à cette conclusion après avoir constaté que la Yougoslavie n'avait pris « aucune initiative » et « aucune action » à cet égard¹²⁵.

¹¹⁷ Arrêt de la CIJ du 26 février 2007, *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*. ¹¹⁸ À titre indicatif, J. AL TAMIMI, « Implications of the ICJ Order (South Africa v. Israel) for Third States », *EJIL:Talk!*, 6 février 2024; I. PIETROPAOLI, avis juridique d'expert, 2024, pp. 21-25 ; M. A. BECKER, « Crisis in Gaza: South Africa v Israel at the International Court of Justice (or the Unbearable Lightness of Provisional Measures) », *Melbourne Journal of International Law*, (2) 2024, pp. 19-20. ¹¹⁹ Arrêt de la CIJ du 26 février 2007, *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*, paragraphes 430 à 438. ¹²⁰ *ibid.*, paragraphes 237, 394 et 434. ¹²¹ *ibid.*, paragraphe 238. ¹²² *ibid.*, paragraphes 238 à 239. ¹²³ *ibid.*, paragraphe 240. ¹²⁴ *ibid.*, paragraphes 411 à 412. ¹²⁵ *ibid.*, paragraphes 436 à 438.

Par conséquent, *l'affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro* portait sur les obligations positives d'un État (à savoir la Yougoslavie) qui entretenait des relations particulièrement étroites de coordination et de soutien avec l'auteur du génocide, mais n'a engagé aucune mesure – pas même une seule «initiative» – pour empêcher le génocide. La CIJ n'a pas expressément exclu la possibilité d'une responsabilité de l'État dans les cas où celui-ci a une capacité moindre d'influencer l'auteur du génocide. Il n'en reste pas moins que **les circonstances de l'affaire Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro** sont très éloignées de la position du Luxembourg vis-à-vis d'Israël.

Résumé 3.3.

En pratique, il n'existe à ce jour aucun précédent dans lequel la CIJ ait jugé qu'un État, dans des circonstances similaires à celles du Luxembourg, aurait manqué à son obligation positive de prendre des mesures en vertu des Conventions de Genève ou de la Convention sur le génocide, et encore moins de précédent où un État aurait été reconnu comme responsable au niveau international.

3.4. Question 4: *Existe-t-il d'autres pays européens qui disposent d'une base légale pour sanctionner des responsables politiques, des hommes/femmes d'affaires, ou toute autre personne prenant des décisions ou participant à des actes génocidaires, incitant à la haine ou participant à ou facilitant des crimes de guerre ?*

Les lois d'un certain nombre de pays européens prévoient l'adoption de mesures unilatérales à l'encontre de personnes physiques et morales impliquées dans des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre («crimes de droit international»), d'une manière largement similaire à celle décrite pour le Luxembourg dans la réponse à la question 2.

Dans les sous-chapitres qui suivent, deux types particuliers de sanctions à l'encontre des personnes physiques seront présentés, qui sont respectivement de nature pénale et administrative.

3.4.1. Sanctions pénales à l'encontre des entreprises résidentes qui contribuent à la commission de crimes de droit international à l'étranger à partir du territoire national

Les sanctions pénales ne peuvent être imposées que par les tribunaux nationaux compétents à l'issue d'un procès équitable et conformément aux exigences de la constitution nationale, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et, le cas échéant, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

De nombreuses législations nationales prévoient des sanctions pénales uniquement à l'encontre des personnes physiques (individus), sous forme de peines d'emprisonnement et d'amendes. La France, les Pays-Bas et la Belgique prévoient également, comme le Luxembourg dans son code pénal, des sanctions pénales à l'encontre des personnes morales (entreprises) pour les actes de leurs organes ou représentants, telles que des amendes, des confiscations, des restrictions dans l'exercice de certaines activités commerciales ou la dissolution de l'entreprise¹²⁶.

Les systèmes juridiques nationaux permettent également aux victimes d'infractions pénales de solliciter des dommages par le biais d'une action civile. L'engagement d'une procédure civile relève entièrement de la discrétion des victimes, contrairement à la procédure pénale, qui relève de la compétence de l'État, et ne sera donc pas examiné plus en détail ici.

Si l'on prend l'exemple des systèmes pénaux français et néerlandais, ils prévoient tous deux la compétence universelle de leurs tribunaux en matière de complicité de résidents, y compris des entreprises, dans des crimes relevant du droit international.



La législation française incrimine les actes de complicité de certains crimes commis à l'étranger, y compris les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité relevant du droit international, lorsque l'acte de complicité a lieu sur le territoire français¹²⁷.



La loi néerlandaise prévoit la responsabilité pénale de toute personne complice de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre commis à l'étranger¹²⁸.

¹²⁶ Articles 121-2 et 131-37 à 131-39 du [Code pénal français](#); articles 51 et 23, paragraphe 7, du [Code pénal néerlandais](#); articles 5 et 7bis du [Code pénal belge](#). Il convient également de noter, par souci d'exhaustivité, qu'au niveau international, la compétence de la Cour pénale internationale (CPI) est limitée aux personnes physiques, conformément à l'article 25 du Statut de Rome. ¹²⁷ Art. 113-5, en liaison avec les art. 211-1 et 212-1, du [Code pénal français](#). Voir également l'art. 689 du [Code de procédure pénale français](#). ¹²⁸ Art. 48 du [Code pénal néerlandais](#), en liaison avec la [loi néerlandaise de 2003 sur les crimes internationaux](#).



Voici deux exemples
d'application de ces règles:

En France, la cimenterie française Lafarge et certains de ses cadres supérieurs ont été inculpés en 2018 pour complicité dans des crimes contre l'humanité commis par l'État islamique (EI) en Syrie entre 2012 et 2015, notamment des exécutions massives, des enlèvements et des prises d'otages de civils¹²⁹. La complicité présumée de Lafarge a consisté en des paiements d'environ 100 millions de dollars effectués par l'intermédiaire de sa filiale syrienne à l'EI afin de garantir le transport sans entrave de ses employés locaux en Syrie et la continuité de ses opérations. Dans le cadre de la procédure préliminaire relative à l'acte d'accusation du procureur contre Lafarge, la Cour de cassation française a estimé que «le versement en connaissance de cause d'une somme de plusieurs millions de dollars à une organisation dont l'objet n'est que criminel suffit à caractériser la complicité par aide et assistance»¹³⁰. La Cour a donc jugé que Lafarge pouvait être poursuivie. L'enquête est toujours en cours et aucun procès n'a, à ce jour, été fixé¹³¹.

En ce qui concerne les Pays-Bas, dans l'affaire *Frans van Anraat*¹³², un homme d'affaires néerlandais a été reconnu coupable de complicité dans la commission de crimes de guerre par le régime irakien de Saddam Hussein en 1987 et 1988. M. van Anraat a fourni depuis les Pays-Bas des substances chimiques au régime de Saddam Hussein, qui ont été utilisées dans la production de gaz toxiques ensuite employés contre l'Iran et la population kurde d'Irak. Selon le tribunal de district de La Haye, «une personne qui fournit des produits chimiques dont elle sait qu'ils seront utilisés pour la production de gaz toxiques par un pays engagé dans une guerre de longue durée qu'il a lui-même déclenchée, justifie la conclusion qu'elle a consciemment accepté le risque que le gaz toxique produit soit également utilisé sur le champ de bataille»¹³³.

D'autres enquêtes pour complicité sont en cours en Europe.

En France, la société française Amesys – actuellement dénommée Nexa Technologies – et certains de ses dirigeants ont été poursuivis pour leur complicité présumée dans des actes de torture liés à la vente de technologies de surveillance aux Gouvernements libyen et égyptien entre 2007 et 2011¹³⁴. En Suède, deux dirigeants de la société suédoise Lundin Petroleum ont été poursuivis pour complicité dans des crimes de guerre commis pendant la guerre civile au Sud-Soudan entre 1999 et 2003¹³⁵.

¹²⁹ Arrêts de la Cour de cassation du 7 septembre 2021, n° 19-87.367, [ECLI:FR:CCASS:2021:CR00868](#) et du 16 janvier 2024, n° 22-83.681, [ECLI:FR:CCASS:2024:CR00022](#). Pour une brève présentation de l'affaire, voir S. SUBRAMANIAN, «The cement company that paid millions to Isis: was Lafarge complicit in crimes against humanity?», *The Guardian*, 17 septembre 2024. ¹³⁰ Arrêt de la Cour de cassation du 7 septembre 2021 (voir ci-dessus), paragraphe 81. ¹³¹ En revanche, un procès contre Lafarge et certains de ses anciens dirigeants a eu lieu du 4 novembre au 16 décembre 2025, dans le cadre d'un acte d'accusation distinct pour financement du terrorisme. Voir A. KIEFER, C. LAVITE, C. TIXEIRE, «Lafarge on Trial: Cementing Accountability», *Opinio Juris*, 27.10.2025. ¹³² Arrêt du tribunal de district de La Haye du 23 décembre 2005, n° 09/751003-04.09/751003-04 et arrêt de la cour d'appel de La Haye du 8 juin 2007, [ECLI:NL:GHSGR:2007:BA6734](#). ¹³³ Arrêt du tribunal de district de La Haye du 23 décembre 2005, n° 09/751003-04.09/751003-04 section 11 (traduction des auteurs à partir du néerlandais). ¹³⁴ Rapport du Parlement européen du 22.5.2023, n° A9-0189/2023, [A9-0189/2023](#), paragraphes 383 à 390. ¹³⁵ Voir l'analyse dans le [communiqué de presse](#) du ministère public suédois du 11 novembre 2021.

3.4.2. Sanctions administratives (interdictions de voyager et gel des avoirs) à l'encontre des personnes et des entreprises qui commettent, incitent ou aident à commettre des crimes de droit international à l'étranger

Les sanctions administratives diffèrent des sanctions pénales à plusieurs égards:

- Elles sont imposées par les autorités exécutives (c'est-à-dire les ministères compétents) et non par les tribunaux.
- Elles sont généralement moins sévères, leur imposition est soumise à des conditions moins strictes et peut très bien être soumise à un niveau de preuve moins élevé; une probabilité raisonnable de violation suffit généralement.
- En outre, elles ne sont pas soumises aux règles strictes de compétence territoriale qui s'appliquent généralement au droit pénal.
- Par conséquent, les sanctions administratives peuvent constituer **un moyen plus efficace de lutter contre les violations du droit international**. Les sanctions administratives les plus couramment utilisées en matière de crimes relevant du droit international sont **les interdictions de voyager et le gel des avoirs**.¹³⁶

Interdictions de voyager

Comme le Luxembourg, tous les États membres de l'UE disposent d'une législation leur permettant d'interdire l'entrée de ressortissants étrangers sur leur territoire. Les motifs d'interdiction d'entrée *des citoyens de l'UE ou de l'EEE (Espace économique européen)* et des membres de leur famille sont dictés par le droit de l'UE¹³⁷. En général, un citoyen de l'UE ne peut se voir refuser l'entrée dans un autre État membre que si son comportement personnel représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique¹³⁸. En revanche, **les États membres ne sont pas liés par le droit de l'Union européenne lorsqu'ils déterminent les motifs de refus d'entrée des ressortissants de pays tiers**, sauf lorsque le statut d'un ressortissant d'un pays tiers est régi par le droit de l'Union européenne.



Par exemple, à l'instar du Luxembourg dans sa loi du 29 août 2008, **la législation néerlandaise** autorise le refus d'entrée sur la base d'une menace générale pour l'ordre public ou la sécurité nationale posée par un ressortissant d'un pays tiers, sans se référer au seuil élevé de preuve requis par la directive sur les droits des citoyens en ce qui concerne le comportement personnel de l'individu¹³⁹. D'autres législations nationales prévoient également des motifs supplémentaires à ceux de la directive sur les droits des citoyens.



La législation française fait référence à la protection des relations internationales de la France¹⁴⁰, et **la législation belge** à la protection de la tranquillité publique¹⁴¹.

¹³⁶ Voir, de manière générale, K. URBANSKI, *The European Union and International Sanctions*, Elgar, 2020, [chapitre 5: Travel bans and asset freezes](#), pp. 83–104. Le lien web ne fonctionne pas sans LOGIN. ¹³⁷ Articles 27 à 33 de la [directive 2004/38/EC relative au droit des citoyens](#). ¹³⁸ Voir la directive sur les droits des citoyens, *op. cit.*, art. 27. ¹³⁹ Art. 3, paragraphe 1, de la [loi néerlandaise sur les étrangers de 2000](#) (Vreemdelingenwet 2000). ¹⁴⁰ Art. L214–2 du [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) français. ¹⁴¹ Art. 3, paragraphe 7, de la [loi belge du 15 décembre 1980](#) relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

Dans l'ensemble, les États membres de l'UE disposent d'un pouvoir très étendu pour imposer unilatéralement des interdictions de voyager à des ressortissants de pays tiers, en plus de celles déjà décidées au niveau de l'UE¹⁴².



S'appuyant sur ces pouvoirs, la France a imposé unilatéralement des interdictions de voyager à plusieurs responsables et colons israéliens pour leur implication dans des attaques violentes contre des Palestiniens en Cisjordanie¹⁴³. Les Pays-Bas ont imposé unilatéralement une interdiction de voyager au ministre israélien de la

Sécurité nationale, Itamar Ben-Gvir, et au ministre des Finances et ministre adjoint de la Défense, Bezalel Yoel Smotrich, pour leur implication dans l'incitation à la violence des colons israéliens contre les Palestiniens en Cisjordanie, leur plaidoyer en faveur de l'expansion des colonies et leur appel au nettoyage ethnique dans la bande de Gaza¹⁴⁴. La Belgique a également annoncé récemment son intention d'imposer des sanctions analogues¹⁴⁵.

Gel des avoirs

Contrairement aux interdictions de voyager, les États membres de l'UE ont généralement été réticents à prévoir le gel unilatéral des avoirs de personnes et d'entreprises dans leur législation nationale. Ils se limitent plutôt à appliquer les gels d'avoirs décidés au niveau de l'UE dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les mesures de la PESC et les règlements du Conseil adoptés pour leur donner effet peuvent parfois mettre en œuvre les listes de sanctions établies par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Néanmoins, certains États européens ont mis en place leurs propres régimes de sanctions nationaux leur permettant de geler les avoirs de personnes physiques et morales **au-delà de celles désignées dans le cadre des mesures de l'UE et des Nations Unies**. Comme indiqué dans la réponse à la question 2, la loi du 27 juin 2018 et la loi du 19 décembre 2020 permettent au Luxembourg de geler unilatéralement les avoirs de ressortissants de pays tiers pour défendre la sécurité nationale ou extérieure, ou les intérêts vitaux du pays, bien que de manière temporaire (pour une durée de soixante jours, renouvelable à titre exceptionnel pour trente jours) en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'ONU ou de l'UE. **En revanche, la France, la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne et la Lettonie disposent de cadres législatifs permettant un gel plus durable des avoirs** indépendamment de toute action spécifique éventuelle de l'ONU ou de l'UE (généralement pour six mois, renouvelables). Le Royaume-Uni appartient également à cette catégorie. Ces États tiennent leurs propres listes de sanctions nationales en plus des listes de sanctions de l'UE et des Nations Unies¹⁴⁶.



Bon nombre de ces États prévoient le gel unilatéral des avoirs de toute personne physique ou morale qui commet, participe à ou facilite des activités terroristes, ainsi que des personnes qui leur sont étroitement associées. Les régimes de sanctions belges et néerlandais visent exclusivement ces personnes¹⁴⁷. Les régimes français et britannique étendent en outre leurs sanctions de gel à toute personne qui *incite* à commettre des activités terroristes¹⁴⁸.

¹⁴² Les interdictions de voyager dans l'UE à l'encontre de certaines personnes et entités sont prévues dans les décisions du Conseil adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. ¹⁴³ Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, [publication du 13 février 2024](#). ¹⁴⁴ [Lettre du ministre néerlandais des Affaires étrangères](#) à la Chambre des représentants des Pays-Bas du 28 juillet 2025. ¹⁴⁵ « Belgium to recognize Palestine, sanction Israel », [politico.eu](#), 2 septembre 2025. ¹⁴⁶ Voir, par exemple, les listes nationales de sanctions de la France, de la Belgique et des Pays-Bas. ¹⁴⁷ Articles 3 et 4 de l'arrêté royal belge [relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme du 28 décembre 2006](#) et article 2 du [règlement néerlandais sur les sanctions contre le terrorisme 2007-II](#) (Sanctieregeling terrorisme 2007-II). ¹⁴⁸ Article L562-2 du [Code monétaire et financier](#) français et section 2(2) de la [loi](#) britannique de 2010 sur le gel des avoirs des terroristes ([Terrorist Asset-Freezing etc. Act](#) 2010, TAF).

Ces régimes nationaux «antiterroristes» ont été élaborés à la suite de [la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies de 2001](#), qui exigeait expressément de tous les États qu'ils adoptent de telles mesures. La résolution ne précise toutefois pas les noms des personnes et entités visées, qui peuvent donc être désignées *unilatéralement* par les États qui la mettent en œuvre.

Les régimes nationaux «antiterroristes» pourraient théoriquement être utilisés pour geler les avoirs de certaines personnes impliquées dans la commission de crimes de droit international. Tous les pays européens mentionnés ci-dessus appliquent une définition suffisamment large des «actes terroristes» pour englober également les activités d'au moins certaines des personnes impliquées¹⁴⁹. En particulier, les «actes terroristes» comprennent les actes qui, compte tenu de leur nature ou de leur contexte, «[peuvent] gravement nuire à un pays» et sont commis «dans le but de gravement intimider une population». Parmi les actes énumérés figurent les attaques mortelles, la destruction massive de biens privés et d'infrastructures et la perturbation de l'approvisionnement en eau, en électricité ou en toute autre ressource naturelle fondamentale, lorsque ces actes sont susceptibles de mettre en danger la vie humaine ou d'entraîner des pertes économiques importantes. Ils comprennent également *les menaces* de commettre de tels actes. Cela dit, il existe une incertitude quant à savoir si les acteurs étatiques (tels que les membres du gouvernement) peuvent être considérés comme commettant des «attaques terroristes». Dans la pratique, les acteurs étatiques sont plutôt poursuivis ou sanctionnés pour d'autres catégories de crimes relevant du droit international, tels que le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre, et non pour des «actes terroristes»¹⁵⁰.



Un deuxième type de régimes de sanctions nationales consiste à autoriser le gel unilatéral d'avoirs **pour des raisons générales de protection des intérêts nationaux**. Un tel régime existe **en France**, en vertu duquel un gel des avoirs peut être ordonné à l'encontre de toute personne non résidente afin d'assurer la défense des intérêts nationaux¹⁵¹. Le Gouvernement français a rarement eu recours à ce type de sanctions¹⁵². Toutefois, compte tenu de sa large portée et de l'intérêt indéniable de la France pour les violations du droit international commises dans le Territoire palestinien occupé, il pourrait être appliqué aux personnes impliquées dans de telles violations. Le cadre législatif du Luxembourg, qui autorise le gel unilatéral temporaire des avoirs pour défendre la sécurité nationale ou extérieure, ou les intérêts vitaux du pays, peut également être inclus dans cette catégorie.



Enfin, un troisième type de régime de sanctions nationales vise spécifiquement **les personnes et les entités impliquées dans des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire**. Un tel régime a été adopté par **le Royaume-Uni**, avant même son retrait de l'Union européenne. Depuis le 22 novembre 2018, une législation très complète est entrée en vigueur, permettant au Gouvernement britannique de sanctionner toute personne impliquée dans des violations des droits humains internationaux et du droit humanitaire international par le biais du gel des avoirs, d'interdictions de voyager et de déchéances de droits sociaux¹⁵³. Les premières sanctions de ce type imposées par le Royaume-Uni ont été adoptées après le Brexit. Parmi celles-ci figurent le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et la déchéance de leurs fonctions de directeur imposés aux ministres israéliens Itamar Ben-Gvir et Bezalel Yoel Smotrich pour leur soutien et leur incitation à de graves violations des droits de l'homme à l'encontre des Palestiniens en Cisjordanie¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Ces définitions nationales suivent largement celle convenue au niveau de l'UE à l'article 1, paragraphe 3, de [la position commune du Conseil du 27 décembre 2001](#) relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme. ¹⁵⁰ Voir la présentation des points de vue opposés sur la question dans B. PAUL, «Defining Terrorism in International Law», *GlobalLex*, (11/12) 2021, sections 1 et 3.4. ¹⁵¹ Article L151-2 du [Code monétaire et financier](#) français. Voir également les notes explicatives de la loi française n° 2006-64 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers du 23 janvier 2006. ¹⁵² Selon W. JULIÉ et al., «France», dans A. M. Smith, D. A. Wolber (éd.), *International Comparative Legal Guide – Sanctions 2026*, Gibson, Dunn & Crutcher LLP, 2025, seules 15 ordonnances de gel ont été rendues au titre de la protection des intérêts nationaux de la France. ¹⁵³ Section 1 de la loi «[Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018](#)» (SAML). En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la SAML, voir [The Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018 \(Commencement No. 1\) Regulations 2018](#). ¹⁵⁴ [Communiqué de presse du Gouvernement britannique](#) du 12 février 2024. Ces sanctions ont été imposées en vertu du règlement «[The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020](#)», qui a lui-même été adopté sur la base de la SAML de 2018.

Les États membres de l'UE qui ont mis en place des régimes de sanctions similaires sont la Pologne et la Lettonie. **La législation polonaise** prévoit notamment le gel unilatéral des avoirs (ainsi que l'imposition d'interdictions de voyager et l'exclusion des marchés publics) de toute personne qui, entre autres, soutient directement ou indirectement des violations graves des droits de l'homme en Russie ou en Biélorussie¹⁵⁵. **La législation lettone** applique

un régime plus étendu depuis 2016¹⁵⁶. Le Gouvernement letton peut ordonner unilatéralement le gel des avoirs et l'interdiction de voyager à l'encontre de toute personne afin, entre autres, de «prévenir les crimes internationaux ou les violations des droits de l'homme en dehors du territoire letton»¹⁵⁷. Il semble que, jusqu'à présent, la Lettonie n'ait pas fait usage de cette possibilité¹⁵⁸.

Résumé 3.4.

Dans l'ensemble, d'autres pays européens, y compris des États membres de l'UE, disposent de législations nationales permettant l'imposition unilatérale de sanctions à l'encontre de personnes physiques et morales pour avoir commis, incité ou aidé à commettre des crimes relevant du droit international, notamment des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Comme c'est le cas au Luxembourg, **ces sanctions sont à la fois pénales**, imposées par les tribunaux nationaux, **et administratives**, imposées par les gouvernements nationaux, notamment sous la forme d'interdictions de voyager et de gels d'avoirs (sanctions ciblées).

Les pays qui imposent unilatéralement des interdictions de voyager et des gels des avoirs le font **en plus des sanctions décidées au niveau de l'Union européenne et des Nations Unies**. Il s'agit notamment du **Royaume-Uni, de la France, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Lettonie**. Contrairement au Luxembourg, dont la législation n'autorise qu'un gel unilatéral des avoirs très court en attendant d'éventuelles décisions de l'ONU ou de l'UE, ces États disposent de cadres législatifs permettant un gel plus durable des avoirs, indépendamment de toute mesure spécifique susceptible d'être prise au niveau international.

Il convient toutefois de noter que, dans la pratique, **ces États se sont jusqu'à présent montrés réticents** à l'idée d'appliquer des sanctions ciblées à l'encontre de personnes et d'entités israéliennes susceptibles d'être impliquées dans la commission de crimes relevant du droit international dans le Territoire palestinien occupé.

¹⁵⁵ Article 3 de la loi polonaise du 13 avril 2022 [sur les mesures spéciales visant à lutter contre le soutien à l'agression contre l'Ukraine et à protéger la sécurité nationale](#). ¹⁵⁶ Sections 2 et 3 de la [loi sur les sanctions internationales et nationales de la République de Lettonie](#) de 2016 (loi lettone sur les sanctions). Voir également [les lignes directrices pour la mise en œuvre effective des sanctions en Lettonie](#) du 26 août 2024 de la cellule de renseignement financier de Lettonie. ¹⁵⁷ Section 3(1) de la loi lettone sur les sanctions (traduction des auteurs à partir de l'anglais). ¹⁵⁸ Voir [le site web du ministère des Affaires étrangères de Lettonie](#).



Note de recherche n° 2

Les obligations internationales du Luxembourg au regard des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et mesures recommandées

Auteurs

Pr Cedric Ryngaert
Professeur de droit international public,
Université d'Utrecht

Pr Thomas Verellen
Professeur adjoint en droit de l'Union européenne
à la faculté de droit de l'Université d'Utrecht

Luxembourg, le 23 mars 2026

Sommaire

Résumé	p. 54
1. Introduction	p. 55
2. Obligations internationales du Luxembourg	p. 57
2.1. Obligations découlant de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 19 juillet 2024	p. 57
2.2. Obligations en vertu du droit pénal international et du droit international humanitaire	p. 59
2.2.1. Obligations de prévenir le génocide et les crimes contre l'humanité	p. 59
2.2.2. Obligations de garantir le respect du droit international humanitaire	p. 62
2.2.3. Complicité	p. 63
3. Mesures recommandées	p. 67
3.1. Cesser la fourniture ou le transfert de certaines armes, munitions et équipements connexes à Israël	p. 70
3.1.1. Le cadre législatif de l'UE	p. 70
3.1.2. Mesures que le Luxembourg peut prendre	p. 71
3.1.3. Importance de l'application de la réglementation	p. 73
3.2. Cesser l'importation de marchandises originaires des colonies israéliennes	p. 74
3.2.1. Situation au niveau de l'UE	p. 74
3.2.2. Mesures que le Luxembourg peut prendre	p. 75
3.2.3. L'importance de l'application des règles	p. 77
3.2.4. Le défi des chaînes d'approvisionnement transfrontalières	p. 77
3.2.5. Absence de boycott généralisé des produits israéliens	p. 78
3.3. Réglementer les activités des entreprises qui contribuent à l'occupation illégale	p. 79
3.3.1. Obligation positive de réglementer les entreprises	p. 79
3.3.2. La directive européenne relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CS3D)	p. 80
3.4. Restreindre l'accès aux marchés publics luxembourgeois	p. 81
3.5. Restreindre l'accès aux financements publics de la recherche	p. 82
3.6. Imposer des sanctions aux personnes physiques	p. 82
3.6.1. Pouvoir du Luxembourg d'imposer des sanctions	p. 82
3.6.2. Restrictions relatives à l'entrée des aéronefs militaires dans l'espace aérien luxembourgeois	p. 85
3.6.3. Restriction de l'assistance consulaire	p. 85
3.7. Soutenir le principe de responsabilité et garantir la poursuite des auteurs de crimes	p. 86
3.7.1. Obligation de soutenir la CPI	p. 86
3.7.2. Obligation d'enquête et de poursuite au niveau national	p. 86

Résumé

À la demande de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, le présent rapport examine les obligations qui incombent au Luxembourg en vertu du droit international afin de prévenir et de faire cesser les violations du droit international dans le Territoire palestinien occupé (TPO), et présente une série de mesures que le Luxembourg peut prendre à cette fin.

Nos conclusions peuvent être résumées comme suit:

Concernant les obligations du Luxembourg en vertu du droit international:

- Le Luxembourg doit **faire la distinction entre les relations avec Israël proprement dit et les relations avec Israël en ce qui a trait au TPO**. Toute relation avec Israël en ce qui a trait au TPO consolide la présence et l'autorité illégales d'Israël dans ce territoire. Le Luxembourg a **l'obligation de faire tout son possible pour empêcher les relations commerciales ou d'investissement avec Israël** qui non seulement renforcent, mais contribuent également au maintien de l'occupation illégale du TPO par Israël.
- Le Luxembourg a **l'obligation individuelle de prévenir tout génocide** (ou d'y mettre fin s'il est déjà en cours) où qu'il soit commis. Dans la mesure où il existe un risque sérieux de génocide à Gaza, le Luxembourg devrait **user de toute son influence pour peser sur Israël**. De plus, compte tenu du fait qu'il existe des motifs raisonnables de conclure qu'Israël a effectivement commis des actes de génocide contre les Palestiniens à Gaza, le Luxembourg **peut être tenu pour responsable de complicité de génocide** s'il apporte son aide à Israël dans la perpétration de ces actes.
- Le Luxembourg a **l'obligation de veiller au respect du droit international humanitaire** par Israël. Cette obligation est d'autant plus importante au vu des preuves confirmant qu'**Israël a commis des crimes de guerre** à Gaza.

En ce qui concerne les mesures que le Luxembourg pourrait adopter afin de remplir ses obligations internationales, et sous réserve de l'évaluation et des priorités du Gouvernement ainsi que du pouvoir discrétionnaire du Parlement luxembourgeois, les options suivantes pourraient être envisagées:

- **Cesser la fourniture ou le transfert de certaines armes, munitions et équipements connexes à Israël**: le Luxembourg doit s'abstenir de transférer des armes et des équipements connexes (y compris des biens à double usage) à Israël si ces biens risquent d'être utilisés dans le TPO ou afin de commettre des crimes internationaux.
- **Cesser l'importation de biens provenant des colonies israéliennes**: le Luxembourg devrait interdire l'importation de produits provenant des colonies israéliennes implantées dans le TPO.
- **Réglementer les activités des entreprises contribuant à l'occupation illégale**: le Luxembourg pourrait prendre des mesures législatives ou réglementaires afin de s'assurer que ses ressortissants, entreprises et entités ne soient pas impliqués dans l'occupation illégale du TPO.
- **Restreindre l'accès aux marchés publics luxembourgeois**: le Luxembourg pourrait inclure dans les appels d'offres des critères excluant les entreprises qui contribuent à l'effort de guerre israélien à Gaza ou à l'occupation illégale du TPO par Israël.
- **Restreindre l'accès aux financements publics de la recherche**: le Luxembourg pourrait prendre des mesures visant à garantir que les fonds publics destinés à la recherche ne servent pas à soutenir l'effort de guerre israélien à Gaza ni à l'occupation illégale du TPO par Israël.
- **Imposer des sanctions individuelles**: le Luxembourg pourrait imposer des sanctions ciblées aux personnes qui apportent leur soutien à l'occupation israélienne du TPO ou qui contribuent à l'effort de guerre israélien à Gaza.
- **Restreindre l'assistance consulaire**: le Luxembourg pourrait restreindre l'assistance consulaire aux ressortissants luxembourgeois qui résident dans les colonies israéliennes implantées dans le TPO.
- **Soutenir le principe de responsabilité et garantir la poursuite des auteurs de crimes**: le Luxembourg pourrait soutenir les efforts internationaux visant à garantir la responsabilité au titre des violations du droit international dans le TPO et engager des poursuites au niveau national.

1. Introduction

Le présent rapport a été commandé le 5 septembre 2025 et aborde les questions suivantes :

1. Quelles sont les obligations, le cas échéant, des États tiers comme le Luxembourg en vertu du droit international en vue de prévenir et de faire cesser les violations du droit international actuellement commises dans le Territoire palestinien occupé ?
2. Le droit de l'UE autorise-t-il le Luxembourg à prendre des mesures indépendantes afin de satisfaire à ces obligations internationales ? Dans l'affirmative, quelles mesures spécifiques le Luxembourg devrait-il prendre ?

Le présent rapport a été finalisé le 17 novembre 2025. Le 11 octobre 2025, un cessez-le-feu fragile est entré en vigueur entre Israël et le Hamas. Nous avons reçu instruction de la Cellule scientifique du Parlement luxembourgeois de poursuivre la rédaction de ce rapport. En tout état de cause, il convient de souligner, comme nous l'expliquons dans la deuxième partie du présent rapport, que les obligations internationales du Luxembourg au regard du sort du peuple palestinien dépassent le cadre des obligations découlant directement des actions d'Israël dans la bande de Gaza suite à l'attaque du Hamas en octobre 2023. Même si le cessez-le-feu est maintenu – ce qui reste incertain –, nos conclusions demeurent pertinentes. La situation sur le terrain est en constante fluctuation et continue d'évoluer.

Conformément à la pratique des Nations Unies en la matière, nous utiliserons dans le présent rapport le terme «Territoire palestinien occupé» (TPO) pour désigner le territoire palestinien occupé depuis 1967 comprenant la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza¹.

Nous ne sommes pas les premiers experts juridiques à examiner le sujet traité dans ce rapport, même si nous sommes les premiers à le faire en nous concentrant sur les obligations du Luxembourg. Le cas échéant, nous nous appuyons notamment sur nos propres travaux sur le sujet² ainsi que sur les rapports et analyses suivants (liste non exhaustive):

- l'avis du regretté professeur James Crawford concernant les obligations des États tiers vis-à-vis des colonies israéliennes implantées dans le TPO, en date du 24 janvier 2012³;
- l'avis du professeur Takis Tridimas concernant le projet de loi irlandais sur le TPO, en date du 21 novembre 2018;
- le rapport sur les obligations des États tiers et des entreprises en matière de prévention et de répression du génocide à Gaza, rédigé par le Dr Irene Pietropaoli pour SOMO le 5 juin 2024⁴;
- l'avis des professeurs Takis Tridimas et Panos Koutrakos concernant le projet de loi irlandais sur le TPO, en date du 16 août 2024⁵;
- le rapport sur la responsabilité des États tiers et des organisations internationales découlant des conclusions de l'avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024, publié par le Centre de droit international humanitaire Diakonia (Jérusalem) en octobre 2024⁶;
- le rapport intitulé *Towards a new direction for the Netherlands in the Israeli-Palestinian conflict* («Vers une nouvelle orientation pour les Pays-Bas dans le conflit israélo-palestinien»), publié par le Conseil consultatif néerlandais pour les affaires internationales (*Adviesraad internationale vraagstukken*) le 23 octobre 2024⁷;
- l'avis juridique d'experts sur les implications pour l'Union européenne de l'avis consultatif de la CIJ de juillet 2024 concernant les politiques et pratiques d'Israël dans le TPO, rédigé par les professeurs Gleider Hernández et Ramses A. Wessel le 19 juin 2025⁸;
- le rapport concernant l'obligation des États tiers de prévenir le génocide, publié par la Commission consultative néerlandaise sur le droit international public (*Commissie advies volkenrechtelijke vraagstukken*), en date du 4 août 2025⁹.

¹ Voir, par exemple, Cour internationale de justice (CIJ), *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem* (Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est), avis consultatif du 19 juillet 2024, affaire n° 186, par. 78, faisant référence au «Territoire palestinien occupé depuis 1967», qui comprend la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza. L'avis est disponible [ici](#). ² En particulier: Thomas Verellen, *Oorlog in Gaza: Maatregelen die de Europese Unie en haar lidstaten kunnen nemen* (2025), 22 *Nederlands Juristenblad* 1780. ³ L'avis est disponible [ici](#) (en anglais). ⁴ Le rapport est disponible [ici](#) (en anglais). ⁵ Les deux avis sont disponibles [ici](#) (en anglais). ⁶ Le rapport est disponible [ici](#) (en anglais). ⁷ Le rapport est disponible [ici](#), en néerlandais et en anglais. ⁸ L'avis est disponible [ici](#) (en anglais). ⁹ La traduction anglaise du rapport est disponible [ici](#).

Nous remercions également plusieurs collègues de l'Université d'Utrecht ainsi que les évaluateurs anonymes pour leurs commentaires et contributions.

Dans la deuxième partie du présent rapport, nous examinons les obligations internationales qui incombent au Luxembourg en tant que tiers dans le conflit du TPO. Ces obligations ne découlent pas de l'effort de guerre israélien en tant que tel, mais plutôt de l'occupation militaire illégale du TPO et de la commission (potentielle) de crimes internationaux dans le cadre de cet effort de guerre, notamment à Gaza.

Dans la troisième partie, nous présentons un aperçu des mesures recommandées que le Luxembourg peut prendre afin de s'acquitter de ses obligations internationales. Nous rappelons que les États disposent d'une certaine marge de manœuvre dans l'élaboration de ces mesures, en fonction de l'évaluation et des priorités de leurs Gouvernements, et dans le plein respect de la souveraineté de leurs Parlements.

2. Obligations internationales du Luxembourg

En vertu du droit international, les États tiers, comme le Luxembourg, ont des obligations internationales au regard de la situation dans le TPO. Premièrement, les États tiers ont des obligations «secondaires» en vertu du régime juridique international concernant les conséquences des violations des normes impératives du droit international; il s'agit notamment de l'obligation de coopérer en vue de mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave de ces normes, et du devoir de ne pas reconnaître comme licite une situation créée par une telle violation grave, ni de fournir une aide ou une assistance quelconque en vue de maintenir cette situation¹⁰. Ces obligations des États tiers ont été mises en lumière et développées par la Cour internationale de justice (CIJ) dans le cadre d'un avis consultatif de 2024, dans le contexte de l'illégalité de l'occupation militaire prolongée du TPO par Israël. Elles seront analysées en détail dans la section 2.1. ci-après.

L'avis consultatif de la CIJ ne traite pas des crimes internationaux susceptibles d'avoir été commis lors de la guerre de Gaza qui a débuté le 7 octobre 2023. En conséquence, la section 2.2. examine les obligations des États tiers, comme le Luxembourg, en ce qui a trait à ces crimes. Elle se concentre plus particulièrement sur les régimes juridiques applicables au génocide et aux crimes de guerre (droit international humanitaire).

2.1. Obligations découlant de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 19 juillet 2024

Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a jugé que la présence continue d'Israël dans le TPO est illégale et qu'Israël a l'obligation d'y mettre fin dans les plus brefs délais¹¹. Aux fins du présent rapport, il n'est pas nécessaire d'examiner en détail les conclusions de la CIJ concernant l'illégalité des politiques et pratiques d'Israël dans le TPO, ni leurs conséquences sur le statut juridique de son occupation du TPO¹². Nous examinons plutôt **les conséquences juridiques pour les États tiers, comme le Luxembourg**, découlant des politiques et pratiques d'Israël et de l'illégalité de sa présence continue dans le TPO.

Dans son avis consultatif, la CIJ a observé que **certaines des obligations violées par Israël sont des obligations *erga omnes* qui concernent tous les États**, notamment «l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et l'obligation découlant de l'interdiction du recours à la force pour acquérir un territoire, ainsi que certaines de ses obligations en vertu du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme»¹³.

Selon la CIJ, les États doivent coopérer pour mettre fin à la présence illégale d'Israël dans le TPO et pour assurer la pleine réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination¹⁴.

¹⁰ Article 41, paragraphes 1 et 2, des Articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (2001). ¹¹ CIJ, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem* (Conséquences juridiques des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est), avis consultatif du 19 juillet 2024, affaire n° 186. Cet avis est disponible [ici](#). ¹² Par exemple, Marko Milanovic, *The Notion of an Illegal Occupation in the ICJ's Palestine Advisory Opinion* («La notion d'occupation illégale dans l'avis consultatif de la CIJ sur la Palestine») (2025) 74 *International and Comparative Law Quarterly* 517. ¹³ CIJ, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem* (Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est), avis consultatif du 19 juillet 2024, affaire n° 186, par. 274. L'avis est disponible [ici](#). ¹⁴ *Ibid.*, par. 275.

Nous constatons que cette obligation de coopération concernant la présence d'Israël dans le TPO trouve son fondement juridique dans l'obligation générale de coopérer en vue de mettre fin à une violation grave d'une norme impérative du droit international¹⁵. Cette obligation est souvent liée aux mesures prises par les organisations internationales universelles, notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU), mais lorsque cela s'avère impossible, les États peuvent être amenés à agir au sein de coalitions ou par l'intermédiaire d'organisations régionales, telles que l'Union européenne¹⁶.

Outre l'obligation de coopération, la CIJ a également statué, en se fondant sur de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives au TPO¹⁷, que **tous les États membres de l'ONU, ce qui inclut de fait le Luxembourg, «sont tenus de ne reconnaître aucune modification du caractère physique ou de la composition démographique, de la structure institutionnelle ou du statut du territoire occupé par Israël»¹⁸**. D'un point de vue plus pratique, la Cour a notamment examiné les points suivants concernant les relations entre Israël et les États tiers, comme le Luxembourg:

[L']obligation de distinguer, dans les échanges avec Israël, entre le territoire propre de cet État et le Territoire palestinien occupé englobe notamment l'obligation de ne pas entretenir de relations conventionnelles avec Israël dans tous les cas où celui-ci prétendrait agir au nom du Territoire palestinien occupé ou d'une partie de ce dernier sur des questions concernant ledit territoire; de ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire; ils doivent s'abstenir, dans l'établissement et le maintien de missions diplomatiques en Israël, de reconnaître de quelque manière sa présence illicite dans le Territoire palestinien occupé; et de prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé¹⁹.

Ce faisant, la CIJ a réaffirmé le principe selon lequel les États tiers doivent faire la distinction entre leurs relations avec Israël proprement dit et leurs relations avec Israël en lien avec le TPO. Les États tiers ne devraient pas étendre le champ d'application de leurs traités avec Israël au TPO. Ils ne devraient pas entretenir de relations économiques et commerciales avec Israël dans la mesure où ces relations concernent le TPO et renforcent la présence et l'autorité illégales d'Israël sur ce territoire. En outre, les États tiers ont l'obligation de déployer tous les efforts possibles pour empêcher les relations commerciales ou d'investissement avec Israël qui non seulement consolident, mais contribuent également au maintien de l'occupation illégale du TPO par Israël.

La CIJ a ensuite déclaré ce qui suit:

[T]ous les États sont tenus de ne pas reconnaître comme licite la situation découlant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé. Ils sont également tenus de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette présence. Tous les États doivent veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé²⁰.

Ainsi, selon la CIJ, il est interdit aux États tiers, y compris le Luxembourg, d'apporter une aide ou une assistance quelconque à l'occupation illégale du TPO par Israël.

¹⁵ Article 41(1) du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ([ARSIWA](#)). ¹⁶ Comité consultatif néerlandais sur les questions de droit international public: *Legal consequences of a serious breach of a peremptory norm* («Conséquences juridiques d'une violation grave d'une norme impérative»), rapport consultatif n° 41 (2022), p. 7. ¹⁷ CIJ, *Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem* (Conséquences juridiques des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est), avis consultatif du 19 juillet 2024, affaire n° 186, par. 276-277. ¹⁸ *Ibid.*, par. 278. ¹⁹ *Ibid.* ²⁰ *Ibid.*, par. 279.

Le 22 octobre 2025, la CIJ a rendu un nouvel avis consultatif sur les obligations d'Israël relativement à la présence et aux activités de l'ONU, des autres organisations internationales et des États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en relation avec celui-ci²¹. Nous n'examinerons pas plus en détail cet avis, car il n'aborde pas, du moins pas explicitement, les obligations des États tiers, mais plutôt les obligations d'Israël relativement à la présence et aux activités des États tiers dans le TPO (et en relation avec celui-ci).

Résumé 2.1.

Nous concluons que tous les États doivent coopérer pour mettre fin à la présence illégale d'Israël dans le TPO et assurer la pleine réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, non seulement par des actions communes, mais aussi par des actions individuelles. Les États tiers, comme le Luxembourg, doivent faire la distinction entre leurs relations avec Israël proprement dit et leurs relations avec Israël en lien avec le TPO. Il leur est interdit d'apporter une aide ou une assistance quelconque à l'occupation illégale du TPO par Israël.

2.2. Obligations en vertu du droit pénal international et du droit international humanitaire

L'avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024 portait spécifiquement sur les obligations des États tiers au regard de l'occupation illégale du TPO par Israël. Les États tiers peuvent avoir des obligations supplémentaires en vertu des régimes juridiques internationaux applicables au génocide, aux crimes contre l'humanité et au droit international humanitaire.

En particulier, les États tiers peuvent avoir l'obligation de prévenir et de ne pas se rendre complices des crimes internationaux qui sont commis ou qui sont susceptibles d'être commis par Israël.

2.2.1. Obligations de prévenir le génocide et les crimes contre l'humanité

En droit international, les obligations de prévention des crimes internationaux se sont principalement cristallisées dans le cadre de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, qui dispose dans son premier article que

[L]es Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime de droit international qu'elles s'engagent à prévenir et à punir.

On retrouve des formulations similaires dans le Projet d'articles (non contraignant) sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité²². Nous nous concentrons principalement sur l'obligation des États tiers de prévenir le génocide. Nous suivons cette approche à la lumière de l'ordonnance de la CIJ de 2024 rendu dans le cadre de l'affaire *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, en vertu duquel Israël:

doit, conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir la commission, à l'encontre des Palestiniens de Gaza, de tout acte entrant dans le champ d'application de l'article II de la convention [actes de génocide]²³.

²¹ CIJ, *Obligations of Israel in relation to the Presence and Activities of the United Nations, Other International Organizations and Third States in and in relation to the Occupied Palestinian Territory (Obligations d'Israël en ce qui concerne la présence et les activités de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et d'États tiers dans le Territoire palestinien occupé et en lien avec celui-ci)*, avis consultatif du 22 octobre 2025. Cet avis est disponible [ici](#). ²² Adopté par la Commission du droit international à sa 71^e session, en 2019, Doc. ONU A/74/10; Annuaire de la Commission du droit international, 2019, vol. II, deuxième partie. Voir notamment l'article 4 et l'article 6 et suivants. Le projet d'articles est disponible [ici](#). ²³ CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)*, Mesures conservatoires, Ordonnance du 26 janvier 2024, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 2024, p. 3. L'ordonnance est disponible [ici](#).

Dans cet arrêt relatif aux mesures conservatoires, la CIJ a estimé que les faits et circonstances «suffisent pour conclure qu'au moins certains des droits que l'Afrique du Sud revendique et dont elle sollicite la protection sont plausibles», et qu'«[i]l en va ainsi **du droit des Palestiniens de Gaza d'être protégés contre les actes de génocide** et les actes prohibés connexes visés à l'article III, et du droit de l'Afrique du Sud de demander qu'Israël s'acquitte des obligations lui incombant au titre de la convention.»²⁴ La CIJ a également statué qu'«il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits qu'elle a jugés plausibles»²⁵. Se fondant sur cet arrêt, sur deux arrêts ultérieurs de la CIJ dans la même affaire ainsi que sur plusieurs rapports d'ONG, une cour d'appel néerlandaise a jugé en novembre 2025 qu'il existait effectivement **un risque de commission d'un génocide contre la population palestinienne de Gaza**²⁶.

Il est important de rappeler que **l'obligation de prévenir le génocide incombe à tous les États, y compris aux États tiers comme le Luxembourg**. Dans son arrêt de 2007 relatif au *génocide perpétré en Bosnie*²⁷, la CIJ a précisé la portée et le contenu de cette obligation. L'arrêt dispose à cet égard, dans sa partie pertinente, que:

[L']obligation dont il s'agit est une obligation de comportement et non de résultat, en ce sens que l'on ne saurait imposer à un Etat quelconque l'obligation de parvenir à empêcher, quelles que soient les circonstances, la commission d'un génocide: **l'obligation qui s'impose aux Etats parties est plutôt celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide**. La responsabilité d'un Etat ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint; elle l'est, en revanche, si l'Etat a manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher. En la matière, **la notion de «due diligence», qui appelle une appréciation *in concreto*, revêt une importance cruciale**. Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte quand il s'agit d'apprécier si un Etat s'est correctement acquitté de l'obligation en cause. Le premier d'entre eux est évidemment la capacité, qui varie grandement d'un Etat à l'autre, à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide. Cette capacité est elle-même fonction, entre autres, de l'éloignement géographique de l'Etat considéré par rapport au lieu des événements, et de l'intensité des liens politiques et de tous ordres entre les autorités dudit Etat et les acteurs directs de ces événements.

Il résulte de cet arrêt que les États tiers, comme le Luxembourg, ont une obligation individuelle de prévenir le génocide (ou d'y mettre fin, s'il est déjà en cours) où qu'il soit commis. Cette obligation naît dès lors que l'État tiers a connaissance, ou aurait normalement dû avoir connaissance, **de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide**. Nous soulignons le fait qu'il n'est pas nécessaire que le génocide ait été établi, par exemple par un tribunal international; il suffit qu'un risque sérieux existe.

²⁴ *Id.*, par. 54 (c'est nous qui soulignons). ²⁵ *Ibid.*, par. 74. ²⁶ Cour d'appel de La Haye, *Al Haq et al. c. l'État néerlandais*, arrêt du 6 novembre 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:2290, paragraphes 5.3 à 5.7. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ²⁷ CIJ, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt, Recueil 2007 de la CIJ, p. 43, par. 430 et 431. L'arrêt est disponible [ici](#).



Dès l'instant où un État a connaissance d'un risque sérieux de génocide, son devoir de prévenir un génocide devient exécutoire. Si un État dispose de moyens susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur les personnes soupçonnées de préparer un génocide ou raisonnablement soupçonnées de nourrir une intention spécifique (*dolus specialis*) à cet égard, il a le devoir de recourir à ces moyens dans la mesure où les circonstances le permettent. Les États ont également l'obligation d'agir, même si, agissant seuls, ils n'ont pas la capacité d'empêcher le génocide. Cela implique que les petits États, comme le Luxembourg, ont aussi l'obligation de prévenir un génocide²⁸. Bien entendu, les moyens dont dispose le Luxembourg pour prévenir un génocide peuvent différer de ceux dont disposent des États plus importants. Cela étant, il est indéniable que le Luxembourg peut avoir une certaine capacité d'influence sur Israël, par exemple au regard des liens économiques qui existent entre le Luxembourg et les entreprises luxembourgeoises d'une part, et Israël d'autre part²⁹.

Si le Luxembourg manque à son obligation de prévenir le génocide, sa responsabilité internationale sera engagée. Cette responsabilité pourra également être invoquée dans le cadre de poursuites judiciaires intentées contre le Luxembourg, tant au niveau national qu'international.

Dans la mesure où le droit luxembourgeois le permet, les organisations non gouvernementales peuvent poursuivre le Gouvernement devant les tribunaux luxembourgeois pour manquement à son obligation de prévenir le génocide³⁰. Il convient toutefois de noter que toutes les juridictions nationales ne considèrent pas nécessairement que l'obligation de prévenir le génocide a un effet direct. Certaines juridictions pourraient considérer que cette obligation n'est ni inconditionnelle ni suffisamment précise pour être appliquée dans le système juridique national; toutefois, cette obligation pourrait néanmoins éclairer, même indirectement, le devoir de diligence général qui sous-tend certaines lois nationales en matière de responsabilité civile délictuelle³¹. Par ailleurs, les juridictions nationales pourraient hésiter à examiner le manquement (présumé) du Gouvernement à prendre des mesures spécifiques afin de s'acquitter de l'obligation de l'État de prévenir le génocide, au motif que les pouvoirs politiques jouissent d'une large latitude en matière de sécurité nationale et de politique étrangère³².

²⁸ Voir également: Société belge de droit international, *Le risque de génocide à Gaza, les obligations des États en vertu du droit international et les obligations des individus en vertu du droit international humanitaire*. Déclaration adoptée par le conseil d'administration de la Société le 3 décembre 2024, p. 14. La déclaration est disponible [ici](#). ²⁹ La valeur des exportations luxembourgeoises vers Israël s'élevait à 27,13 millions de dollars américains en 2024. La valeur des importations luxembourgeoises en provenance d'Israël atteignait 31,46 millions de dollars américains en 2024. La valeur des importations a notamment progressé de manière significative depuis 2019. Voir les données relatives aux importations et aux exportations respectivement [ici](#) et [ici](#) (en anglais). ³⁰ À notre connaissance, le Luxembourg n'a pas adopté de législation spécifique visant à faciliter les actions en justice d'intérêt public, par exemple en assouplissant les conditions de recevabilité pour les ONG. Toutefois, les tribunaux luxembourgeois ont parfois autorisé des associations telles que des syndicats à intenter une action en justice dans la mesure où l'association représente les intérêts collectifs de ses membres. Voir en ce sens: Cour d'appel (Luxembourg), 2^e chambre, 20 juin 2007, n° de rôle 30686, 30687 et 30688. L'arrêt est disponible [ici](#). Voir aussi S. Menétrey et V. Richard, *Le droit d'agir en justice des associations*, note de recherche scientifique, Chambre des Députés, 2026. Le rapport de recherche est disponible [ici](#). ³¹ Cour d'appel de La Haye, *Al Haq et autres c. l'État néerlandais*, arrêt du 6 novembre 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:2290, points 5.13 et 5.14. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ³² *Ibid.*, par. 5.15.

La responsabilité de l'État peut également être invoquée dans le cadre d'un litige international: un autre État partie à la Convention sur le génocide pourrait tenter une action contre le Luxembourg, parce qu'il a intérêt à ce que tout autre État respecte ladite Convention sur le génocide. Le Luxembourg étant partie à la Convention sur le génocide, la CIJ a donc compétence pour son application et son interprétation à l'égard du Luxembourg. Le Luxembourg a également accepté la compétence obligatoire générale de la CIJ. Il existe un précédent en la matière: en 2024, le Nicaragua a saisi la CIJ contre l'Allemagne, arguant qu'en apportant un soutien politique, financier et militaire à Israël et en coupant les vivres à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), «l'Allemagne facilite la commission de ce génocide et, en tout état de cause, a manqué à son obligation de tout mettre en œuvre pour en prévenir la commission.»³³ La CIJ ne s'est pas encore prononcée sur le fond de cette requête. Dans un arrêt de 2024, elle a refusé d'ordonner des mesures conservatoires³⁴.

L'obligation des États tiers de prévenir les crimes contre l'humanité peut avoir une portée et un contenu similaires³⁵. Cependant, les juridictions internationales ne fournissent aucune directive spécifique à ce sujet. Le seuil de preuve requis pour établir un (risque de) génocide étant élevé, l'obligation des États tiers de prévenir les crimes contre l'humanité peut être déclenchée plus rapidement que l'obligation de prévenir le génocide. Nous constatons qu'une commission des Nations Unies et plusieurs organisations non gouvernementales ont considéré que certaines attaques israéliennes perpétrées dans le TPO constituent des crimes contre l'humanité³⁶. Nous constatons également qu'un manquement à l'obligation de prévenir les crimes contre l'humanité pourrait donner lieu à des poursuites contre le Luxembourg devant les juridictions nationales ou devant la CIJ, au même titre qu'un manquement à l'obligation de prévenir un génocide.

Enfin, nous soulignons que le devoir de prévenir est une obligation de conduite et non de résultat, en ce sens que la responsabilité du Luxembourg n'est pas invoquée s'il ne parvient pas à prévenir un génocide ou des crimes contre l'humanité, mais lorsqu'il ne prend pas les mesures *raisonnablement à sa disposition* en vue de prévenir un génocide.

2.2.2. Obligations de garantir le respect du droit international humanitaire

Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la CIJ a souligné que:

tous les États parties à la Quatrième Convention de Genève [relative à la protection des civils en temps de guerre] ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de s'assurer qu'Israël respecte le droit international humanitaire tel que consacré par cette Convention³⁷.

Dans son Commentaire de 2025 relatif à la Quatrième Convention de Genève, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a également souligné l'obligation juridique positive de tous les États parties de faire respecter les Conventions par les autres États³⁸. L'obligation des États tiers de garantir le respect du droit international humanitaire revêt une importance particulière au vu des éléments indiquant qu'Israël pourrait avoir commis des crimes de guerre, notamment en ce qui concerne les attaques perpétrées depuis le 7 octobre 2023³⁹.

Le non-respect par un État tiers de son obligation de garantir le respect du droit international humanitaire pourrait donner lieu à des poursuites judiciaires contre cet État.

³³ CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé (Nicaragua c. Allemagne)*, Requête introductive d'instance, 1^{er} mars 2024. La requête est disponible [ici](#). ³⁴ CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé (Nicaragua c. Allemagne)*, Mesures conservatoires, Ordonnance du 30 avril 2024, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 2024, p. 560. L'ordonnance est disponible [ici](#). ³⁵ Voir les articles 3 et 4 du Projet d'articles de la CDI sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité. ³⁶ Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et Israël, Doc. ONU A/79/232 (2024), Doc. ONU A/HRC/59/26 (2025); Human Rights Watch, "[Hopeless, Starving, and Besieged](#)," *Israel's Forced Displacement of Palestinians in Gaza* («Désespérés, affamés et assiégés. Le déplacement forcé des Palestiniens de Gaza par Israël»), 14 novembre 2024. ³⁷ CIJ, *Conséquences juridiques des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif du 19 juillet 2024, affaire n° 186, par. 279. L'avis est disponible [ici](#). ³⁸ Convention (IV) relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Genève, 12 août 1949, Commentaire de 2025, Article 1 – Respect de la Convention, par. 229-239. Le commentaire est disponible [ici](#). ³⁹ Voir, par exemple, le Rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante sur le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et Israël, Doc. ONU A/79/232 (2024). Ce rapport est disponible [ici](#) (en anglais).

L'exemple le plus frappant date de 2024, lorsqu'une cour d'appel néerlandaise a ordonné au Gouvernement néerlandais de suspendre les exportations de pièces détachées pour avions de chasse F-35 vers Israël au motif qu'il existait un risque manifeste que ces pièces soient utilisées en violation du droit international humanitaire, et que leur exportation risquait de constituer un manquement à l'obligation des Pays-Bas de garantir le respect de ce droit par Israël⁴⁰. S'agissant de l'obligation de veiller à ce qu'un autre État – Israël en l'espèce – agisse conformément au droit international humanitaire, la Cour a jugé que les États doivent prendre des mesures positives pour inciter les autres États à agir conformément aux Conventions de Genève et au Protocole additionnel aux Conventions de Genève, au moins en cas de violations graves⁴¹.

Toutefois, comme pour l'obligation de prévenir le génocide, toutes les juridictions nationales ne considèrent pas nécessairement que l'obligation de garantir le respect du droit international humanitaire, énoncée à l'article 1 commun aux Conventions de Genève, ait un effet direct dans l'ordre juridique national.

Les juridictions nationales peuvent également s'en remettre au Gouvernement, en invoquant la séparation des pouvoirs et le large pouvoir discrétionnaire des pouvoirs politiques en matière de politique étrangère⁴². À cet égard, il convient de noter que l'arrêt de la cour d'appel néerlandaise susmentionnée a été cassé par la Cour suprême au motif que la cour d'appel n'avait pas reconnu le pouvoir discrétionnaire du ministre en question⁴³. Selon la Cour suprême, les tribunaux ne devraient pas évaluer eux-mêmes s'il existe un risque manifeste de violations graves du droit international humanitaire, mais devraient demander au ministre de procéder à cette évaluation⁴⁴.

Concernant le **contentieux international**, dans la requête susmentionnée déposée devant la CIJ contre l'Allemagne, le Nicaragua allègue que l'Allemagne:

a manqué et continue de manquer aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article premier de la quatrième convention de Genève et des principes intransgressibles du droit humanitaire, non seulement en ne veillant pas à ce que les prescriptions de cette convention soient respectées, mais encore en fournissant une aide, y compris du matériel militaire [à Israël]⁴⁵.

L'argument avancé dans cette affaire est que les obligations des États tiers vont au-delà de l'obligation de ne fournir ni aide ni assistance, mais comprennent également l'obligation de garantir le respect du droit international humanitaire – une obligation qui peut être mise en œuvre par voie contentieuse.

2.2.3. Complicité

En vertu du droit international de la responsabilité des États, un État tiers «qui aide ou assiste un autre État dans la commission par ce dernier d'un fait internationalement illicite est internationalement responsable de cet acte si: a) cet État agit en connaissance des circonstances de cet acte internationalement illicite; et si b) cet acte serait internationalement illicite s'il était commis par cet État»⁴⁶.

Conformément à cette règle, si des États tiers sont informés du caractère internationalement illicite de certains actes commis par Israël, ils doivent éviter de se rendre complices de tels actes. La responsabilité d'un État tiers peut être engagée s'il a contribué de manière significative à l'acte en fournissant une aide et une assistance (à l'exclusion des contributions mineures). Toutefois, il n'est pas nécessaire que cette aide et cette assistance aient été essentielles à la réalisation de l'acte⁴⁷.

⁴⁰ Cour d'appel de La Haye, *Oxfam Novib et autres c. l'État néerlandais*, arrêt du 12 février 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191, par. 3.12. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ⁴¹ *Ibid.*, par. 3.12. ⁴² Cour d'appel de La Haye, *Al Haq et al. c. l'État néerlandais*, arrêt du 6 novembre 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:2290, par. 5.13 à 5.15. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ⁴³ Cour suprême (NL), arrêt du 3 octobre 2025, *L'État néerlandais c. Oxfam Novib et autres*, ECLI:NL:HR:2025:1435. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ⁴⁴ *Ibid.* ⁴⁵ CIJ, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé (Nicaragua c. Allemagne)*, Requête, 1^{er} mars 2024, p. 33. La requête est disponible [ici](#). ⁴⁶ Article 16 ([ARSIWA](#)). ⁴⁷ Article 16 ([ARSIWA](#)). Commentaire (5), p. 66.



Il n'est pas évident de tenir les États tiers responsables en tant que «complices» d'actes illicites commis par Israël:

- Premièrement, contrairement au devoir de prévention, la complicité n'est pas «fondée sur le risque», ce qui signifie que l'acte internationalement illicite doit effectivement être commis par l'État aidé ou assisté⁴⁸. Il ne suffit pas que l'action ou l'inaction d'un État tiers ait créé un risque de commission d'actes internationalement illicites par l'État aidé ou assisté. Par conséquent, le régime de complicité ne peut s'appliquer que s'il existe des preuves confirmant qu'Israël a commis des actes internationalement illicites.
- Deuxièmement, comme l'a souligné la CIJ, «la complicité suppose toujours [...] une action positive tendant à fournir aide ou assistance aux auteurs principaux», «alors que la violation de l'obligation de prévention résulte de la simple abstention de prendre et de mettre en œuvre les mesures adéquates»⁴⁹. Par conséquent, il convient d'identifier une action positive de la part de l'État tiers; une omission (ou défaut d'action) ne sera pas suffisante.
- Troisièmement, selon la Commission du droit international des Nations Unies, le droit international exige que l'État tiers «ait eu l'intention, par l'aide ou l'assistance apportée, de faciliter la commission de l'acte illicite»⁵⁰. Cela signifie qu'il faudrait apporter la preuve que l'État tiers avait l'intention de faciliter les actes illicites⁵¹. C'est un critère exigeant, car en général les États tiers n'ont pas une telle intention. Rares sont les États qui auront l'intention positive de faciliter les violations du droit international commises par Israël. Cependant, on pourrait aussi soutenir que, pour qu'il y ait complicité, la «connaissance des circonstances de l'acte illicite» suffit⁵². Dans cette interprétation, les États pourraient être complices des actes illicites d'Israël s'ils avaient connaissance des circonstances dans lesquelles ces actes se sont produits et qu'ils ont néanmoins (inconsidérément) entrepris de lui apporter aide et assistance.

⁴⁸ Ibid. ⁴⁹ CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), Arrêt, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ, 2007, par. 432. L'arrêt est disponible [ici](#). ⁵⁰ Article 16 (ARSIWA), commentaire (5), p. 66. ⁵¹ Voir également J. Crawford, *Opinion: Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories* («Avis: Obligations des tiers à l'égard des colonies israéliennes dans les territoires palestiniens occupés») (2012), rapport pour le TUC, p. 24. Pour une analyse de cet «élément psychologique», voir également Harriet Moynihan, *Aiding and Assisting: Challenges in Armed Conflict and Counterterrorism* («Aide et assistance: les défis des conflits armés et de la lutte contre le terrorisme»), rapport de Chatham House, novembre 2016, p. 10–21. ⁵² Vladyslav Lanovoy, *Complicity in an Internationally Wrongful Act* («La complicité dans un fait internationalement illicite»), dans André Nollkaemper et Ilias Plakokefalos (dir.), *Principles of Shared Responsibility in International Law: An Appraisal of the State of the Art* («Principes de responsabilité partagée en droit international: un état des lieux») (Cambridge University Press 2014) 150–156. Voir également la proposition néerlandaise de l'époque, qui suggérait que la responsabilité d'un État tiers devrait être engagée si «[c] et État agit ainsi alors qu'il connaît ou aurait dû connaître les circonstances de l'acte internationalement illicite». Voir Commission du droit international, *State Responsibility: Comments and observations received from Governments* («Responsabilité de l'État: Commentaires et observations reçus des gouvernements») (A/CN.4/515), Annuaire de la Commission du droit international (Commission du droit international 2001), vol. II, partie 1, p. 52.



Quoi qu'il en soit, il est incontestable que, **pour qu'il y ait complicité de génocide, la connaissance suffit**. Selon la jurisprudence de la CIJ, un État tiers peut, en vertu de l'article III(3) (e) de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, être complice si :

ses organes étaient conscients qu'un génocide était sur le point, ou en train, d'être commis, et que l'aide ou l'assistance fournie par lui, à partir du moment où cette conscience a été acquise, aux auteurs des actes criminels ou à ceux qui seraient sur le point de les commettre, permettrait, ou rendrait plus facile, la commission de ces actes⁵³.

Cela signifie qu'il suffit que l'État tiers ait connaissance des faits, même s'il ne partage pas l'intention génocidaire de l'autre État.



Toutefois, un État tiers ne peut être complice de génocide que s'il avait la certitude qu'un génocide était sur le point d'être commis ou était en cours⁵⁴.

Le fait qu'il existe un risque sérieux de génocide à Gaza, comme l'a constaté la CIJ dans son ordonnance de mesures conservatoires rendue dans le cadre de l'affaire *Afrique du Sud c. Israël* (janvier 2024), ne signifie pas qu'un génocide soit effectivement commis, et n'engage donc pas la responsabilité potentielle des États tiers au titre de la complicité. Ainsi, **les États tiers pourraient faire valoir qu'ils n'ont aucune certitude juridique qu'un génocide soit sur le point d'être commis ou soit en cours à Gaza**.

Cela dit, entre-temps, de nombreux rapports émanant d'organismes faisant autorité ont conclu qu'Israël a commis et continue de commettre un génocide.

Nous attirons l'attention en particulier sur un rapport présenté par la Commission d'enquête internationale indépendante sur le TPO au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies le 16 septembre 2025, dans lequel elle affirmait, sur la base d'une analyse juridique approfondie, ce qui suit :

La Commission conclut, pour des motifs raisonnables, que les autorités israéliennes et les forces de sécurité israéliennes ont commis et continuent de commettre les actes matériels (*actus reus*) suivants de génocide contre les Palestiniens de la bande de Gaza, à savoir : (i) le meurtre de membres du groupe ; (ii) le fait de causer des atteintes graves à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; (iii) le fait d'imposer délibérément au groupe des conditions d'existence visant à entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; et (iv) l'imposition de mesures visant à empêcher les naissances au sein du groupe... Concernant l'élément moral (*mens rea*) du génocide, la Commission conclut que les déclarations faites par les autorités israéliennes constituent une preuve directe d'une intention génocidaire. En outre, la Commission conclut que le comportement observé constitue un indice circonstanciel d'intention génocidaire et que cette intention génocidaire était la seule conclusion raisonnable qui pouvait être tirée de l'ensemble des éléments de preuve. Par conséquent, la Commission conclut que les autorités israéliennes et les forces de sécurité israéliennes ont eu et continuent d'avoir l'intention génocidaire d'exterminer, en tout ou en partie, les Palestiniens de la bande de Gaza⁵⁵.

⁵³ CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), Arrêt, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la CIJ 2007, par. 432. L'arrêt est disponible [ici](#). ⁵⁴ *Ibid.*, a contrario (distinguant la complicité du devoir de prévention du génocide). Voir, concernant la confusion entre le devoir de prévention du génocide et la complicité de génocide : Irene Pietropaoli, *Obligations of Third States and Corporations to Prevent and Punish Genocide in Gaza* (« Obligations des États tiers et des entreprises en matière de prévention et de sanction du génocide à Gaza »), SOMO – Centre de recherche sur les entreprises multinationales (2024), p. 12 (« Ainsi, l'obligation de s'abstenir de toute complicité par le biais d'une aide ou d'une assistance commence dès que l'État a connaissance de l'existence d'un risque sérieux de génocide. »). Le rapport est disponible [ici](#) (en anglais). ⁵⁵ *Analyse juridique du comportement d'Israël à Gaza au regard de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, Document de séance de la Commission d'enquête internationale indépendante sur le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et Israël, Doc. ONU A/HRC/60/CRP.3 (2025), par. 252 et 254. Cette analyse est disponible [ici](#) (en anglais – traduction par nos soins). Autre constatation de la commission d'un génocide : Résolution de l'Association internationale des spécialistes du génocide (IAGS) sur la situation à Gaza, 31 août 2025 ; Amnesty International, « *You Feel Like You Are Subhuman* : Israel's Genocide Against Palestinians in Gaza » (« Vous vous sentez comme des sous-hommes » : le génocide israélien contre les Palestiniens à Gaza »), 5 décembre 2024 ; Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 – Effacement génocidaire, Francesca Albanese, Doc. ONU A/79/384 (2024).

Dans sa déclaration d'intervention (2022) effectuée dans le cadre de l'affaire portée devant la CIJ relativement aux *Allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, le Luxembourg a estimé qu'il était « de bonne pratique de s'appuyer sur les résultats d'enquêtes indépendantes menées sous les auspices des Nations Unies avant de qualifier une situation de génocide et de prendre toute autre mesure en vertu de la convention »⁵⁶. Ainsi, **conformément à la politique internationale du Luxembourg, les conclusions de la Commission d'enquête internationale des Nations Unies revêtent un poids considérable**. Il n'est pas nécessaire qu'une cour ou un tribunal international, tel que la CIJ, ait établi le génocide pour que les obligations des États tiers soient déclenchées⁵⁷.

Nous constatons que **le seuil requis pour déduire l'intention génocidaire est élevé**, mais pas déraisonnablement élevé. À cet égard, nous attirons l'attention sur la déclaration conjointe d'intervention dans l'affaire pendante devant la CIJ relative à *l'Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar)*, présentée par le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (2023), qui préconisait une approche équilibrée de l'exigence d'intention génocidaire, qui « reconnaît la gravité exceptionnelle du crime de génocide sans rendre la déduction de l'intention génocidaire si difficile qu'il serait quasiment impossible d'établir un génocide ». Ainsi, selon les déclarants, « l'intention spécifique peut être établie sur le fondement d'une preuve circonstancielle »⁵⁸.

Par conséquent, au vu des éléments de preuve, il existe des motifs raisonnables de conclure qu'Israël a commis un génocide contre les Palestiniens dans la bande de Gaza. Les États tiers, comme le Luxembourg, peuvent être tenus responsables de complicité de génocide s'ils apportent aide et assistance à Israël dans la commission de ces actes.

Résumé 2.2.

Le Luxembourg a l'obligation individuelle de **prévenir le génocide** (ou d'y mettre fin s'il est déjà en cours) où qu'il soit commis. Dans la mesure où il existe un risque sérieux qu'un génocide soit en cours à Gaza, le Luxembourg **devrait user de toute son influence pour peser sur Israël**. De plus, compte tenu des motifs raisonnables de conclure qu'Israël a effectivement commis des actes de génocide contre les Palestiniens à Gaza, le Luxembourg **peut être tenu pour complicité de génocide s'il apporte aide et assistance à Israël dans la commission de ces actes**. Par ailleurs, le Luxembourg est tenu de **garantir le respect du droit international humanitaire par Israël**. Cette obligation est d'autant plus cruciale au vu des **preuves de crimes de guerre commis par Israël à Gaza**.

⁵⁶ [Déclaration d'intervention du Luxembourg du 13 octobre 2022](#). ⁵⁷ Voir également, [Proving Genocide](#) (« Prouver le génocide »), EJIL:Talk!, 18 septembre 2025. (« S'attendre à des preuves pleinement convaincantes ou à une preuve hors de tout doute raisonnable, comme celles que l'on obtient après des mois ou des années de procès contradictoire, relève ni plus ni moins d'une erreur de catégorie. ») ⁵⁸ *CIJ, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Gambie c. Myanmar)*, intervention conjointe du 10 novembre 2023, par. 49 à 51. La déclaration d'intervention est disponible [ici](#).

3. Mesures recommandées

Le droit international ne contient pas de liste exhaustive de mesures ou de sanctions que les États doivent adopter afin de s'acquitter de leurs obligations internationales. Cela signifie que les États disposent d'une certaine latitude pour déterminer les mesures appropriées afin de se conformer au droit international⁵⁹.

Du fait de cette latitude, les tribunaux peuvent, comme indiqué précédemment, faire preuve de prudence lorsqu'ils examinent les actes d'un État ou ses omissions présumées⁶⁰. Cela ne signifie pas pour autant que toute mesure proposée soit nécessairement discrétionnaire. Certaines mesures sont juridiquement obligatoires. Par exemple, il est interdit de fournir des armes à Israël lorsqu'il existe un risque qu'elles soient utilisées afin de commettre des crimes internationaux. De même, un État doit enquêter sur les auteurs présumés de crimes internationaux s'ils se trouvent sur son territoire.

Plus généralement, lorsqu'il apparaît que les efforts diplomatiques (par exemple, la convocation de l'ambassadeur) ont échoué, les États peuvent être contraints de prendre des mesures plus radicales, notamment des sanctions telles que des interdictions de voyager et des restrictions à l'importation⁶¹. Dans une résolution adoptée le 18 septembre 2024, confirmant l'avis consultatif de la CIJ du 19 juillet 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies a appelé tous les États à prendre les mesures suivantes afin de s'acquitter de leur obligation de ne pas reconnaître ni d'apporter aide ou assistance à l'occupation illégale du TPO par Israël:

- (a) Prendre des mesures pour que leurs nationaux et les sociétés et entités relevant de leur juridiction, ainsi que leurs autorités, **s'abstiennent de tout acte qui impliquerait la reconnaissance de la situation créée par la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ou qui constituerait une aide ou une assistance au maintien de cette;**
- (b) Prendre des mesures pour mettre fin à l'importation de tout produit provenant des colonies de peuplement israéliennes, ainsi qu'à la fourniture ou au transfert d'armes, de munitions et de matériel connexe à Israël, Puissance occupante, dans tous les cas où il y aurait des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils pourraient être utilisés dans le Territoire palestinien occupé;
- (c) Prendre des sanctions, notamment des mesures d'interdiction de voyager et de gel des avoirs, contre les personnes physiques ou morales qui participent au maintien de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, notamment à l'égard des violences commises par les colons;
- (d) Appuyer toute action visant à faire appliquer le principe de responsabilité au bénéfice de toutes les victimes⁶².

⁵⁹ Voir également la réaction du [Gouvernement](#) néerlandais (en néerlandais – traduction par nos soins) aux mesures décrites dans le rapport du Comité consultatif néerlandais sur les questions de droit international public (CAVV) concernant l'obligation des États tiers de prévenir le génocide, 2 octobre 2025, pp. 4-5: Le Gouvernement interprète cette partie de l'avis comme étant de nature descriptive – une classification qui peut l'aider à définir sa stratégie de prévention du génocide dans une situation donnée. Il ne considère pas cet aperçu comme un plan d'action obligatoire étape par étape ni comme une série de mesures qui doivent être prises dans un ordre précis. Le Gouvernement partage l'avis du CAVV selon lequel il est toujours nécessaire d'évaluer les mesures raisonnablement à sa disposition dans une situation donnée et celles qui, compte tenu des circonstances particulières, apparaissent comme étant les plus efficaces. Il appartient au Gouvernement de procéder à cette évaluation au cas par cas, et il dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Les mesures des différentes catégories décrites par le CAVV peuvent être combinées, et il est également possible de choisir de ne pas prendre d'autres types de mesures, en fonction de la situation spécifique, des capacités et du degré d'influence que les Pays-Bas peuvent exercer dans cette situation. ⁶⁰ Voir également Cour d'appel de La Haye, *Al Haq et al. c. l'État néerlandais*, arrêt du 6 novembre 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:2290, par. 8.8 à 8.10. ⁶¹ J. Sexton, "Sanctions against Israel: an International Law Perspective" («Sanctions contre Israël: une perspective de droit international»), Just Security, 17 septembre 2025. ⁶² [UN Doc. A/RES/ES-10/24 \(2024\)](#), par. 4, par. 5 (soulignement ajouté).

Dans le même esprit, concernant les actes de génocide commis contre les Palestiniens de Gaza, la Commission d'enquête internationale sur le TPO a recommandé à tous les États membres :

- (a) d'employer tous les moyens raisonnables à leur disposition afin de prévenir la commission d'un génocide dans la bande de Gaza;
- (b) de cesser tout transfert d'armes et autres équipements ou biens, y compris du carburant d'aviation, à l'État d'Israël ou à des États tiers lorsqu'il existe des raisons de soupçonner leur utilisation dans des opérations militaires ayant impliqué ou susceptibles d'impliquer la commission d'un génocide;
- (c) de veiller à ce que les personnes physiques et morales qui se trouvent sur leur territoire et qui relèvent de leur juridiction ne soient pas impliquées dans la commission d'un génocide, n'y apportent pas leur aide ou assistance, ni n'incitent à commettre un génocide, et de veiller à enquêter sur les personnes susceptibles d'être impliquées dans ces crimes et de les poursuivre en justice en vertu du droit international;
- (d) de faciliter les enquêtes et les procédures nationales et prendre des mesures (y compris l'imposition de sanctions) contre l'État d'Israël et contre les personnes physiques ou morales impliquées dans ou facilitant la commission d'un génocide ou dans l'incitation à commettre un génocide;
- (e) de coopérer avec l'enquête du Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale⁶³.

En ce qui concerne les mesures que les États tiers sont tenus de prendre afin de s'acquitter de leur obligation de prévenir le génocide, il convient également de citer le rapport du Comité consultatif néerlandais sur les questions de droit international public du 4 août 2025 :

Les États tiers sont tenus de prendre des mesures susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur les personnes soupçonnées de commettre ou de préparer un génocide. La capacité d'exercer une influence dépend de plusieurs facteurs. Une appréciation *in concreto* doit être effectuée dans chaque cas. En règle générale, on peut attendre davantage d'un État tiers qui entretient des liens étroits et de bonnes relations avec l'État à l'origine du risque de génocide.

Le droit international ne comporte pas de règles claires et fixes prescrivant les mesures à prendre afin de prévenir le génocide. Les États tiers doivent évaluer au cas par cas la pertinence et l'efficacité des mesures envisagées. Des mesures d'une sévérité croissante peuvent être prises, allant de mesures diplomatiques (modérées) à des mesures sévères (mesures de rétorsion et représailles). Si certaines mesures semblent dépourvues d'effet dissuasif, l'État concerné devrait prendre des mesures plus radicales, pour autant qu'il en ait la capacité⁶⁴.

⁶³ *Analyse juridique de la conduite d'Israël à Gaza au regard de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Document de séance de la Commission d'enquête internationale indépendante sur le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et Israël, 16 septembre 2025, Doc. ONU A/HRC/60/CRP.3, par. 257 (soulignement ajouté). Cette analyse est disponible [ici](#) (en anglais – traduction par nos soins). ⁶⁴ Comité consultatif néerlandais sur les questions de droit international public (CAVV), *L'obligation des États tiers de prévenir le génocide*, Rapport consultatif n° 50, 4 août 2025. Ce rapport est disponible [ici](#) (en anglais – traduction par nos soins).

Sans prétendre prescrire des mesures très précises que le Luxembourg doit prendre, nous présentons plusieurs options que le Luxembourg peut mettre en œuvre pour s'acquitter de ses obligations internationales pertinentes. Ces options ne sont certes pas exhaustives. Lorsque cela était possible, nous avons examiné si les mesures proposées nécessitaient des modifications au niveau du droit national.

Les mesures que nous proposons se fondent sur les obligations internationales susmentionnées qui incombent au Luxembourg: l'obligation de non-reconnaissance et l'obligation de ne pas apporter aide ou assistance (conformément à l'avis consultatif de la CIJ), ainsi que l'obligation de prévenir et de punir les crimes internationaux et de garantir le respect du droit international humanitaire. Inévitablement, certaines mesures pourraient donner effet simultanément à plusieurs obligations internationales. Par exemple, les restrictions sur le commerce des armes pourraient reposer sur l'obligation de ne pas apporter aide ou assistance, l'obligation de prévenir le génocide et les crimes contre l'humanité, et l'obligation de garantir le respect du droit international humanitaire. Dans la mesure du possible, nous indiquerons à quelle obligation internationale chaque mesure proposée se rapporte.

Du point de vue du droit international, la plupart de ces mesures constituent des rétorsions, c'est-à-dire des actes hostiles qui ne sont pas internationalement illicites. Certaines mesures peuvent être qualifiées de contre-mesures. Ces actes hostiles sont, en principe, internationalement illicites. Toutefois, leur caractère illicite est exclu, car ils visent à inciter un autre État – en l'occurrence, Israël – à respecter ses obligations internationales.⁶⁵ Le gel des avoirs ou l'interdiction de survol aérien en sont des exemples. En principe, l'État lésé prend des contre-mesures. Toutefois, la doctrine des contre-mesures collectives ou de tiers permettrait également à des États non lésés, comme le Luxembourg, d'agir contre l'État visé (Israël) dans l'intérêt commun. Ce type de contre-mesure fait l'objet d'une controverse internationale.⁶⁶ À notre connaissance, le Luxembourg ne l'a pas encore formellement soutenu. Les Pays-Bas l'ont soutenu récemment.⁶⁷

Nous proposons ces mesures dans le contexte des propositions en cours au niveau de l'UE, notamment celles de la Commission européenne visant à suspendre les volets commerciaux de l'accord d'association UE-Israël et à suspendre partiellement l'accord entre la Commission européenne et Israël permettant à Israël de participer au programme Horizon Europe⁶⁸. À la date du présent rapport (janvier 2026), aucune de ces propositions n'a été adoptée par le Conseil, ce qui confère une importance politique croissante à la question de savoir si le droit de l'UE autorise les États membres à agir individuellement.

⁶⁵ Article 49 et suivants ARSIWA. ⁶⁶ Argument «pour», par exemple, M. Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures* (Contre-mesures de tiers), Cambridge University Press 2017. Argument «contre», par exemple, A. Hofer, «*Third-Party Countermeasures: Making Custom Out of Ambiguous Practice?*» (Contre-mesures de tiers: faire d'une pratique ambiguë un usage?), 74 *International and Comparative Law Quarterly* (2025), 287-317. ⁶⁷ Réponse du Gouvernement au rapport consultatif du Comité consultatif sur les questions de droit international public (CAVV) intitulé «*Conséquences juridiques d'une violation grave d'une norme impérative: droits et devoirs internationaux des États en cas de violation de l'interdiction de l'agression*» (2024), p. 3 («[L]e gouvernement considère que les contre-mesures d'intérêt général sont, en tout état de cause, admissibles en réponse à une violation grave d'une norme impérative, mais ne souhaite pas en limiter l'usage à ce seul cas.»). Cette réponse est disponible [ici](#) (en anglais – traduction par nos soins).

⁶⁸ Voir respectivement Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à la suspension de certaines dispositions relatives au commerce de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part*, COM(2025)890, 17.9.2025, et Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à la suspension partielle de l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et Israël, d'autre part, relatif à la participation d'Israël au programme de l'Union Horizon Europe – programme-cadre pour la recherche et l'innovation*, COM(2025) 620 final, 28.07.2025.

3.1. Cesser la fourniture ou le transfert de certaines armes, munitions et équipements connexes à Israël

Conformément à la dimension négative de l'obligation de non-assistance prévue par le droit international, les États sont tenus de s'abstenir de fournir toute aide ou assistance au maintien de l'occupation illégale du TPO par Israël. Cela signifie que **les États tiers, comme le Luxembourg, doivent s'abstenir de transférer des armes et du matériel connexe à Israël si ces biens risquent d'être utilisés dans le TPO**⁶⁹. En outre, comme l'a indiqué la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur le TPO dans un rapport du 16 septembre 2025, les États tiers devraient cesser «le transfert d'armes et d'autres équipements ou biens, y compris du carburant d'aviation, à l'État d'Israël [...] lorsqu'il existe des raisons de soupçonner leur utilisation dans des opérations militaires qui ont impliqué ou pourraient impliquer la commission d'un génocide»⁷⁰. **Le transfert de matériel militaire devrait également cesser s'il y a lieu de soupçonner qu'il pourrait être utilisé afin de commettre d'autres crimes internationaux**, tels que des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Le droit de l'UE autorise les États membres, comme le Luxembourg, **à interdire l'exportation d'armes, de munitions et d'équipements connexes, ainsi que de biens à double usage** (c'est-à-dire des produits, technologies ou logiciels pouvant être utilisés à des fins civiles et militaires) vers Israël.

3.1.1. Le cadre législatif de l'UE

En matière de matériel militaire, le règlement (UE) 2008/944/PESC (position commune) applicable impose aux États membres d'évaluer les demandes de licence d'exportation au regard d'un ensemble de critères⁷¹. Parmi ces critères figurent «respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays»⁷². **La position commune exige que les États membres fondent cette évaluation sur «la base d'informations préalables fiables en ce qui concerne l'utilisation finale dans le pays de destination finale»**. En l'absence de telles informations, aucune licence d'exportation ne doit être accordée⁷³.

Dans le même esprit, le règlement de l'UE sur le contrôle des exportations de biens à double usage exige, pour les **biens à double usage** inscrits sur la liste de l'UE, que

Pour décider de l'octroi d'une autorisation, ou encore pour interdire un transit, au titre du présent règlement, les États membres prennent en considération tous les éléments pertinents, et notamment [...] les obligations et engagements internationaux de l'Union et des États membres, en particulier les obligations et engagements que chaque État membre a acceptés en tant que membre des régimes internationaux de non-prolifération et de contrôle des exportations ou du fait de la ratification des traités internationaux en la matière [...]⁷⁴.

L'obligation de non-assistance susmentionnée, en vertu du droit international, constitue indubitablement un élément pertinent à prendre en compte dans l'évaluation du contrôle des exportations, de même que, plus généralement, le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme. En conséquence, le droit de l'UE exige que les États membres tiennent compte de ces facteurs lors du traitement des demandes de licences d'exportation pour les biens visés par la liste de l'UE.

⁶⁹ Voir sur une obligation supposée pour les États tiers, dans le contexte du conflit en cours à Gaza, d'empêcher tout transfert direct ou indirect d'armes vers Israël: A. Lagerwall, «L'obligation des États d'empêcher tout transfert d'arme à partir de leur territoire vers Israël dans le contexte du conflit à Gaza», *Revue belge de droit international* (2024), pp. 529-577. ⁷⁰ *Analyse juridique de la conduite d'Israël à Gaza conformément à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, document de séance de la Commission internationale indépendante d'enquête sur le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et Israël, 16 septembre 2025, Doc. ONU A/HRC/60/CRP.3, par. 257(b). Cette analyse est disponible [ici](#) (en anglais – traduction par nos soins). ⁷¹ Position commune du Conseil 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires, JO L 335 du 13.12.2008, pp. 99-103. ⁷² Article 2(2)(2) de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires, JO 2008 L 335, p. 99-103. ⁷⁴ Article 5 du règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant un régime de l'Union pour le contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et du transfert de biens à double usage, JO L 206 du 11.6.2021, pp. 1-461.

Par ailleurs, le règlement relatif au contrôle des exportations de biens à double usage habilite les États membres à interdire totalement ou à exiger des exportateurs qu'ils demandent une autorisation d'exportation individuelle pour les biens à double usage non répertoriés au niveau de l'UE. Plus précisément, ils sont habilités à le faire «pour des raisons de sécurité publique, notamment pour la prévention des actes de terrorisme, ou pour des considérations relatives aux droits de l'homme»⁷⁵. Cette disposition garantit aux États membres la possibilité de restreindre l'exportation de biens à double usage s'ils craignent que ces biens puissent être utilisés en vue de soutenir l'effort de guerre israélien à Gaza ou l'occupation illégale du TPO par Israël, même si ces biens ne sont pas répertoriés au niveau de l'UE.

3.1.2. Mesures que le Luxembourg peut prendre

Les pratiques des États membres de l'UE en matière d'exportation de matériel militaire et de biens à double usage varient. Nous n'avons pas procédé à une analyse exhaustive des pratiques actuelles. Cependant, en août 2025, la Slovénie était, semble-t-il, le seul État membre de l'UE à avoir imposé une interdiction totale d'exportation d'armes vers Israël⁷⁶. D'autres États membres, dont l'Allemagne, ont opté pour des interdictions partielles concernant les équipements militaires susceptibles d'être utilisés à Gaza, les autorités allemandes délivrant des licences d'exportation au cas par cas. Fin septembre 2025, les médias allemands ont indiqué qu'aucune licence n'avait été accordée depuis l'entrée en vigueur de l'interdiction partielle en août 2025⁷⁷.

Dans la mesure où le Luxembourg a accordé par le passé des licences d'exportation pour du matériel militaire destiné à Israël, il doit systématiquement s'assurer qu'Israël n'utilise pas ce matériel dans le TPO ni pour commettre des crimes internationaux⁷⁸. C'est uniquement lorsque des garanties vérifiables sont données, attestant que les armes, munitions et équipements connexes sont utilisés exclusivement à des fins défensives (par exemple, pour le système antimissile Dôme de fer) ou qu'ils ont été exportés temporairement vers Israël à des fins de production avant d'être restitués au Luxembourg, que ces biens peuvent être envoyés en Israël⁷⁹.

La législation luxembourgeoise en vigueur prévoit déjà la possibilité de refuser l'octroi de licences d'exportation pour les équipements militaires. La loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations impose aux exportateurs de solliciter et d'obtenir des licences d'exportation pour les armes relevant de la position commune de l'UE⁸⁰. Elle autorise également le Gouvernement luxembourgeois à étendre la liste de l'UE afin de soumettre d'autres types d'équipements militaires à des restrictions à l'exportation.

Le ministre compétent – le ministre du Commerce extérieur – est tenu de prendre en compte les droits de l'homme lors de l'évaluation des demandes de licence d'exportation⁸¹. Il est légalement tenu de prendre en compte les droits de l'homme dans son évaluation⁸². À l'instar de la législation européenne, la loi prévoit expressément la possibilité pour le ministre compétent d'exiger des certificats d'utilisateur final comportant des garanties ou des indications quant à l'utilisation finale du ou des produits liés à la défense. En l'absence de telles garanties, le ministre peut refuser d'accorder la licence.

⁷⁵ Ibid., article 9. ⁷⁶ Yurii Stasiuk, 'Slovenia Becomes First EU Country to Ban All Weapons Trade with Israel' («La Slovénie devient le premier pays de l'UE à interdire tout commerce d'armes avec Israël») (POLITICO, 1^{er} août 2025). ⁷⁷ Richard Connor, 'German Arms Exports to Israel Fall to Zero after Embargo' («Les exportations d'armes allemandes vers Israël tombent à zéro après l'embargo») (dw.com, 25 septembre 2025). ⁷⁸ Alex Witte, 'Luxembourg Firms Supply Military Equipment to Israel' («Des entreprises luxembourgeoises fournissent du matériel militaire à Israël») (Luxembourg Times, 4 juillet 2025). ⁷⁹ À comparer avec: Cour d'appel de La Haye, *Al Haq et al. c. l'État néerlandais*, arrêt du 6 novembre 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:2290, par. 6.6. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ⁸⁰ La position commune de l'UE couvre les équipements militaires figurant sur la liste militaire commune de l'UE. Cette liste comprend 22 catégories de matériel militaire, garantissant ainsi un contrôle exhaustif des exportations d'armements entre les États membres de l'UE. Elle englobe les armes légères et de petit calibre, telles que les fusils, pistolets et mitrailleuses; les munitions et explosifs; les véhicules blindés et les chars; les aéronefs et hélicoptères militaires; les navires de guerre et les sous-marins; et les systèmes de missiles, y compris les lanceurs et les systèmes de guidage. Elle couvre également les systèmes de guerre électronique, les logiciels et technologies militaires, ainsi que les agents chimiques utilisés à des fins militaires. Voir la liste militaire commune de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 24 février 2025 (matériel couvert par la position commune du Conseil 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires) (mettant à jour et remplaçant la liste militaire commune de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 19 février 2024) (PESC), JO C, C/2025/1499 du 6.3.2025. ⁸² Article 3 de la [Loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations](#). Voir également *ibid.*, article 34 – clause générale, exigeant que les armes non inscrites sur les listes de l'ONU, de l'UE ou nationales restent soumises à une autorisation ministérielle préalable à l'exportation si l'exportateur a des raisons de soupçonner que cette exportation ou ce matériel affecte ou est susceptible d'affecter la sécurité nationale ou extérieure du Grand-Duché de Luxembourg ou la protection des droits de l'homme.

Nous estimons que, compte tenu de la situation sur le terrain dans le TPO, le Gouvernement luxembourgeois doit, a minima, soumettre les demandes d'autorisation d'exportation à un examen rigoureux afin de prévenir tout risque d'utilisation de matériel militaire par Israël dans le but de consolider son occupation illégale du TPO ou de commettre d'éventuels crimes internationaux.

Le Luxembourg pourrait également opter pour un **embargo total sur les armes**, à l'instar de la Slovaquie⁸³. Une telle interdiction ne nécessiterait aucune modification législative; le ministre compétent pourrait, en vertu des pouvoirs existants, refuser de délivrer toute licence d'exportation concernant des utilisateurs finaux basés en Israël. Pour être efficace, un embargo total sur les armes devrait couvrir non seulement l'exportation d'armes produites au Luxembourg, mais aussi leur transit sur le territoire luxembourgeois. Afin d'éviter tout contournement, l'interdiction devrait s'appliquer non seulement aux livraisons directes à l'armée israélienne, mais plus généralement à tous les clients basés en Israël. Elle devrait concerner toutes les armes, munitions et équipements connexes, quelle que soit leur utilisation déclarée (défensive ou offensive).

En matière d'exportation de biens à double usage, la législation luxembourgeoise en vigueur exige que les exportateurs sollicitent une autorisation d'exportation pour les biens visés par la liste européenne⁸⁴. Pour les biens à double usage non répertoriés au niveau de l'UE, les dispositions légales en vigueur prévoient que, lorsque leur exportation soulève des préoccupations en matière de droits humains, cette exportation est soumise à une autorisation, et que les exportateurs doivent donc, de leur propre initiative, solliciter une licence d'exportation⁸⁵. Concernant les critères devant encadrer la procédure d'autorisation d'exportation, la législation luxembourgeoise se réfère au règlement européen sur le contrôle des exportations de biens à double usage, qui impose aux États membres d'examiner les demandes d'exportation au regard du risque que des violations des droits humains soient commises avec le ou les biens concernés⁸⁶. Ces obligations impliquent que le **Luxembourg doit exiger des exportateurs qu'ils donnent des garanties selon lesquelles les biens à double usage seront utilisés exclusivement à des fins civiles et ne serviront pas à commettre des violations des droits de l'homme**.

Les exportateurs qui s'avèrent incapables de fournir de solides garanties devraient se voir refuser les licences d'exportation. Par ailleurs, nous estimons que l'exportation de nombreux biens à double usage non répertoriés au niveau de l'UE est susceptible de soulever des préoccupations en matière de droits humains et devrait, de ce fait, être soumise à des contrôles à l'exportation. Afin de garantir l'absence d'exportation, du Luxembourg vers Israël, de biens à double usage non répertoriés par l'UE et susceptibles de soulever des préoccupations en matière de droits humains, le Luxembourg pourrait **recenser les flux d'exportation existants de ces biens à double usage vers Israël**. Si cet exercice révèle l'existence de telles exportations, le Luxembourg pourrait établir une liste nationale des biens qui, bien que non répertoriés par l'UE, devraient, selon lui, faire l'objet de contrôles à l'exportation en raison des préoccupations qu'ils soulèvent en matière de droits humains. Afin de limiter les perturbations commerciales, nous conseillons au Gouvernement luxembourgeois de mettre cette liste à la disposition des exportateurs.

⁸³ *Ibid.*, article 7. ⁸⁴ Article 38 de la [Loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations](#). ⁸⁵ *Ibid.*, 45(2). ⁸⁶ L'article 38 de la loi prévoit que: «L'exportation, le transfert, le courtage et le transit des biens à double usage visés par le règlement (CE) n° 428/2009 se fait conformément aux dispositions de ce règlement.» La référence aux «biens à double usage visés par le règlement (CE) n° 428/2009» suggère que les dispositions pertinentes de la loi s'appliquent uniquement aux biens répertoriés par l'UE.

3.1.3. Importance de l'application de la réglementation

Dans le même esprit, il est important que les États membres de l'UE, y compris le Luxembourg, **allouent des ressources suffisantes pour faire appliquer correctement la réglementation en vigueur sur le contrôle des exportations**. L'application de cette réglementation s'est avérée complexe dans d'autres États membres de l'UE.



En Belgique, par exemple, des ONG ont intenté une action en justice contre le Gouvernement flamand pour avoir omis d'inspecter correctement un conteneur contenant des chargeurs à billes à destination du port israélien d'Ashdod⁸⁷. Le tribunal belge a conclu que les chargeurs à billes étaient des biens à double usage et relevaient bien de la liste des produits soumis au contrôle des exportations. L'exportateur n'avait pas sollicité de licence d'exportation. Ce litige soulève des questions quant à la bonne application par les autorités belges des restrictions à l'exportation en vigueur sur les biens à double usage vers des entités israéliennes.



Des litiges similaires ont été intentés dans d'autres États membres de l'UE. Par exemple, des décisions du Gouvernement allemand d'octroyer des licences d'exportation d'armes vers Israël ont été contestées devant les juridictions administratives, mais sans succès⁸⁸.

En revanche, une cour d'appel néerlandaise (2024) a jugé qu'il est contraire à l'article 1 commun des Conventions de Genève, au Traité sur le commerce des armes et à la position commune de l'UE susmentionnée qu'un État tiers continue de fournir des armes à un autre État si cet État tiers sait que cet autre État commet de graves violations du droit international humanitaire au moyen de ces armes⁸⁹. La Cour suprême néerlandaise (2025) a néanmoins cassé cette décision au nom du principe de séparation des pouvoirs⁹⁰. Cela illustre une fois de plus le rôle limité des juridictions nationales dans le contrôle judiciaire des décisions politiques discrétionnaires relatives aux licences d'exportation⁹¹. Cela ne signifie pas, naturellement, que ces décisions soient juridiquement dénuées de tout cadre légal.

En matière de contentieux international, **tout État pourrait invoquer la responsabilité d'un autre État devant la CIJ pour ses exportations d'armes vers Israël**, si ce dernier avait transféré des armes en sachant qu'elles seraient utilisées afin de commettre certaines violations du droit international⁹². Nous rappelons que le Nicaragua a saisi la CIJ contre l'Allemagne, arguant qu'en fournissant notamment un soutien militaire à Israël, l'Allemagne avait facilité un génocide ou manqué à son obligation de l'empêcher. Ce litige souligne la nécessité pour le Luxembourg d'appliquer rigoureusement la réglementation en vigueur en matière de contrôle des exportations.

⁸⁷ S. Van Chaze et al., *'Onenigheid in Vlaamse regering over beroep tegen verbod kortgedingrechter op doorvoer van militair materieel naar Israël'* (VRT, 17 juillet 2025). ⁸⁸ Voir, par exemple, Verwaltungsgericht Frankfurt/Main (2024) 5 L 2333/24.F; Verwaltungsgericht Berlin (2024) 4 L 119/24; Verwaltungsgericht Berlin (2024) 4 L 244/24; Verwaltungsgericht Berlin (2024) 4 L 801/24; Verwaltungsgericht Berlin (2024) 4 L 86/24. Voir pour une discussion: Strobel V, *'Litigating and Enforcing International Humanitarian Law before German Courts: Public Interest Litigation via Individual Rights as a Vehicle for Access to Justice in Situations of Armed Conflict'* (Plaider et faire appliquer le droit international humanitaire devant les tribunaux allemands: le contentieux d'intérêt public via les droits individuels comme moyen d'accès à la justice dans les situations de conflit armé) (2024) 71 *Netherlands International Law Review* 483. ⁸⁹ Cour d'appel de La Haye, *Oxfam Novib et al. c. l'État néerlandais*, arrêt du 12 février 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191, par. 3.12. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ⁹⁰ Au lieu de cela, la Cour suprême néerlandaise a enjoint à l'État (en l'occurrence, le ministre) de réexaminer l'autorisation à la lumière de son arrêt. Voir Cour suprême (Pays-Bas), arrêt du 3 octobre 2025, *L'État néerlandais c. Oxfam Novib et autres*, ECLI:NL:HR:2025:1435. L'arrêt est disponible [ici](#) (en néerlandais). ⁹¹ Elisabeth Hoffberger-Pippan, *'Obligations for Third States in the War between Israel and Hamas: To Deliver or Not to Deliver'* (« Obligations des États tiers dans la guerre entre Israël et le Hamas: livrer ou ne pas livrer ») (2025) 28 *Austrian Review of International and European Law Online* 119 (notant également que certaines décisions de justice allemandes font référence à la discrétion politique). ⁹² À cet égard, en ce qui concerne la Belgique, voir également la Société belge de droit international, *Israël – Obligations of Belgium and the European Union under international law* (« Israël – Obligations de la Belgique et de l'Union européenne en vertu du droit international »), lettre au Premier ministre et au ministre des Affaires étrangères, 13 juin 2025, par. 24. La lettre est disponible [ici](#) (en anglais).

Résumé 3.1.

Nous estimons que le Luxembourg doit soumettre les autorisations d'exportation à un examen rigoureux afin de prévenir tout risque que du matériel militaire puisse renforcer l'occupation israélienne ou contribuer à des crimes internationaux. Les exportateurs devraient être tenus de fournir des garanties solides selon lesquelles les biens à double usage sont exclusivement destinés à des usages civils, et tout bien à double usage – qu'il soit ou non répertorié au niveau de l'UE – susceptible de soulever des préoccupations en matière de droits humains devrait faire l'objet de contrôles appropriés.

À cette fin, nous recommandons que le Luxembourg recense de manière proactive tous les flux d'exportation pertinents, établisse une liste nationale des produits sensibles nécessitant une surveillance accrue, et veille à ce que ces informations soient facilement accessibles aux exportateurs. L'application effective de ces mesures est essentielle, comme l'ont démontré les expériences d'autres États membres de l'UE, et elle est cruciale pour que le Luxembourg puisse remplir ses obligations en vertu du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme.

3.2. Cesser l'importation de marchandises originaires des colonies israéliennes

Les produits originaires des colonies israéliennes implantées dans le TPO ne bénéficient pas du traitement préférentiel prévu par l'accord d'association UE-Israël. Toutefois, le droit de l'UE n'interdit pas leur importation; ces produits continuent d'accéder au marché de l'UE sans traitement préférentiel. Nous présentons brièvement la situation au niveau de l'UE (section 3.2.1.) et examinons ensuite les mesures que le Luxembourg pourrait prendre afin de limiter les importations de ces produits (sections 3.2.2. à 3.2.5.).

3.2.1. Situation au niveau de l'UE

Conformément à la politique actuelle de l'UE, les autorités douanières des États membres doivent refuser le traitement préférentiel prévu par l'accord d'association UE-Israël aux produits originaires des colonies israéliennes implantées dans le TPO⁹³. En vertu de cette politique, ces marchandises peuvent toujours entrer sur le marché de l'UE, mais sans traitement préférentiel et donc souvent à un coût plus élevé que les marchandises originaires d'Israël proprement dit. La législation européenne exige par ailleurs que les denrées alimentaires portent un étiquetage indiquant leur colonie d'origine.

À la lumière de l'avis consultatif de la CIJ de 2024, l'importation de marchandises originaires des colonies israéliennes devrait sans doute être interdite⁹⁴. En effet, comme indiqué précédemment, la CIJ a statué que, dans le cadre de l'obligation de non-reconnaissance, les États doivent «ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire».

⁹³ Voir Commission européenne, «Avis aux importateurs – Importations en provenance d'Israël dans l'UE», 2012/C 232/03, JO C 232, 3.8.2012, p. 5. ⁹⁴ Voir également la Déclaration de New York sur le règlement pacifique de la question palestinienne et la mise en œuvre de la solution à deux États, Note des coprésidents, 6 août 2025, Doc. ONU A/CONF.243/2025/1/Add.1 p. 13 ('Trade with Settlements: To take steps to prevent trade or investment relations that assist in the maintenance of the illegal situation created by Israel's settlements and their associated regime in the OPT, including towards ceasing the importation of any products originating in the Israeli settlements') («Commerce avec les colonies: Prendre des mesures pour empêcher les échanges commerciaux ou les investissements qui aident au maintien de la situation illicite créée par les colonies israéliennes dans le Territoire palestinien occupé et par le régime qui leur est associé, notamment en mettant fin à l'importation de tout produit provenant des colonies de peuplement israéliennes.»).

Idéalement, l'UE devrait adopter une interdiction portant sur l'importation des produits originaires des colonies israéliennes. Ceci pourrait se faire par l'adoption de sanctions sectorielles, en vertu de sa compétence en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC)⁹⁵, ou par le biais d'une législation adoptée en vertu de sa compétence exclusive en matière de politique commerciale⁹⁶. La première option requiert l'unanimité des États membres au sein du Conseil, tandis que la seconde exige la majorité qualifiée des États membres au sein du Conseil, ainsi que l'approbation de la Commission européenne et du Parlement européen. Cependant, aucune mesure n'a été prise en ce sens, car un nombre suffisant d'États membres s'y opposent pour empêcher leur adoption par le Conseil.

3.2.2. Mesures que le Luxembourg peut prendre

L'inaction de l'UE ne saurait servir de prétexte à des États membres, comme le Luxembourg, pour ne pas agir. En vertu du droit international, tous les États sont tenus de s'abstenir de toute transaction avec Israël concernant le TPO.

Plusieurs États membres de l'UE ont pris ces derniers mois des mesures visant à restreindre les échanges commerciaux avec les colonies israéliennes implantées dans le TPO. Le Gouvernement irlandais envisage actuellement de présenter un projet de loi en ce sens. La Belgique a annoncé en août 2025 son intention de prendre des mesures similaires, mais, en janvier 2026, aucune action concrète n'avait encore été entreprise⁹⁷. La Slovénie et l'Espagne ont déjà interdit les importations en provenance des colonies israéliennes implantées dans le TPO; la Slovénie envisage également d'interdire les exportations vers ces colonies⁹⁸.

Nous estimons que le Luxembourg est tenu, par le droit international, d'interdire les importations de marchandises originaires des colonies israéliennes implantées dans le TPO. Le droit de l'UE ne s'y oppose pas⁹⁹.

En matière de marchandises, le droit de l'UE offre à chaque État membre la possibilité de restreindre unilatéralement ses échanges. Le règlement de l'UE sur les importations offre une base juridique à cette fin, en autorisant les États membres à restreindre unilatéralement leurs échanges commerciaux en provenance de certains pays tiers pour «des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique [...]»¹⁰⁰. Le Luxembourg peut s'appuyer sur cette disposition pour restreindre unilatéralement le commerce de marchandises en provenance des colonies israéliennes implantées dans le TPO. Afin d'empêcher que de telles marchandises ne parviennent aux consommateurs luxembourgeois via d'autres États membres, l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) confère au Luxembourg une base juridique supplémentaire lui permettant de restreindre la vente de ces marchandises originaires du TPO mais ayant transité par d'autres États membres de l'UE pour parvenir jusqu'au Luxembourg. Cette disposition du traité permet aux États membres de restreindre la libre circulation des marchandises au sein de l'UE pour des motifs similaires à ceux prévus par le règlement relatif aux importations.

⁹⁵ Article 29 du TUE, en lien avec l'article 215 du TFUE. ⁹⁶ Article 207 du TFUE. ⁹⁷ 'Moyen-Orient, la souveraineté palestinienne – Accord au sein du Conseil ministériel restreint / Maxime Prévot' (2 septembre 2025). Une proposition de loi d'initiative parlementaire avait déjà été déposée en 2024 (voir ici). Concernant la lenteur de sa mise en œuvre, voir Valerie Droeven, 'Veel beloften uit Gaza-akkoord van regering-De Wever blijven dode letter: zelfs importban op goederen uit bezette gebieden slaapt aan' (De Standaard, 8 janvier 2026). ⁹⁸ Concernant la Slovénie, voir l'article Agencies, 'In Symbolic Move, Slovenia Bans West Bank Settlement Imports over War in Gaza' (« Dans une mesure symbolique, la Slovénie interdit les importations en provenance de Cisjordanie en raison de la guerre à Gaza ») (The Times of Israel, 6 août 2025). Concernant l'Espagne, voir le décret royal 10/2025 du 23 septembre 2025. ⁹⁹ Un expert a suggéré que certains États membres suspendent unilatéralement leur participation à l'accord d'association UE-Israël. Cet accord étant un « accord mixte » auquel l'UE et les États membres sont parties, une telle suspension serait possible en vertu du droit international. Toutefois, même si des États membres comme le Luxembourg pouvaient suspendre leur propre participation à l'accord, celui-ci resterait contraignant à leur égard en vertu du droit de l'UE. Ce serait certainement le cas des dispositions de l'accord qui concernent les relations commerciales UE-Israël, le commerce faisant partie de la compétence exclusive de l'UE. Pour la proposition, voir Piet Eeckhout et David van Reybrouck, 'Het associatieverdrag met Israël opzeggen doe je zo' (De Standaard, 26 septembre 2025). ¹⁰⁰ Article 24, paragraphe 2, du règlement (UE) 2015/478 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif aux règles communes applicables aux importations (codification), JO L 83 du 27.3.2015, pp. 16-33. De même, en vertu de l'article 134, paragraphe 1, du code des douanes de l'Union, « Les marchandises qui sont introduites sur le territoire douanier de l'Union [...] peuvent faire l'objet de contrôles douaniers. Le cas échéant, elles peuvent faire l'objet de mesures de prohibition ou de restriction justifiées, entre autres, par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique ».



Afin de se prévaloir des possibilités susmentionnées, le Luxembourg devrait démontrer de manière crédible que ses restrictions commerciales unilatérales poursuivent un objectif légitime, que ces restrictions sont appropriées à la réalisation de cet objectif et qu'elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (c'est-à-dire le critère dit de proportionnalité). Bien qu'une certaine incertitude subsiste, la Cour de justice de l'Union européenne ne s'étant jamais prononcée sur des faits similaires, nous estimons que les mesures visant à restreindre le commerce de marchandises avec les colonies israéliennes implantées dans le TPO satisfont aux exigences suivantes :

- L'objectif de se conformer aux obligations du Luxembourg en vertu du droit international coutumier et des conventions susmentionnées est légitime.
- La restriction du commerce de marchandises avec les colonies israéliennes implantées dans le TPO constitue une mesure appropriée, car ce faisant, le Luxembourg donne directement effet à l'instruction de la CIJ de « n'apporter ni aide ni assistance au maintien de la situation créée par la présence illégale d'Israël dans les Territoires palestiniens occupés ». Le fait que les mesures luxembourgeoises, à elles seules, ne suffiront probablement pas à modifier la situation sur le terrain dans le TPO ou à Gaza est sans importance à cet égard. Conformément à l'avis consultatif de la CIJ dans l'affaire de Bosnie, mentionnée précédemment : même si les flux commerciaux sont faibles, la portée symbolique de l'imposition de restrictions commerciales et ses conséquences politiques potentielles ne sauraient être sous-estimées¹⁰¹.

- Enfin, ces restrictions commerciales ne dépasseraient pas ce qui est nécessaire, car elles se limiteraient aux échanges avec les colonies israéliennes implantées dans le TPO occupé illégalement, et ne s'étendraient donc pas à l'ensemble des échanges commerciaux entre le Luxembourg et Israël. De plus, comme indiqué précédemment, nous estimons que les exigences d'étiquetage actuelles, qui imposent aux entreprises proposant des produits issus des colonies de les identifier comme tels, ne suffisent pas à satisfaire à l'obligation du Luxembourg de « s'abstenir de toute relation économique ou commerciale avec Israël concernant le TPO ou des parties de celui-ci, susceptible de consolider sa présence illégale sur le territoire ».

En ce sens, une interdiction est effectivement nécessaire et donc proportionnée. Sur le plan du droit luxembourgeois, l'interdiction de l'importation de marchandises provenant des colonies israéliennes implantées dans le TPO pourrait nécessiter une modification législative similaire à celle actuellement en discussion en Irlande.

¹⁰¹ En outre, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne précise que le critère d'adéquation se rapporte principalement à la nécessité de cohérence des mesures. Par exemple, une mesure visant à protéger l'environnement en interdisant un seul type de pesticide, tandis qu'un pesticide légèrement différent, mais présentant des effets environnementaux négatifs similaires, n'est pas concerné, ne sera vraisemblablement pas jugée adaptée à la réalisation de l'objectif légitime de protection de l'environnement. Dans cette perspective, une mesure luxembourgeoise interdisant tous les biens provenant des colonies israéliennes implantées dans le TPO serait manifestement cohérente et donc appropriée. Voir par exemple l'arrêt C-169/07, *Hartlauer Handelsgesellschaft mbH*, EU:C:2009:141. Dans cette affaire, l'Autriche avait restreint l'implantation de centres de diagnostic médical privés afin de protéger la santé publique. La Cour a jugé cette mesure inadaptée car l'Autriche autorisait des services similaires sous d'autres conditions, ce qui était préjudiciable à la cohérence de son objectif de santé publique.

3.2.3. L'importance de l'application des règles

Afin d'éviter que des marchandises provenant de colonies israéliennes implantées dans le TPO n'atteignent involontairement les consommateurs luxembourgeois, **il est essentiel que les douanes luxembourgeoises contrôlent le plus grand nombre possible d'importations en provenance d'Israël, dans la mesure de ses capacités logistiques.**

Les protocoles européens existants visant à différencier les marchandises provenant d'Israël proprement dit (c'est-à-dire de l'État d'Israël tel que défini par les frontières de 1967) et celles provenant des colonies israéliennes implantées dans le TPO doivent être strictement appliqués. Ces protocoles exigent des importateurs qu'ils indiquent le code postal du lieu de production des produits dans la déclaration en douane¹⁰². Ils servent actuellement à garantir que les marchandises provenant des colonies israéliennes implantées dans le TPO ne bénéficient pas involontairement d'un accès préférentiel au marché de l'UE via l'accord d'association UE-Israël. Ils peuvent néanmoins être également utilisés afin d'imposer une interdiction totale de ces importations au Luxembourg.

3.2.4. Le défi des chaînes d'approvisionnement transfrontalières



Un défi particulier se pose concernant **les produits transformés qui contiennent des matières premières provenant des colonies israéliennes implantées dans le TPO**. Pour être efficace, une interdiction d'importation devrait couvrir **non seulement les produits entièrement fabriqués dans les colonies israéliennes implantées dans le TPO, mais aussi les produits transformés dont les matières premières proviennent de ces colonies**. Le Luxembourg devrait a minima interdire les importations de produits composites qui ne sont pas classés comme étant originaires d'Israël au sens de l'accord d'association UE-Israël, en raison d'une transformation insuffisante des matières premières en Israël¹⁰³. Cette approche permettrait en effet aux douaniers luxembourgeois de s'appuyer sur les orientations européennes existantes afin de différencier les marchandises provenant d'Israël de celles qui proviennent des colonies implantées dans le TPO¹⁰⁴.

Cela étant dit, nous estimons que les orientations actuelles de l'UE en matière de différenciation ne suffisent pas pour permettre à l'UE – et par extension, à ses États membres – de respecter l'obligation de ne pas soutenir l'occupation illégale du TPO par Israël. Afin de garantir le respect intégral de l'avis consultatif de la CIJ, tout bien contenant des matières premières provenant d'une colonie israélienne implantée dans le TPO devrait être interdit, indépendamment du degré ou de l'intensité de la transformation effectuée en Israël. Toutefois, une action collective au niveau de l'UE est nécessaire pour y parvenir. Une interdiction d'importation autonome mise en place par le Luxembourg devrait donc, a minima, s'étendre aux biens transformés contenant des matières premières provenant des colonies, mais qui ne sont pas considérés comme étant originaires d'Israël au sens de l'accord d'association UE-Israël.

Parallèlement, le Luxembourg pourrait plaider au niveau de l'UE en faveur de réformes supplémentaires de la politique de différenciation de l'UE afin d'empêcher, en toutes circonstances, l'entrée sur le marché de l'UE de biens issus des colonies, que ce soit directement en tant que produits finis ou indirectement en tant que matières premières incorporées à des biens par ailleurs produits en Israël.

¹⁰² Commission européenne, [Avis aux importateurs. Importations effectuées en provenance d'Israël à destination de l'UE](#), 2012/C 232/03, 3.8.2012. ¹⁰³ Voir notamment le protocole n° 4 de l'accord d'association UE-Israël. ¹⁰⁴ Voir entre autres *ibid.*

3.2.5. Absence de boycott généralisé des produits israéliens

Afin de clarifier les choses, bien que les mesures susmentionnées constituent une escalade significative par rapport aux pratiques antérieures, **nous ne préconisons pas un boycott généralisé des produits israéliens**. Un tel boycott violerait à la fois l'accord d'association UE-Israël et les principes juridiques généraux de l'OMC, tels que le principe de non-discrimination et la clause de la nation la plus favorisée. Une telle politique irait en outre au-delà des recommandations formulées par la CIJ dans son avis consultatif de 2024, puisqu'un boycott total inclurait également des biens qui ne contribuent pas à consolider l'occupation illégale du TPO par Israël¹⁰⁵.

Dans le même temps, comme indiqué précédemment, **il peut s'avérer difficile, en pratique, de distinguer les relations commerciales et économiques entre Israël proprement dit et les relations qui consolident la présence israélienne dans le TPO**. Nombre d'actions israéliennes, telles que l'application de mesures de sécurité, peuvent viser à garantir la sécurité nationale à l'intérieur des frontières reconnues d'Israël, mais avoir des répercussions directes sur le TPO. Nous n'irons pas jusqu'à affirmer que toutes les relations avec Israël consolident sa présence dans le TPO¹⁰⁶. À la lumière de l'avis consultatif de la CIJ de 2024, nous conseillons néanmoins au **Luxembourg de restreindre également ses relations économiques relativement aux activités qui se déroulent en Israël mais qui contribuent à consolider la présence illégale d'Israël dans le TPO**, ou qui contribuent à la commission de crimes internationaux¹⁰⁷.

Bien que nous n'ayons pas analysé les échanges commerciaux actuels entre le Luxembourg et Israël, il est possible que des entreprises luxembourgeoises proposent des services à des entreprises ou à des particuliers situés dans les colonies israéliennes implantées dans le TPO, ou qu'elles achètent des services auprès de ces derniers. **Pour que les restrictions commerciales soient véritablement efficaces, elles devraient également s'appliquer aux services**. Or, le droit de l'UE n'offre pas de moyen simple d'y parvenir. Il n'existe, notamment, aucun équivalent au règlement relatif aux importations de services qui autorise expressément les États membres à restreindre unilatéralement le commerce pour des raisons de moralité publique. Les complexités juridiques liées à la restriction du commerce des services font actuellement l'objet de débats en Irlande, où le procureur général prépare un avis sur la légalité de l'inclusion des services dans le projet de loi susmentionné relatif au TPO. **Nous ne recommandons pas que le Luxembourg prenne des mesures visant à restreindre unilatéralement l'importation ou l'exportation de services vers des entreprises ou des particuliers établis dans les colonies israéliennes implantées dans le TPO**.

Cela étant, comme nous l'expliquons plus loin, d'autres dispositions juridiques – y compris le droit pénal – peuvent avoir pour effet de restreindre le commerce des services: les États membres comme le Luxembourg devraient réglementer les activités des entreprises qui contribuent à l'occupation du TPO par Israël, et le droit pénal peut servir d'instrument supplémentaire pour responsabiliser les entreprises qui agissent ainsi.

¹⁰⁵ La CIJ a seulement enjoint les États à « ne pas entretenir, en ce qui concerne le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci, de relations économiques ou commerciales avec Israël qui seraient de nature à renforcer la présence illicite de ce dernier dans ce territoire ». Si la CIJ avait envisagé un boycott total d'Israël, elle l'aurait certainement indiqué explicitement. Un boycott d'Israël allant au-delà des instructions de la CIJ, nous estimons qu'une restriction générale des importations de produits originaires d'Israël ne saurait se justifier par l'exception prévue à l'article XX du GATT. Par ailleurs, si les États peuvent, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, décider d'imposer un boycott total pour s'acquitter de leurs obligations en matière de crimes internationaux (par exemple, pour prévenir un génocide), un tel boycott paraît disproportionné au regard de l'objectif visé. Il est donc préférable de restreindre les échanges commerciaux en ce qui concerne les produits qui contribuent à la commission de crimes internationaux.

¹⁰⁶ R. Wilde, 'Illegality of Israel's presence in the Palestinian Gaza Strip and West Bank, including East Jerusalem, in the light of the 2024 Occupied Palestinian Territory Advisory Opinion of the International Court of Justice, and consequences for third States and the European Union' (« L'illégalité de la présence israélienne dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, à la lumière de l'avis consultatif de 2024 de la Cour internationale de justice sur le Territoire palestinien occupé, et ses conséquences pour les États tiers et l'Union européenne », 1^{er} décembre 2024 (« Étant donné que les dimensions économiques de la présence israélienne dans le TPO sont inextricablement liées à l'économie israélienne en général, toutes les transactions économiques et commerciales avec Israël « concernent », d'une manière ou d'une autre, tout ou partie du TPO, et toutes ces transactions « peuvent » consolider cette présence. »). ¹⁰⁷ Dans ce sens également, voir Hernández, G., et Wessel, R. A. (2025). *Avis juridique d'expert sur les implications pour l'Union européenne de l'avis consultatif de juillet 2024 de la Cour internationale de justice concernant les politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé*. Parlement européen, p. 47.

Résumé 3.2.

Nous recommandons que le Luxembourg **renforce son approche en matière d'importation de biens provenant des colonies israéliennes** implantées dans le TPO. Les recommandations suggèrent que le Luxembourg pourrait **plaider auprès de l'UE en faveur de réformes de sa politique de différenciation**, afin d'empêcher l'entrée sur le marché européen des produits issus des colonies, qu'il s'agisse de produits finis ou de matières premières intégrées à des produits. Par ailleurs, si une action de l'UE devait s'avérer impossible, **le Luxembourg pourrait restreindre unilatéralement les importations des produits provenant des colonies israéliennes**.

Pour être efficace, une interdiction d'importation devrait couvrir non seulement les biens entièrement produits dans les colonies, mais aussi les produits transformés contenant des matières premières provenant de ces mêmes colonies. Le Luxembourg pourrait ainsi interdire les importations de produits composites qui ne respectent pas les règles d'origine de l'accord d'association UE-Israël, en s'appuyant sur les orientations européennes existantes afin de différencier les produits israéliens de ceux qui sont issus des colonies. Bien qu'une interdiction d'importation des produits issus des colonies soit recommandée, **nous ne préconisons pas un boycott généralisé des produits israéliens**.

3.3. Réglementer les activités des entreprises qui contribuent à l'occupation illégale

Les États tiers, comme le Luxembourg, ont l'obligation positive de réglementer les activités de leurs ressortissants, entreprises et entités qui contribuent à l'occupation illégale du TPO («réglementation obligatoire de l'État d'origine»), compte tenu de la dimension positive du devoir de non-assistance en vertu du droit international coutumier. Nous examinons le contenu de cette obligation positive (3.3.1.) et nous nous intéressons plus particulièrement à la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et à son importance pour le Luxembourg (3.3.2.).

3.3.1. Obligation positive de réglementer les entreprises

Nous rappelons que l'Assemblée générale des Nations Unies a appelé tous les États à :

prendre des mesures pour que leurs nationaux et les sociétés et entités relevant de leur juridiction, ainsi que leurs autorités, s'abstiennent de tout acte qui impliquerait la reconnaissance de la situation créée par la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ou qui constituerait une aide ou une assistance au maintien de cette situation¹⁰⁸.

Par ailleurs, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a recommandé en 2025 aux États de prendre «toutes les mesures nécessaires pour éviter de reconnaître, d'appuyer ou d'aider l'occupation israélienne en territoire palestinien, notamment en veillant à ce qu'aucune entreprise domiciliée sur son territoire ou relevant de sa juridiction ne soit impliquée dans les colonies de peuplement israéliennes illégales»¹⁰⁹.

¹⁰⁸ UN Doc. A/RES/ES-10/24 (2024), par. 5(a). ¹⁰⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales sur le septième rapport périodique du Royaume des Pays-Bas*, Doc. ONU E/C.12/NLD/CO/7 (2025), par. 17 a).

Nous constatons à cet égard qu'une société mère enregistrée au Luxembourg figure dans la base de données des Nations Unies qui recense les entreprises opérant dans les colonies israéliennes du TPO¹¹⁰. Selon l'ONU, cette société est impliquée dans «[l]a fourniture de services et d'infrastructures soutenant le maintien et l'existence des colonies, y compris le transport» et «l'utilisation des ressources naturelles, en particulier l'eau et les terres, à des fins commerciales»¹¹¹.

Plus généralement, le Luxembourg pourrait envisager d'adopter une législation, ou a minima des orientations administratives, afin de garantir que ses ressortissants (personnes morales) ne soient pas impliqués, directement ou indirectement, dans l'occupation illégale du TPO¹¹².

Ces règles pourraient également s'appliquer aux institutions financières qui détiennent des participations dans des entreprises opérant dans les colonies israéliennes. Le respect de la loi devrait être dûment contrôlé et appliqué. Le Luxembourg pourrait imposer des **obligations de déclaration** aux entreprises dont les activités peuvent contribuer à l'occupation illégale du TPO. Le Luxembourg devrait également prévoir des sanctions **administratives, pénales et/ou civiles** en cas de non-respect de la loi. Ces mesures devraient être conçues de manière à garantir la conformité avec le droit de l'UE en vigueur, notamment les principes de libre circulation énoncés dans les traités de l'UE. Par analogie avec une interdiction d'importer des produits, de telles mesures devraient également satisfaire au critère de proportionnalité. Le respect de son obligation de non-assistance en vertu du droit international coutumier constituerait, ici aussi, un objectif légitime.

3.3.2. La directive européenne relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CS3D)

Il convient de mentionner à cet égard la **directive relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CS3D)**, adoptée au niveau de l'UE¹¹³. La directive CS3D exigera des États membres de l'UE qu'ils adoptent une législation imposant aux grandes entreprises de cartographier leurs chaînes d'approvisionnement afin d'identifier les risques liés aux droits humains et de prendre des mesures correctives le cas échéant. Les entreprises qui ne s'y conformeront pas pourront être tenues responsables et passibles d'amendes administratives. Le Luxembourg devrait veiller à transposer la directive CS3D dans les meilleurs délais et à tirer parti des flexibilités qu'elle offre aux États membres afin d'en garantir une efficacité maximale.

Une proposition de modification de la directive CS3D a été adoptée en décembre 2025¹¹⁴. Suite à cette réforme, la CS3D s'appliquera à un nombre réduit d'entreprises; les amendes administratives seront plafonnées à 3% du chiffre d'affaires mondial des entreprises; et le délai de transposition a été prolongé. Le ministre luxembourgeois de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme, M. Lex Delles (DP), et la ministre de la Justice, Mme Elisabeth Margue (CSV), ont récemment informé la Chambre des Députés qu'une vingtaine de multinationales dont la société mère ultime est établie au Luxembourg seraient concernées par la directive CS3D¹¹⁵. Bien que ces amendements aient considérablement réduit la portée de la directive, la CS3D reste un mécanisme potentiellement puissant qui peut permettre au Luxembourg de s'assurer que les multinationales basées au Luxembourg ne contribuent pas à l'occupation du TPO par Israël en violation du droit international.

¹¹⁰ Voir la mise à jour par le HCDH de la base de données de toutes les entreprises impliquées dans les activités détaillées au paragraphe 96 du rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'enquêter sur les conséquences des colonies israéliennes pour les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels du peuple palestinien dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, en date du 30 juin 2023, mentionnant notamment Altice International Ltd. à la page 6. Cette société figure également dans la [base de données «Who Profits» qui recense les entreprises complices](#). D'autres sociétés luxembourgeoises pourraient également être impliquées. À cet égard, nous renvoyons à une base de données (non publique) compilée par Francesca Albanese, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans le TPO, qui recense environ 1000 entreprises. Voir son rapport du 2 juillet 2025, 'From Economy of Occupation to Economy of Genocide' («De l'économie d'occupation à l'économie de génocide»), Doc. ONU A/HRC/59/23 (2025), par. 8 et 22. ¹¹¹ Mise à jour du HCDH 2023, p. 2. ¹¹² Comparons cela à la «politique de dissuasion» néerlandaise, qui vise à dissuader les entreprises néerlandaises de faire affaire avec les colonies israéliennes du TPO. Pour une analyse critique de cette politique, voir SOMO, *The Netherlands tolerates trade with settlements; and prefers to sweep that under the carpet. Analysis of the Dutch Discouragement Policy 2006–2023* («Les Pays-Bas tolèrent le commerce avec les colonies et préfèrent l'ignorer. Analyse de la politique de dissuasion néerlandaise 2006–2023»). Cette analyse est disponible [ici](#) (en néerlandais).

¹¹³ Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 relative au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937 et le règlement (UE) 2023/2859, JO L 2024/1760 du 5.7.2024 (CS3D). ¹¹⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 et (UE) 2024/1760 en ce qui concerne certaines obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité et au devoir de vigilance applicables aux entreprises, COM(2025) 81 final, 27.2.2025. La proposition est disponible [ici](#). ¹¹⁵ Ioanna Schimizzi, 'Some 20 Luxembourg Companies Targeted by the CS3D' («Une vingtaine d'entreprises luxembourgeoises ciblées par la CS3D») (Paperjam, 8 décembre 2025).

Résumé 3.3.

Nous recommandons que le Luxembourg adopte des mesures rigoureuses pour encadrer les activités de ses ressortissants, entreprises et entités afin de garantir qu'ils ne contribuent pas, directement ou indirectement, au maintien de l'occupation illégale du TPO par Israël. Le Luxembourg devrait envisager d'adopter une législation ou de publier des directives administratives visant à empêcher toute implication des entreprises dans des activités soutenant l'occupation, notamment par le

biais de chaînes d'approvisionnement, d'investissements financiers ou de prestations de services. Ces mesures devraient s'accompagner d'obligations de déclaration et de mécanismes de contrôle efficaces, ainsi que de sanctions administratives, pénales et civiles en cas de non-respect. La mise en œuvre rapide et intégrale de la directive CS3D par le Luxembourg devrait s'inscrire dans ces efforts.

3.4. Restreindre l'accès aux marchés publics luxembourgeois

Le Luxembourg pourrait également prendre des mesures en matière de marchés publics. Pour ce faire, il peut inclure dans les appels d'offres des critères ayant pour effet d'exclure les entreprises qui contribuent ou ont contribué à l'effort de guerre israélien à Gaza ou à l'occupation illégale du TPO par Israël.

De tels critères d'exclusion ne viseraient pas spécifiquement les entreprises basées en Israël et ne seraient donc pas discriminatoires au sens de l'article IV de l'Accord sur les marchés publics (non-discrimination), auquel le Luxembourg et Israël sont parties.

De tels critères d'exclusion seraient, de surcroît, conformes à la directive européenne sur les marchés publics, laquelle autorise les États membres à exclure des soumissionnaires des appels d'offres lorsque «le pouvoir adjudicateur peut démontrer par tout moyen approprié que l'opérateur économique a commis une faute professionnelle grave qui remet en cause son intégrité»¹¹⁶. L'implication dans de graves violations des droits de l'homme, qu'elle soit directe ou indirecte, devrait être considérée comme une «faute professionnelle grave» et peut donc entraîner l'exclusion de la procédure d'appel d'offres.

Conscient de cette possibilité, le Luxembourg pourrait ajouter des critères d'exclusion aux appels d'offres de manière à exclure les entreprises impliquées, directement ou indirectement, dans l'effort de guerre israélien à Gaza ou dans l'occupation du TPO par Israël. Cette mesure ne requiert aucune modification législative au Luxembourg, puisque la possibilité d'exclure les soumissionnaires pour «faute professionnelle grave» est déjà prévue par la législation luxembourgeoise¹¹⁷.

¹¹⁶ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, JO L 094/065 du 28.3.2014, Article 57(4)(c). ¹¹⁷ L'article 29(3) de la [Loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics](#) prévoit que: «Les pouvoirs adjudicateurs peuvent exclure tout opérateur économique de la participation à une procédure de passation de marché dans l'un des cas suivants: ... c) le pouvoir adjudicateur peut démontrer par tout moyen approprié que l'opérateur économique a commis une faute professionnelle grave qui remet en cause son intégrité...».

3.5. Restreindre l'accès aux financements publics de la recherche

Israël étant membre associé du programme Horizon Europe de l'UE, ses institutions de recherche et ses chercheurs bénéficient régulièrement de financements européens. La Commission européenne a proposé de suspendre partiellement la participation d'Israël à ce programme¹¹⁸. Toutefois, au moment de la rédaction du présent rapport, cette proposition n'a pas recueilli suffisamment de soutien des États membres pour être adoptée¹¹⁹.

Cela étant, outre les financements européens pour la recherche, la plupart des États membres de l'UE disposent de leurs propres programmes nationaux de financement de la recherche. Au Luxembourg, le Fonds national de la recherche (FNR) est le principal bailleur de fonds publics pour la recherche.

Le Luxembourg pourrait prendre des mesures visant à garantir que les fonds du FNR ne puissent pas servir à financer des recherches qui contribuent, directement ou indirectement, à l'effort de guerre israélien à Gaza ou à l'occupation illégale du TPO par Israël.

À notre connaissance, cela ne nécessite aucune modification législative. Les demandes de financement sont évaluées par le conseil d'administration du FNR, qui est habilité à compléter les critères de sélection «en fonction des objectifs de la politique nationale de R&D»¹²⁰. La majorité des membres du conseil d'administration sont nommés par le Gouvernement luxembourgeois. Le conseil statue à la majorité qualifiée de ses membres¹²¹. **Le conseil d'administration pourrait mettre en œuvre des politiques visant à vérifier que les projets proposés ne contribuent pas à l'effort de guerre israélien à Gaza ni à l'occupation illégale du TPO par Israël.** Afin de renforcer l'exigence selon laquelle les fonds du FNR ne peuvent pas être utilisés pour soutenir l'effort de guerre d'Israël ou son occupation illégale du TPO, des dispositions en ce sens pourraient également être incluses dans la convention pluriannuelle conclue entre l'État et le FNR, qui oriente la politique générale, les choix stratégiques, les activités ainsi que les objectifs à atteindre du FNR¹²².

3.6. Imposer des sanctions aux personnes physiques

L'UE adopte régulièrement des sanctions ciblées contre des personnes physiques, en leur interdisant l'entrée sur le territoire des États membres et en gelant leurs avoirs financiers. Elle agit ainsi en vertu de sa compétence relative à la PESC¹²³. L'adoption des sanctions au titre de la PESC requiert l'unanimité des États membres au sein du Conseil. Nous examinons comment, en l'absence d'unanimité, les États membres peuvent adopter leurs propres sanctions.

3.6.1. Pouvoir du Luxembourg d'imposer des sanctions

En l'absence d'un soutien unanime au sein du Conseil, des États membres comme le Luxembourg peuvent imposer individuellement des sanctions ciblées contre les personnes qui soutiennent l'occupation du TPO par Israël ou qui contribuent à l'effort de guerre israélien dans la bande de Gaza. Ces personnes pourraient inclure des ministres du Gouvernement israélien, des colons ou des membres d'organisations qui militent pour la colonisation du TPO.

¹¹⁸ Voir note 68. ¹¹⁹ Shona Murray et Maïa de la Baume, *'EU Fails to Agree Israeli Suspension from Research Fund over Gaza'* («L'UE ne parvient pas à s'accorder sur la suspension d'Israël du Fonds de recherche suite aux événements de Gaza») (Euronews, 30 juillet 2025). ¹²⁰ Article 4 du [Règlement grand-ducal du 27 juillet 2000 arrêtant les modalités relatives à la présentation, la sélection et la réalisation des activités de recherche bénéficiant d'une intervention du Fonds national de la Recherche](#). ¹²¹ Article 6 de la [Loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public](#), telle que modifiée par la [Loi du 27 août 2014](#). ¹²² *Ibid.*, article 4. ¹²³ Article 29 du [TUE](#).

Les États membres peuvent prendre des sanctions indépendamment de toute initiative de l'UE, **pour autant qu'elles ne contreviennent pas directement à la politique de l'Union**. Ils peuvent, par exemple, interdire l'entrée sur leur territoire à des personnes physiques ou morales, ou geler les avoirs qu'elles détiennent sur le territoire national, tels que des biens immobiliers ou des comptes bancaires¹²⁴.



La Belgique a tout récemment annoncé qu'elle sanctionnerait plusieurs ministres israéliens, des colons et des membres d'organisations de colons en les déclarant «persona non grata»¹²⁵. Des pays tiers comme le Royaume-Uni et le Canada ont déjà pris des mesures similaires. La Slovaquie a interdit l'entrée sur son territoire au Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu¹²⁶. **Le Luxembourg pourrait adopter des sanctions ciblées similaires à celles de la Belgique.**

Une modification législative pourrait s'avérer nécessaire afin de permettre au Luxembourg d'imposer des mesures restrictives – notamment des interdictions de voyager et le gel des avoirs financiers – en dehors du cadre multilatéral de l'UE ou des Nations Unies.

La législation luxembourgeoise en vigueur, et notamment les lois du 27 juin 2018 et du 20 décembre 2020, habilite le gouvernement à interdire l'entrée sur le territoire national et à geler des avoirs financiers lorsque la décision préalable du Conseil de sécurité des Nations Unies a été prise au niveau de l'UE ou des Nations Unies¹²⁷. Afin d'étendre ces pouvoirs au Luxembourg en dehors de ces contextes spécifiques, le Parlement luxembourgeois devra vraisemblablement modifier la législation existante.

Une telle modification législative pourrait, selon notre interprétation, se limiter à un amendement de l'article 1 de la loi du 20 décembre 2020 et des articles 1 et 19 de la loi du 27 juin 2018. Ces dispositions définissent le champ d'application des deux lois. En l'état, ces lois autorisent le Gouvernement luxembourgeois à interdire l'entrée sur son territoire ou à geler des avoirs financiers afin de donner effet aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ainsi qu'aux sanctions adoptées dans le cadre de l'Union européenne. Ces pouvoirs ne s'étendent pas aux sanctions visant des responsables israéliens, malgré l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies approuvant l'avis consultatif de la CIJ de 2024. Il sera donc probablement nécessaire de modifier ces dispositions afin de conférer au Gouvernement luxembourgeois une autorité légale suffisante pour saisir des avoirs financiers dans un plus large éventail de circonstances.

Afin de prévenir tout abus et de préserver la préférence de longue date du Luxembourg pour l'action multilatérale, il est essentiel que ces pouvoirs soient explicitement définis et encadrés.

¹²⁴ Déclarer des personnes «persona non grata» reste une prérogative des États membres de l'UE. L'article 6, paragraphe 1, point (e), du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 instituant un code de l'Union régissant la circulation des personnes aux frontières (code frontières Schengen), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1-52, autorise les États membres à refuser l'entrée sur leur territoire aux personnes considérées comme une «menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres». ¹²⁵ «Moyen-Orient, la souveraineté palestinienne – Accord au sein du Conseil ministériel restreint» | Maxime Prévot (2 septembre 2025). ¹²⁶ Theodoros Benakis, 'Slovenia Applies an Entry Ban on Israeli PM Netanyahu' («La Slovaquie impose une interdiction d'entrée au Premier ministre israélien Netanyahu») (European Interest, 25 septembre 2025). ¹²⁷ Voir respectivement la [Loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière](#) et la [Loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations](#).



Pour ce faire, le Parlement luxembourgeois pourrait s'inspirer de la législation britannique. La loi de 2018 relative aux sanctions et à la lutte contre le blanchiment d'argent confère en effet au Gouvernement britannique le pouvoir d'adopter des réglementations en matière de sanctions afin de mettre en œuvre ses obligations envers l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi qu'aux fins suivantes:

- (a) contribuer à la prévention du terrorisme, au Royaume-Uni ou ailleurs,
- (b) servir les intérêts de la sécurité nationale,
- (c) servir les intérêts de la paix et de la sécurité internationales,
- (d) promouvoir un objectif de politique étrangère du gouvernement britannique,
- (e) favoriser le règlement des conflits armés ou la protection des civils dans les zones de conflit,
- (f) garantir l'obligation de rendre des comptes ou dissuader les auteurs de violations flagrantes des droits de l'homme, ou promouvoir autrement:
 - (i) le respect du droit international des droits de l'homme, ou
 - (ii) le respect des droits de l'homme,
- (g) promouvoir le respect du droit international humanitaire,
- (h) contribuer aux efforts multilatéraux visant à prévenir la prolifération et l'utilisation d'armes de destruction massive et de matières connexes, ou
- (i) promouvoir le respect de la démocratie, de l'état de droit et de la bonne gouvernance¹²⁸.

Les objectifs (f) et (g), en particulier, permettraient au Gouvernement luxembourgeois de geler les avoirs de responsables israéliens.

Le Luxembourg pourrait également opter pour une approche plus restrictive, n'autorisant le Gouvernement à prendre des sanctions qu'à la suite d'un arrêt ou d'un avis consultatif d'un tribunal international tel que la CIJ, ou d'une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, comme cela a été le cas en l'espèce. Toutefois, le Luxembourg devrait veiller à ne pas limiter excessivement le champ d'application de ce pouvoir, car ni la CIJ ni l'Assemblée générale des Nations Unies n'ont expressément demandé l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de personnes spécifiques.

À titre de garde-fou supplémentaire, **un amendement à la loi du 19 décembre 2020 pourrait expressément prévoir que les tribunaux luxembourgeois sont compétents pour déterminer si le Gouvernement luxembourgeois a agi dans les limites de ses pouvoirs.** Ceci permettrait d'éviter des controverses telles que celle qui se déroule actuellement aux Pays-Bas concernant la compétence des tribunaux néerlandais pour ce qui est de contrôler la légalité des décisions du Gouvernement néerlandais d'octroyer des licences d'exportation de pièces détachées pour avions de chasse F-35 à Israël. Cela garantirait que le Gouvernement luxembourgeois n'abuse pas de son pouvoir législatif.

¹²⁸ Article 1(2) de la [loi britannique de 2018 sur les sanctions et la lutte contre le blanchiment d'argent](#) (en anglais – traduction par nos soins).

Nous tenons à préciser à cet égard que nous ne préconisons pas la saisie par le Luxembourg (par opposition au gel) des avoirs financiers ou autres actifs des personnes concernées. Comme l'ont révélé les débats politiques sur l'opportunité et la légalité de la saisie des avoirs financiers de l'État russe détenus par la société Euroclear basée à Bruxelles, la saisie, par opposition au gel, d'actifs financiers est controversée au regard du droit international et expose l'État responsable d'une telle saisie à des poursuites¹²⁹. Des débats similaires ont déjà eu lieu au Luxembourg concernant les avoirs iraniens détenus par Clearstream, société luxembourgeoise, qui avaient été gelés après les attentats du 11 septembre 2001. En avril 2020, un tribunal luxembourgeois a jugé qu'une décision de justice américaine ordonnant la saisie des avoirs iraniens ne pouvait être appliquée au Luxembourg, le droit luxembourgeois n'autorisant pas la saisie d'actifs¹³⁰.

3.6.2. Restrictions relatives à l'entrée des aéronefs militaires dans l'espace aérien luxembourgeois

Outre les interdictions de voyager et les gels d'avoirs, le Luxembourg pourrait également envisager d'imposer des restrictions aux aéronefs militaires israéliens atterrissant à l'aéroport du Luxembourg ou survolant son espace aérien. Bien qu'une interdiction de cette nature pour les aéronefs civils paraisse disproportionnée, nous recommandons que le Luxembourg applique une telle restriction aux aéronefs militaires israéliens, à l'instar de la Belgique¹³¹.

3.6.3. Restriction de l'assistance consulaire

Enfin, et toujours en suivant l'exemple belge, le Luxembourg pourrait restreindre l'assistance consulaire aux ressortissants luxembourgeois résidant dans les colonies israéliennes. Cette mesure est facilement applicable, le Luxembourg assurant déjà une assistance consulaire par l'intermédiaire du consulat général de Belgique à Jérusalem.

Résumé 3.6.

Le Luxembourg peut envisager la mise en œuvre d'une série de sanctions ciblées en réponse aux violations continues commises dans le Territoire palestinien occupé. Ces sanctions pourraient inclure le gel des avoirs de responsables israéliens, l'imposition de restrictions aux aéronefs militaires israéliens entrant dans l'espace aérien luxembourgeois, et la limitation de l'assistance consulaire aux ressortissants luxembourgeois résidant dans les colonies israéliennes. Lors de la modification des dispositions législatives nationales, il est essentiel de prévoir un contrôle judiciaire adéquat par les tribunaux luxembourgeois afin d'éviter tout abus de pouvoir de la part du Gouvernement. Il est important de noter que nos recommandations ne préconisent pas la saisie des avoirs. Nous privilégions plutôt des mesures proportionnées et juridiquement solides – telles que le gel des avoirs et les interdictions de voyager – qui reflètent à la fois les obligations internationales du Luxembourg et la nécessité de mettre en œuvre une approche prudente et équilibrée.

¹²⁹ Gregorio Sorigi, 'EU Closes in on Deal to Use Russian Frozen Assets to Fund Ukraine' («L'UE est sur le point de conclure un accord pour utiliser les avoirs russes gelés afin de financer l'Ukraine» (POLITICO, 21 octobre 2025)). ¹³⁰ Thierry Labro et Cordula Schnuer, *Partial Victory for Iran over Assets Frozen in Lux* («Victoire partielle pour l'Iran concernant les avoirs gelés au Luxembourg» (Paperjam, 10 mai 2021)). ¹³¹ *Moyen-Orient, la souveraineté palestinienne – Accord au sein du Conseil ministériel restreint* | Maxime Prévot (2 septembre 2025).

3.7. Soutenir le principe de responsabilité et garantir la poursuite des auteurs de crimes

Enfin, en ce qui concerne l'obligation du Luxembourg de punir les violations du droit (pénal) international, nous attirons l'attention sur son obligation de coopérer avec la CPI (section 3.7.1.), et sur son obligation de rechercher et de poursuivre sur son territoire les auteurs de violations graves des Conventions de Genève (section 3.7.2.).

3.7.1. Obligation de soutenir la CPI

En sa qualité d'État partie au Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale (CPI), le Luxembourg est tenu de coopérer avec la CPI, notamment en ce qui concerne l'exécution des mandats d'arrêt émis par celle-ci. Cela implique que le Luxembourg est soumis à une **obligation juridique internationale d'arrêter** toute personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt émis par la CPI, y compris les responsables israéliens, dès lors que ces personnes se trouvent sur son territoire¹³². Le Luxembourg est également tenu, à la demande de la CPI, de lui apporter **toute autre forme d'assistance**¹³³. Par ailleurs, s'il dispose d'informations pertinentes sur des infractions présumées relevant de la compétence de la CPI, il peut les transmettre au Bureau du Procureur de la CPI via un portail en ligne¹³⁴.

3.7.2. Obligation d'enquête et de poursuite au niveau national

En matière de responsabilité pénale au niveau national, le Luxembourg a l'**obligation de rechercher les auteurs présumés de violations graves des Conventions de Genève** sur le droit de la guerre, «quelle que soit leur nationalité», et soit de les traduire en justice devant ses propres juridictions, soit de les remettre à un autre État partie pour qu'ils y soient jugés («aut dedere aut judicare»)¹³⁵.

De même, en vertu de la Convention des Nations Unies contre la torture, le Luxembourg a l'**obligation de saisir ses autorités compétentes de tout cas de torture aux fins de poursuites**, si la personne soupçonnée d'avoir commis l'infraction se trouve sur son territoire et qu'il ne procède pas à son extradition¹³⁶.

Cela signifie que **les autorités luxembourgeoises chargées de l'application de la loi doivent arrêter, sur le territoire luxembourgeois, toute personne présumée avoir commis des violations graves du droit de la guerre dans le TPO**. Le Luxembourg pourrait également exercer sa **compétence universelle** sur les auteurs présumés d'autres crimes internationaux, tels que le génocide et les crimes contre l'humanité. L'article 5-1 du Code d'instruction criminelle luxembourgeois constitue le fondement juridique interne de cette compétence.

¹³² La Chambre préliminaire de la CPI a émis des mandats d'arrêt contre Benjamin Netanyahu et Yoav Gallant pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis entre le 8 octobre 2023 et le 20 mai 2024 au moins. Voir [ici](#). ¹³³ Article 93 du [Statut de Rome de la CPI](#). ¹³⁴ [Formulaire de transmission d'informations au Bureau du Procureur](#). ¹³⁵ Articles 49, 50, 129 et 146 des [Conventions de Genève I à IV \(1949\)](#). ¹³⁶ Article 7, paragraphe 1, de la [Convention des Nations Unies contre la torture](#).

Nous constatons que le Luxembourg n'applique pas les **immunités fonctionnelles** aux poursuites pénales relatives aux crimes internationaux¹³⁷. Cela signifie que des responsables israéliens peuvent être poursuivis pour des crimes internationaux commis dans le TPO. En vertu du droit international, le Luxembourg ne peut exercer sa juridiction sur le chef de l'État israélien, son chef de Gouvernement ou son ministre des Affaires étrangères, car ces personnes bénéficient d'une immunité personnelle tant qu'elles sont en fonction¹³⁸. Cependant, cette immunité personnelle ne s'applique pas si la personne concernée fait l'objet d'un mandat d'arrêt émis par la Cour pénale internationale¹³⁹.

En outre, en vertu de sa législation relative aux crimes internationaux, **le Luxembourg pourrait engager des poursuites contre ses propres ressortissants (personnes morales)** s'il existe des preuves de leur complicité (aide, incitation ou autre assistance) dans des crimes internationaux commis dans le TPO¹⁴⁰. Le Luxembourg pourrait également utiliser les infractions de droit commun, telles que le blanchiment d'argent (punissable en vertu de l'article 506-1 du Code pénal luxembourgeois), afin de poursuivre les personnes qui profitent de crimes internationaux¹⁴¹.

¹³⁷ Assemblée générale des Nations Unies: Sixième Commission. Observations du Grand-Duché de Luxembourg sur le projet d'articles de la Commission du droit international sur le sujet «Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants d'État» (2024). Les observations sont disponibles [ici](#). ¹³⁸ CIJ, Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (*République démocratique du Congo c. Belgique*), Arrêt, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 2002, p. 3, par. 58. Voir toutefois [le récent mandat d'arrêt émis par la Turquie contre le Premier ministre israélien Netanyahu](#) (en anglais) ¹³⁹ CPI, Arrêt rendu dans le cadre de l'affaire de renvoi de Jordanie concernant l'appel d'Al-Bashir, ICC-02/05-01/09-397, 6 mai 2019, par. 113 ¹⁴⁰ [Loi du 27 février 2012 portant adaptation du droit interne aux dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, approuvé par une loi du 14 août 2000 portant approbation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998](#). Sur la complicité criminelle des entreprises concernant les territoires occupés, voir Sarah El Amouri, *Regulating Business in Illegal Occupations. The Duty of Non-Assistance Revisited* (Réglementer les entreprises dans le cadre des occupations illégales. Le devoir de non-assistance revisité), Larcier-Intersentia (2025), pp. 198-201 (évoquant toutefois le faible taux de succès des poursuites). ¹⁴¹ Voir Sarah El Amouri, *Regulating Business in Illegal Occupations. The Duty of Non-Assistance Revisited* (Réglementer les entreprises dans le cadre des occupations illégales. Le devoir de non-assistance revisité), Larcier-Intersentia (2025), pp. 753-754 (évoquant notamment une plainte pour blanchiment d'argent déposée auprès du parquet néerlandais concernant la location de logements par Booking.com dans le TPO. Sur cette plainte également [SOMQ, 16 janvier 2025](#)).

Résumé synthétique des deux notes de recherche¹

Ce résumé ne peut se substituer aux analyses juridiques détaillées contenues dans les deux notes de recherche. Chaque note de recherche est précédée d'un résumé propre qui doit être lu conjointement avec la présente note de synthèse.

Sauf indication contraire, les deux notes de recherche convergent sur l'ensemble des points. Les divergences d'interprétation entre les deux notes de recherche sont marginales et les différences portent principalement sur des éléments de détails couverts par une note de recherche et non par l'autre.

Les principales conclusions des deux notes de recherche

Il ressort des deux notes de recherche les principales conclusions suivantes:

1. Au regard du droit international, la **responsabilité internationale** du Luxembourg peut être engagée
 - s'il a pris des mesures insuffisantes pour mettre fin à des violations graves du droit international commises par Israël (devoir de coopération);
 - s'il a reconnu des situations résultant d'actes illégaux commis par Israël (devoir de non-reconnaissance);
 - s'il a aidé ou assisté à la commission d'actes internationalement illicites commis par Israël (devoir de non-assistance)
 - ou s'il n'a pas œuvré à ce qu'Israël respecte le droit international humanitaire (devoir de faire respecter).
2. La possibilité que la responsabilité internationale du Luxembourg soit engagée s'inscrit dans le **contexte de l'illégalité de l'occupation israélienne du Territoire palestinien occupé²**, de la **violation de normes impératives**, telles que le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, et des motifs raisonnables de conclure que des actes de **génocide** et des **crimes de guerre** ont été commis dans le Territoire palestinien occupé.
3. La **Cour internationale de justice** a clairement affirmé ce cadre juridique ainsi que les conséquences juridiques qui en découlent pour les États tiers tels que le Luxembourg, notamment dans ses avis consultatifs du 19 juillet 2024 et dans des affaires contentieuses pendantes contre Israël et contre l'Allemagne.

¹ Ce résumé synthétique a été rédigé par Seline TREVISANUT, Professeure de droit international public à l'Université KU Leuven et Ingo VENZKE, Professeur de droit international public à l'Université d'Amsterdam. Rédigé en français, il est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand. ² Conformément à la pratique des Nations Unies en la matière, le terme « Territoire palestinien occupé » (au singulier) est utilisé pour désigner le territoire palestinien occupé depuis 1967 et comprenant la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza.

Les sources des obligations juridiques contraignant le Luxembourg

Bien que les avis consultatifs de la Cour internationale de justice ne soient pas formellement contraignants et que les décisions rendues dans les affaires contentieuses ne lient que les parties au litige, ils constituent des **interprétations faisant autorité** du droit applicable. Ils sont donc des sources importantes pour identifier les obligations juridiques incombant à un État.

Dans la mesure où la conduite d'Israël constitue une **violation grave** d'une obligation découlant d'une **norme impérative** du droit international (*jus cogens*), tous les États ont l'**obligation de coopérer** pour mettre fin à cette violation. Tous les États sont en outre tenus **de ne pas reconnaître** comme licite une situation créée par cette violation et **de ne pas apporter d'aide ou d'assistance** au maintien d'une telle situation. La Cour internationale de justice a confirmé que l'occupation prolongée d'Israël **viole des normes impératives**, notamment le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, déclenchant ainsi des obligations dites *erga omnes* pour tous les États, y compris le Luxembourg.

En outre, le Luxembourg a une **obligation individuelle de prévenir le génocide et de ne pas être complice de génocide**. Pour satisfaire à son devoir de prévention, il doit utiliser tous les moyens dont il dispose. Il s'agit d'une obligation de moyens (**obligation de comportement et non de résultat**).

Finalement, en vertu de l'article 1 commun aux Conventions de Genève, le Luxembourg doit «respecter et **faire respecter**» le droit international humanitaire «en toutes circonstances». Outre l'obligation de ne pas commettre lui-même des violations, le Luxembourg doit donc prendre des mesures positives pour favoriser le respect du droit international humanitaire. S'il ne prend pas des mesures raisonnables pour mettre fin à des violations graves qu'il connaît ou devrait connaître, **il peut être tenu responsable de ses omissions**. Le devoir de non-assistance et de faire respecter le droit international humanitaire implique également la **réglementation et le contrôle des acteurs privés** relevant de sa juridiction et de son contrôle.

Ce que le Luxembourg est juridiquement tenu de faire et de ne pas faire

Une position d'**inaction** pure et simple ne serait **pas compatible avec les obligations juridiques internationales du Luxembourg**. L'application concrète des conséquences juridiques identifiées par la Cour internationale de justice dépend des circonstances et des capacités de chaque État. **Certaines mesures minimales sont toutefois nécessaires** pour que le Luxembourg évite que sa responsabilité juridique internationale ne soit engagée. D'autres mesures peuvent être recommandées, sans être juridiquement obligatoires.

Les **actes interdits** pour le Luxembourg comprennent:

- tout acte impliquant la reconnaissance de la présence illégale d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, par exemple en considérant, dans des actes officiels, les colonies israéliennes établies dans le Territoire palestinien occupé comme faisant partie du territoire israélien;
- le fait de traiter comme étant d'origine israélienne des biens ou des services provenant de colonies israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, par exemple en étendant l'application à ceux-ci de l'Accord d'association UE-Israël;
- tout acte aidant ou assistant la situation créée par la présence illégale d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ou aidant ou assistant Israël dans la commission de crimes internationaux, y compris la fourniture d'armes ou de biens à double usage susceptibles de contribuer à des violations du droit international, ainsi que toute contribution étatique au financement ou à la facilitation d'investissements soutenant des politiques illégales.

Les obligations positives du Luxembourg comprennent:

- collaborer activement avec les Nations Unies pour mettre fin à l'occupation israélienne;
- opérer une distinction, dans ses relations avec Israël, entre le territoire de l'État d'Israël et le Territoire palestinien occupé;
- prendre des mesures garantissant que le commerce ou les investissements ne contribuent pas à la poursuite de l'occupation illégale d'Israël; à cet égard, les deux notes de recherche estiment que le Luxembourg devrait envisager d'empêcher les importations de biens produits dans les colonies israéliennes;
- prendre des mesures contribuant à la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple palestinien;
- prévenir la commission d'un génocide;
- faire en sorte qu'Israël respecte le droit international humanitaire;
- coopérer avec la Cour pénale internationale;
- poursuivre les violations graves des Conventions de Genève et les crimes internationaux, ce qui comprend l'enquête sur et, le cas échéant, la poursuite des ressortissants luxembourgeois, ainsi que de toute personne relevant de la juridiction luxembourgeoise (y compris les acteurs économiques) susceptible d'engager sa responsabilité pénale;
- satisfaire à son obligation de diligence raisonnable concernant la conduite des acteurs privés en soumettant les exportations et les flux financiers à un contrôle rigoureux.

Le droit de l'Union européenne permet-il au Luxembourg d'agir?

La responsabilité du Luxembourg en vertu du droit international existe indépendamment de celle de l'Union européenne et s'y ajoute. Les contraintes juridiques internes (y compris celles découlant du droit de l'Union européenne) ne peuvent jamais constituer une justification à la violation du droit international. En tout état de cause, le droit de l'Union européenne permet au Luxembourg de respecter ses obligations internationales.

Le Luxembourg a l'obligation internationale de **ne pas traiter les biens ou services provenant des colonies israéliennes comme des produits israéliens** au sens de l'Accord d'association UE-Israël, c'est-à-dire de ne pas leur accorder un traitement préférentiel (devoir de non-reconnaissance). En outre, bien qu'il dispose d'une certaine discrétion à cet égard, le Luxembourg **devrait interdire ces importations** en vertu de son devoir de coopération.

L'Union européenne dispose d'une **compétence exclusive en matière de politique commerciale commune**. Le Luxembourg devrait **œuvrer activement pour que l'importation de produits provenant des colonies israéliennes soit interdite au niveau de l'Union européenne** ou, à tout le moins, qu'ils ne bénéficient pas d'un traitement préférentiel comme s'ils étaient des produits israéliens. Si de telles mesures ne peuvent être adoptées au niveau européen en raison d'un blocage politique, le Luxembourg peut **agir unilatéralement** tout en restant conforme au droit de l'Union européenne, comme d'autres États membres l'ont déjà fait.

La possibilité pour le Luxembourg d'interdire de manière unilatérale **l'importation ou l'exportation de services** en provenance ou à destination des colonies israéliennes soulève des incertitudes juridiques, faute de disposition comparable à celle encadrant l'importation de produits dans le droit de l'Union européenne. Les deux notes de recherche divergent dans leurs recommandations respectives à cet égard.

S'agissant des **sanctions ciblées** (p. ex. le gel des avoirs) et de la **circulation des personnes** (p. ex. les interdictions d'entrée), le Luxembourg devrait rechercher une action au niveau de l'Union européenne dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Si l'unanimité requise au Conseil ne peut être atteinte, le Luxembourg pourrait agir unilatéralement sans que cela ne porte atteinte aux positions existantes de l'Union européenne. Les **lois nationales** du Luxembourg relatives au contrôle des exportations et aux mesures financières restrictives permettent déjà au Gouvernement d'imposer de telles sanctions lorsqu'il agit sur la base de décisions de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations Unies, mais permettent également au Luxembourg de prendre de telles mesures **de manière unilatérale** pour une durée limitée. Des amendements à la loi pourraient permettre au Luxembourg de recourir à des sanctions ciblées autonomes de manière permanente, notamment aux fins d'assurer le respect de normes impératives du droit international.

Kuerz Zesummefaassung vun den zwou Notes de recherche¹

Dës Zesummefaassung ersetzt net déi detailléiert juristeschen Analysen aus den zwou Notes de recherche, deene jeeweils eng eegen Zesummefaassung virausgeet, déi zesumme mat der virleiender Zesummefaassung ze liesen ass.

Souwäit net anescht uginn, stëmme béid Notes de recherche an alle Punkten iwwerteneen. D'Interpretatiounsdivergenzen tëscht deenen zwou Notes de recherche si marginal an d'Ënnerscheeder betreffen haaptsächlech eenzel Elementer, déi jeeweils just an enger vun deenen zwou Notes de recherche behandelt ginn.

Hauptconclusiounen aus den zwou Notes de recherche

Déi zwou Notes de recherche kommen zu de follgende Conclusiounen:

1. Nom Völkerrecht kann déi **völkerrechtlech Responsabilitéit** vu Lëtzebuerg geltend gemaach ginn,
 - wann et net genuch Moosnamen ergraff huet, fir de schwéiere Verstéiss vun Israel géint d'Völkerrecht en Enn ze setzen (Flicht zur Kooperatioun);
 - wann et Situatiounen unerkannt huet, déi opgrond vun illegalen Akte vun Israel zustane komm sinn (Flicht zur Netuerkennung);
 - wann et Israel beim Begoeuv völkerrechtswiddregen Akten ënnerstëtzt oder gehollef huet (Flicht zur Netassistance);
 - oder wann et net derfir gesuergt huet, dass Israel dat internationaalt Völkerrecht respektéiert (Flicht zur Duerchsetzung).
2. D'Méiglechkeet, dass déi völkerrechtlech Responsabilitéit vu Lëtzebuerg geltend gemaach gëtt, schreift sech an an de **Kontext** vun der **Rechtswiddregkeet vun der israellescher Occupatioun vum besate palästinenseschen Territoire²**, der **Verletzung vun zwéngenden Normen** wéi dem Selbstbestëmmungsrecht vum palästinenseschen Vollek an dem Bestoeuv vun räsonabele Grënn fir unzuhuelen, dass um besate palästinenseschen Territoire **Vëlkmord** a **Krichsverbrieche** begaange goufen.
3. Den **Internationalen Gerichtshaff** huet dës juristesche Kader souwéi och déi juristesche Konsequenzen, déi sech doraus fir Drëttstaate wéi Lëtzebuerg erginn, kloer bestätegt, notament a sengen Avis-consultatiffe vum 19. Juli 2024 a bei den unhängege Sträitfäll géint Israel a géint Däitschland.

¹ Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummefaassung. ² Entsprechend der gängiger Praxis bei de Vereenten Natiounen gëtt den Ausdrock „besate palästinenseschen Territoire“ (am Singulier) benotzt, fir de palästinenseschen Territoire ze bezeichnen, dee säit 1967 besat ass an d'Westjordanland, Ostjerusalem an d'Gazasträif ëmfaasst.

Quelle vun de rechtsverbindleche Verflchtunge fir Lëtzebuerg

Obwuel d'Avis-consultatiff vum Internationale Geriichtshaff formell onverbindlech a seng Beschlëss a Sträitfäll just fir d'Sträitparteie verbindlech sinn, stelle se **moossgeebend Interpretatioune** vum gëllende Recht duer. Si sinn deemno wichteg Quelle fir d'Ermëttlung vun de rechtleche Verflchtunge vun engem Staat.

Wann d'Verhale vun Israel eng **grav Verletzung** vun enger Verflchtung duerstellt, déi sech aus enger **zwéngender Norm** vum Völkerrecht (*jus cogens*) ergëtt, sinn all d'Staate **verpflicht ze kooperéieren**, fir dës Verletzung ze stoppen. Ausserdeem sinn all d'Staate gehalen, eng Situatioun, déi duerch dës Verletzung entstanen ass, **net** als rechtméisseg **unzeerkennen** a **keng** **Ënnerstëtzung oder Hëllef ze leeschten**, fir se ze erhalen. Den Internationale Geriichtshaff huet bestätegt, dass déi undauernd Occupatioun duerch Israel géint **zwéngend Norme verstéisst**, notament d'Selbstbestëmmungsrecht vum palästinenseschen Vollek, an doduerch déi sougenannt *Erga-omnes*-Verflchtunge fir all d'Staaten declenchéiert, dorënner och Lëtzebuerg.

Doriwwer eraus huet Lëtzebuerg eng **individuell Verflchtung**, **Vëlkmord ze verhënneren** a **sech net u Vëlkmord ze bedeelegen**. Fir dës Preventiounsflcht ze erfëllen, muss et all d'Mëttelen notzen, déi em zur Verfügung stinn. Heibäi handelt et sech ëm eng Verflchtung a Bezuch op d'Mëttelen (**eng Verhalensflcht, keng Resultatsflcht**).

Schlussendlech ass Lëtzebuerg nom Artikel 1, deem an alle Genfer Konventiounen dee selwechten ass, verflcht, dat humanitäre Völkerrecht „ënner allen Ëmstänn anzehalen a säin **Anhalen duerchzesetzen**“ (*fräi iwwersat vum franséischen Original*). Nieft der Verflchtung, selwer net dergéint ze verstoussen, muss Lëtzebuerg also positiv Moosnamen ergräifen, fir d'Anhale vum humanitäre Völkerrecht ze fërderen. Wann et keng räsonabel Moosnamen ergräift, fir déi schwéier Verstéiss, vun deenen et weess oder wësse misst, op en Enn ze bréngen, **kann et fir seng Ënnerloossungen zur Rechenschaft gezu ginn**. D'Flcht zur Netassistance an zur Duerchsetzung vum humanitäre Völkerrecht implizéiert **zudeem d'Reglementéierung an d'Kontroll vun de privaten Acteuren**, déi senger Juridictioun a Kontroll ënnerleien.

Wat Lëtzebuerg rechtlech gehalen ass ze maachen an net ze maachen

Eng reng inaktiv Haltung wier mat de **völkerrechtleche Verflchtunge** vu Lëtzebuerg **net kompatibel**. Déi praktesch Ëmsetzung vun de juristesche Konsequenzen, déi vum Internationale Geriichtshaff ermëttelt goufen, hänkt vun den Ëmstänn a vun de Méiglechkeete vun all Staat of. **Bestëmmt Mindestmoosname sinn awer néideg**, wa verhënnert soll ginn, dass Lëtzebuerg völkerrechtlech zur Rechenschaft gezu gëtt. Aner Moosname kënnen empfeelenswäert sinn, si rechtlech awer net virgeschriwwen.

Zu de fir Lëtzebuerg **verbuedenen Akte** gehéieren:

- all Akt, deem d'Unerkennung vun der rechtswiddreger Presenz vun Israel um besate palästinenseschen Territoire implizéiert, wéi zum Beispill d'Behandele vun den israeelesche Siidlungen um besate palästinenseschen Territoire wéi en Deel vum israeelesche Staatsterritoire bei offiziellen Akten;
- d'Behandele vu Wueren oder Déngschtleeschungen, déi aus den israeelesche Siidlungen um besate palästinenseschen Territoire stamen, esou wéi wa se eng israeelesch Hierkonft hätten, andeem zum Beispill de Geltungsberäich vum Associatiounsofkommes EU-Israel op si ausgedeeent gëtt;
- all Akt vun Ënnerstëtzung oder Hëllef a Bezuch op déi duerch déi rechtswiddreg Presenz vun Israel um besate palästinenseschen Territoire geschafe Situatioun oder vun Ënnerstëtzung oder Hëllef beim Begoe vun internationale Verbriechechen duerch Israel, inklusiv der Liwwerung vu Waffen oder Dual-use-Gidder, déi zu Verstéiss géint d'Völkerrecht bäidroen kéinten, souwéi all staatleche Bäitrag zur Finanzéierung oder Fërderung vun Investitiounen, déi rechtswiddreg politesch Entscheedungen ënnerstëtzen.

Lëtzebuerg huet ënner anerem
déi folgend **positiv Verpflichtungen**:

- aktiv mat de Vereenten Natiounen ze kooperéieren, fir déi israeelesch Occupatioun op en Enn ze bréngen;
- a senge Bezéiungen zu Israel en Ënnerscheid ze maachen tëscht dem israeelesche Staatsterritoire an dem besate palästinenseschen Territoire;
- Moosnamen ze ergräifen, fir sécherzestellen, dass den Handel an d'Investitiounen net zu der Fortsetzung vun der rechtswiddreger Occupatioun duerch Israel bäidroen; an dësem Zesammenhang gëtt a béiden Notes de recherche d'Usicht vertraueden, dass Lëtzebuerg en Importstopp fir Wueren a Betruecht zéie sollt, déi an den israeelesche Siidlungen hiergestallt goufen;
- Moosnamen ze ergräifen, déi zu der Duerchsetzung vum Selbstbestimmungsrecht vum palästinensesche Vollek bäidroen;
- ze verhënnere, dass e Völkermord begaange gëtt;
- sécherzestellen, dass Israel dat humanitäert Völkerrecht respektéiert;
- mam Internationale Strofgeriichtshaff ze kooperéieren;
- schwéier Verstéiss géint d'Genfer Konventiounen an international Verbrechen ze verfolge, wat och Ermëttlung geint lëtzebuergesch Staatsbierger a Persounen, déi der Lëtzebuerger Juridictioun ënnerleien (dorënner och Wirtschaftsacteuren) an deenen hir strofrechtlech Responsabilitéit geltend gemaach kéint ginn, souwéi gegebenefalls hir Verfolgung aschléisst;
- senger Suergfaltsflicht a Bezuch op d'Verhale vu privaten Acteuren nozekommen, andeem et Exporter a Finanzstréim strenge Kontrollen ënnerzitt.

Erlaabt d'EU-Recht Lëtzebuerg ze handeln?

Déi völkerrechtlech Responsabilitéit vu Lëtzebuerg besteet onofhängeg vun an zousätzlech zu därjéineger vun der **Europäescher Unioun**. National Rechtsvirschrëften (och déi, déi op EU-Recht baséieren) kënnen ni eng Rechtfäerdegung si fir e Verstouss géint d'Völkerrecht. D'EU-Recht erméiglecht Lëtzebuerg awer an all Fall d'Erfëllung vu senge völkerrechtliche Verpflichtungen.

Lëtzebuerg ass völkerrechtlech gehalen, **Wueren oder Déngschtleeschungen, déi aus den israeelesche Siidlunge kommen, net wéi israeelesch Produkter** am Sënn vum Associatiounsofkommes EU-Israel **ze behandelen**, dat heescht, hinne keng Virzugsbehandlung zoukommen ze loossen (Flicht zur Netuerkennung). Doriwwer eraus **sollt et**, obwuel et an dëser Hisiicht e gewëssenen Ermessensspillraum huet, am Kader vu senger Flicht zur Kooperatioun **en Importverbuet fir dës Produkter verhängen**.

D'Europäesch Unioun huet déi **exklusiv Kompetenz a Saache gemeinsam Handelspolitik**. Lëtzebuerg sollt **sech aktiv fir en EU-wäit Importverbuet fir Produkter aus den israeelesche Siidlungen asetzen** oder zumindest dofir, dass dës keng Virzugsbehandlung genéissen, sou wéi wann et israeelesch Produkter wieren. Sollt d'Duerchsetzung vun esou Moosnamen op EU-Niveau opgrond vu politesche Blockaden net méiglech sinn, ka Lëtzebuerg am Aklang mam EU-Recht **eesäiteg handeln**, sou wéi aner Memberstaaten et och scho gemaach hunn.

D'Méiglechkeet vum eesäitege Verbuet vum **Import oder Export vun Déngschtleeschungen** aus den israeelesche Siidlungen bzw. an déi israeelesch Siidlunge duerch Lëtzebuerg werft Rechtsongsécherheeten op, well et am EU-Recht dofir keng Virschrëft gëtt, déi mat där vergläichbar wier, déi fir den Import vu Wuere gëllt. An dësem Punkt wäichen déi jeeweileg Empfeelunge vun den zwou Notes de recherche vuneneen of.

Wat déi **geziilt Sanktiounen** (z. B. d'Afréiere vu Verméigenswäerter) an d'**Beweegungsfräiheet vu Persounen** (z. B. Areesverbueten) ugeet, sollt Lëtzebuerg Moosnamen am Kader vun der gemeinsamer europäescher Aussen- a Sécherheetspolitik ustriewen. Sollt déi erfuerderlech Eestëmmegkeet am Rot net erreecht ginn, kéint Lëtzebuerg eesäiteg handeln, ouni domat déi bestoend Positiounen vun der Europäescher Unioun a Fro ze stellen. Déi **national Gesetzgebung** vu Lëtzebuerg a Bezuch op Exportkontrollen a restriktiv Finanzmoosnamen erlaabt der Regierung schonn, däraarteg Sanktiounen opgrond vu Beschlëss vun der Europäescher Unioun oder der Organisatioun vun de Vereenten Natiounen ze verhänken, awer och, esou Moosname fir e begrenzten Zäitraum **eesäiteg** ze ergräifen. Gesetzesännerunge kéinten et Lëtzebuerg erméiglechen, dauerhaft op geziilt autonom Sanktiounen zeréckzegräifen, notamment fir ze gewärleeschten, dass zwéngend völkerrechtlech Normen agehale ginn.

Kurze Zusammenfassung der beiden wissenschaftlichen Arbeiten¹

Diese Zusammenfassung ersetzt nicht die ausführlichen Rechtsanalysen aus den beiden wissenschaftlichen Arbeiten, denen jeweils eine eigene Zusammenfassung vorangestellt ist, die zusammen mit der vorliegenden Zusammenfassung zu lesen ist.

Sofern nicht anders angegeben, stimmen beide wissenschaftlichen Arbeiten in allen Punkten überein. Die Interpretationsabweichungen zwischen ihnen sind marginal und die Unterschiede betreffen hauptsächlich einzelne Elemente, die jeweils nur in einer der beiden wissenschaftlichen Arbeiten behandelt werden.

Hauptschlussfolgerungen aus den beiden wissenschaftlichen Arbeiten

Die beiden wissenschaftlichen Arbeiten kommen zu den folgenden Hauptschlussfolgerungen:

1. Nach dem Völkerrecht kann Luxemburgs **völkerrechtliche Verantwortlichkeit** geltend gemacht werden,
 - wenn es nicht genügend Maßnahmen ergriffen hat, um die von Israel begangenen schweren Verstöße gegen das Völkerrecht zu beenden (Pflicht zur Zusammenarbeit);
 - wenn es Situationen anerkannt hat, die auf von Israel begangene rechtswidrige Handlungen zurückzuführen sind (Pflicht zur Nichtanerkennung);
 - wenn es Israel bei der Begehung völkerrechtswidriger Handlungen Unterstützung oder Beihilfe geleistet hat (Pflicht zur Nichtbeihilfe)
 - oder wenn es nicht dafür gesorgt hat, dass Israel das humanitäre Völkerrecht einhält (Pflicht zur Durchsetzung).
2. Die Möglichkeit, dass die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Luxemburgs geltend gemacht werden könnte, ist im **Zusammenhang mit der Rechtswidrigkeit der israelischen Besetzung des besetzten palästinensischen Gebiets², der Verletzung zwingender Normen** wie etwa des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes sowie dem Vorhandensein von angemessenen Gründen zur Annahme, dass im besetzten palästinensischen Gebiet **Völkermord** und **Kriegsverbrechen** begangen wurden, zu sehen.
3. Der **Internationale Gerichtshof** hat diesen Rechtsrahmen sowie die sich daraus ergebenden juristischen Folgen für Drittstaaten wie etwa Luxemburg klar bestätigt, und zwar in seinen Rechtsgutachten vom 19. Juli 2024 und in den anhängigen Streitfällen gegen Israel und gegen Deutschland.

¹ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung. ² In Übereinstimmung mit der gängigen Praxis bei den Vereinten Nationen wird der Ausdruck „besetztes palästinensisches Gebiet“ (im Singular) zur Bezeichnung des seit 1967 besetzten und das Westjordanland, Ostjerusalem und den Gazastreifen umfassenden palästinensischen Gebiets verwendet.

Quellen der für Luxemburg rechtsverbindlichen Verpflichtungen

Obwohl die Gutachten des Internationalen Gerichtshof formell unverbindlich und seine Beschlüsse in Streitfällen lediglich für die Streitparteien verbindlich sind, stellen sie **maßgebende Auslegungen** des geltenden Rechts dar. Demnach sind sie wichtige Quellen zur Ermittlung der einem Staat obliegenden rechtlichen Verpflichtungen.

Sofern das Verhalten Israels eine **schwerwiegende Verletzung** einer Verpflichtung darstellt, die sich aus einer **zwingenden Norm** des Völkerrechts (*jus cogens*) ergibt, sind alle Staaten **zur Zusammenarbeit verpflichtet**, um diese Verletzung zu beenden. Ferner sind alle Staaten gehalten, eine durch diese Verletzung entstandene Situation **nicht** als rechtmäßig **anzuerkennen** und **keine Unterstützung oder Beihilfe** zu deren Aufrechterhaltung zu leisten. Der Internationale Gerichtshof hat bestätigt, dass die anhaltende Besetzung durch Israel **zwingende Normen verletzt**, insbesondere das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes, und damit die sogenannten *Erga-omnes*-Verpflichtungen für alle Staaten auf den Plan ruft, darunter auch Luxemburg.

Luxemburg hat darüber hinaus eine **individuelle Verpflichtung**, Völkermord zu **verhindern** sowie sich **nicht an Völkermord zu beteiligen**. Um dieser Präventionspflicht nachzukommen, muss es alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen. Hierbei handelt es sich um eine Verpflichtung hinsichtlich der Mittel (**eine Verhaltenspflicht, keine Ergebnispflicht**).

Schließlich ist Luxemburg gemäß Artikel 1, der allen Genfer Konventionen gemein ist, verpflichtet, das Völkerrecht „unter allen Umständen einzuhalten und seine **Einhaltung durchzusetzen**“. Neben der Verpflichtung, selbst keine Verstöße zu begehen, muss Luxemburg somit positive Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu fördern. Ergreift es keine angemessenen Maßnahmen zur Unterbindung schwerwiegender Verstöße, die ihm bekannt sind oder sein müssten, so **kann es für seine Unterlassungen zur Rechenschaft gezogen werden**. Die Pflicht zur Nichtbeihilfe und zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts impliziert **zudem die Regulierung und Kontrolle der privaten Akteure**, die seiner Gerichtsbarkeit und Kontrolle unterliegen.

Was Luxemburg rechtlich gehalten ist zu tun und nicht zu tun

Eine rein **untätige Haltung** wäre mit den **völkerrechtlichen Verpflichtungen Luxemburgs unvereinbar**. Die praktische Umsetzung der vom Internationalen Gerichtshof ermittelten rechtlichen Konsequenzen hängt von den Gegebenheiten und den Möglichkeiten des jeweiligen Staates ab. **Bestimmte Mindestmaßnahmen sind jedoch erforderlich**, wenn verhindert werden soll, dass Luxemburg völkerrechtlich zur Rechenschaft gezogen wird. Weitere Maßnahmen können empfehlenswert sein, sind rechtlich jedoch nicht vorgeschrieben.

Zu den für Luxemburg **verbotenen Akten** gehören:

- jeder Akt, der die Anerkennung der rechtswidrigen Präsenz Israels im besetzten palästinensischen Gebiet impliziert, wie zum Beispiel das Behandeln der im besetzten palästinensischen Gebiet angelegten israelischen Siedlungen wie einen Teil des israelischen Staatsgebiets bei offiziellen Akten;
- das Behandeln von aus israelischen Siedlungen im besetzten palästinensischen Gebiet stammenden Waren oder Dienstleistungen so, als wären sie israelischen Ursprungs, indem beispielsweise der Geltungsbereich des Assoziierungsabkommens EU-Israel auf diese erweitert wird;
- jeder Akt der Unterstützung oder Beihilfe in Bezug auf die durch die rechtswidrige Präsenz Israels im besetzten palästinensischen Gebiet geschaffene Situation oder der Unterstützung oder Beihilfe bei der Begehung internationaler Verbrechen durch Israel, einschließlich der Lieferung von Waffen oder Dual-Use-Gütern, die zu Verstößen gegen das Völkerrecht beitragen könnten, sowie jeder staatliche Beitrag zur Finanzierung oder Förderung von Investitionen, die rechtswidrige politische Entscheidungen unterstützen.

Luxemburg hat unter anderem folgende **positive Verpflichtungen**:

- aktiv mit den Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, um die israelische Besetzung zu beenden;
- in seinen Beziehungen zu Israel zwischen dem israelischen Staatsgebiet und dem besetzten palästinensischen Gebiet zu unterscheiden;
- Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Handel und Investitionen nicht zur Fortsetzung der rechtswidrigen Besetzung durch Israel beitragen; in diesem Zusammenhang wird in beiden wissenschaftlichen Arbeiten die Ansicht vertreten, dass Luxemburg einen Einfuhrstopp für Waren in Betracht ziehen sollte, die in den israelischen Siedlungen hergestellt wurden;
- Maßnahmen zu ergreifen, die zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts des palästinensischen Volkes beitragen;
- die Begehung eines Völkermords zu verhindern;
- sicherzustellen, dass Israel das humanitäre Völkerrecht einhält;
- mit dem Internationalen Strafgerichtshof zusammenzuarbeiten;
- schwerwiegende Verstöße gegen die Genfer Konventionen und internationale Verbrechen zu verfolgen, was auch Ermittlungen gegen luxemburgische Staatsangehörige und Personen, die der luxemburgischen Gerichtsbarkeit unterliegen (darunter auch Wirtschaftsakteure) und deren strafrechtliche Verantwortlichkeit geltend gemacht werden könnte, sowie gegebenenfalls deren Verfolgung einschließt;
- seiner Sorgfaltspflicht hinsichtlich des Verhaltens privater Akteure nachzukommen, indem es Ausfuhren und Finanzströme strengen Kontrollen unterzieht.

Ist Luxemburg nach EU-Recht zum Handeln befugt?

Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Luxemburgs besteht unabhängig von und zusätzlich zu derjenigen der Europäischen Union. Nationale Rechtsvorschriften (einschließlich solcher, die auf EU-Recht fußen) können nie als Rechtfertigung für einen Verstoß gegen das Völkerrecht herangezogen werden. Das EU-Recht ermöglicht Luxemburg jedoch in jedem Fall die Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Luxemburg ist völkerrechtlich dazu verpflichtet, **aus den israelischen Siedlungen stammende Waren oder Dienstleistungen nicht wie israelische Produkte** im Sinne des Assoziierungsabkommens EU-Israel zu behandeln, das heißt, ihnen keine Vorzugsbehandlung zukommen zu lassen (Pflicht zur Nichtanerkennung). Darüber hinaus **sollte es**, obwohl es in dieser Hinsicht über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt, im Rahmen seiner Pflicht zur Zusammenarbeit **ein Einfuhrverbot für diese Produkte verhängen**.

Die Europäische Union besitzt die **ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik**. Luxemburg sollte **sich aktiv für ein EU-weites Einfuhrverbot für Produkte aus den israelischen Siedlungen einsetzen** oder zumindest dafür, dass diesen keine Vorzugsbehandlung zuteilwird, so als handele es sich um israelische Produkte. Sollte die Durchsetzung solcher Maßnahmen auf EU-Ebene aufgrund politischer Blockaden nicht möglich sein, so kann Luxemburg unter Einhaltung des EU-Rechts, wie andere Mitgliedsstaaten es bereits getan haben, **einseitig handeln**.

Die Möglichkeit des einseitigen Verbots der **Einfuhr oder Ausfuhr von Dienstleistungen** aus den bzw. in die israelischen Siedlungen durch Luxemburg wirft Rechtsunsicherheiten auf, da es im EU-Recht dafür keine Vorschrift gibt, die mit der für die Einfuhr von Waren geltenden Vorschrift vergleichbar wäre. In diesem Punkt weichen die Empfehlungen in den beiden wissenschaftlichen Arbeiten voneinander ab.

Was **gezielte Sanktionen** (z. B. das Einfrieren von Vermögenswerten) und die **Bewegungsfreiheit von Personen** (z. B. Einreiseverbote) angeht, so sollte Luxemburg Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik anstreben. Sollte die erforderliche Einstimmigkeit im Rat nicht erreicht werden, könnte Luxemburg einseitig handeln, ohne damit die bestehenden Positionen der Europäischen Union infrage zu stellen. Die **nationale Gesetzgebung** Luxemburgs betreffend Ausfuhrkontrollen und restriktive Finanzmaßnahmen erlaubt der Regierung bereits, solche Sanktionen aufgrund von Beschlüssen der Europäischen Union oder der Organisation der Vereinten Nationen zu verhängen, aber auch, solche Maßnahmen für einen begrenzten Zeitraum **einseitig** zu ergreifen. Gesetzesänderungen könnten es Luxemburg ermöglichen, dauerhaft auf gezielte autonome Sanktionen zurückzugreifen, insbesondere um die Einhaltung zwingender völkerrechtlicher Normen zu gewährleisten.

