Question-réponses sur l’assignation du gouvernement français devant le Conseil d’état pour son inaction face aux activités économiques dans le Territoire palestinien occupé

1. **Quel est l’objet de la procédure ?**

Cinq organisations assignent le gouvernement français devant le Conseil d'État, la plus haute juridiction en matière de droit administratif, pour son manquement à prendre des mesures effectives permettant de respecter ses obligations au titre du droit international concernant le Territoire palestinien occupé. L’action est portée par le *International Centre for Justice for Palestinians* (ICJP), *Law for Palestine* (Palestinas LAG), la Fédération Internationale pour les droits humains (FIDH), l'Association des juristes pour le respect du droit international (JURDI) et la LDH (la Ligue des droits Humains).

L’inaction du gouvernement français quant à l’activité des entreprises et investisseurs français dans le Territoire Palestinien occupé est un manquement grave au droit international. L'avis consultatif de 2024 de la Cour internationale de Justice (CIJ), jugeait illégal le maintien de la présence d'Israël dans le TPO et affirmait que les États ont l'obligation de ne pas reconnaître, aider ou assister la situation résultant de cette occupation.

Fin mars 2025, les organisations ont adressé une mise en demeure au Premier ministre français, au Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle énergétique et numérique, au Ministre de l'Europe et des Affaires Étrangères et au Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Commerce et de l'Artisanat, du Tourisme et du Pouvoir d'Achat, leur demandant de se conformer aux obligations internationales de la France découlant de l'avis consultatif historique « Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est » (CIJ, Rôle général n° 186), adopté le 19 juillet 2024 par la « Cour mondiale », la Cour internationale de Justice. N'ayant reçu aucune réponse dans le délai de deux mois, les organisations ont déposé, le 22 juillet 2026, un recours pour excès de pouvoir assorti d'une demande d'injonction (REP-injonction) contre le gouvernement français, sollicitant également des mesures provisoires.

L'objectif de ce recours est de garantir que le gouvernement français respecte ses obligations juridiques internationales en adoptant des mesures internes visant à « *empêcher effectivement les*

relations commerciales ou d'investissement qui contribuent au maintien de la situation illégale créée par Israël dans le TPO ».

2. Quel type d'action judiciaire est un recours pour excès de pouvoir-injonction (REP-injonction) ?

En droit administratif français, un acte administratif peut être contesté devant un·e juge administratif·ve. Lorsque l'Administration ne répond pas à une demande formelle d'adopter un acte, son silence est considéré comme une décision administrative pouvant être attaquée devant le ou la juge pour excès de pouvoir (recours pour excès de pouvoir). Avec ce recours le·la juge administratif·ve apprécie la légalité d'un acte administratif adopté par l'Administration et produisant des effets de droit. Si le ou la juge estime la décision illégale, il·elle peut l'annuler. L'acte contesté est alors rétroactivement supprimé de l'ordre juridique et réputé n'avoir jamais existé.

Lors du dépôt d'un recours pour excès de pouvoir, les requérant·es peuvent solliciter des mesures d'injonction. Dans le cadre de cette procédure, le·la juge administratif·ve peut, en plus d'annuler un acte, exercer un pouvoir de contrainte directe sur l'Administration afin de lui demander de prendre des mesures plus efficaces (recours pour excès de pouvoir-injonction, ou REP-injonction). L'objectif principal de la procédure ne repose alors plus uniquement sur la légalité d'un acte, mais implique également d'apprécier si l'action de l'Administration a été suffisante.

Ces dernières années, cette procédure a été largement utilisée dans le cadre de contentieux climatiques, notamment pour contester l'inaction systématique de l'Administration française dans la lutte contre le changement climatique.

3. Quels sont les faits à l'origine de cette affaire ?

La France est soumise à plusieurs obligations en vertu du droit international concernant l'occupation illégale par Israël du Territoire palestinien occupé.

Article 2(4) of the Charter of the United Nations prohibits the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State. A fundamental corollary of this principle is that the acquisition of territory through the use of force cannot be recognized as lawful. In Resolution 242 (1967) concerning the territories occupied by Israel, the UN Security Council reaffirmed this principle, emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war. More recently, in Resolution 2334 (2016), the Security Council reaffirmed that Israel's settlements in the Palestinian territory occupied since 1967, including East Jerusalem, have no legal validity and constitute a flagrant violation of international law.

L'article 2(4) de la Charte des Nations Unies interdit la menace ou l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État. Un corollaire fondamental de ce principe est que l'acquisition de territoire par la force ne peut être reconnue comme légale. Dans sa résolution 242 (1967) relative aux territoires occupés par Israël, le Conseil de sécurité des Nations

Unies a réaffirmé ce principe, soulignant l'irrecevabilité de l'acquisition de territoire par la guerre. Plus récemment, dans sa résolution 2334 (2016), le Conseil de sécurité a réaffirmé que les colonies israéliennes dans le territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, n'ont aucune validité juridique et constituent une violation flagrante du droit international.

En décembre 2022, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à la Cour internationale de Justice (CIJ), la plus haute juridiction du système des Nations Unies, un avis consultatif visant à déterminer les conséquences juridiques, pour Israël, l'ONU et l'ensemble des États, découlant de la violation par Israël de l'occupation du territoire palestinien occupé depuis 1967.

En juillet 2024, la CIJ a rendu son avis consultatif dans lequel elle a conclu que la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite et qu'Israël a l'obligation d'y mettre fin aussi rapidement que possible, de cesser toute nouvelle activité de colonisation, d'évacuer tous les colons du Territoire palestinien occupé et de réparer les dommages causés à l'ensemble des personnes physiques et morales concernées. De manière déterminante, la Cour a établi les conséquences juridiques pour les autres États, jugeant que tous les États ont l'obligation de ne pas reconnaître comme légale la situation résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de cette situation.

S'agissant des obligations économiques incombant à l'ensemble des États, la Cour a jugé qu'ils sont tenus de « *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* » (avis consultatif, para. 278).

Par la suite, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution en septembre 2024, laquelle impose plusieurs obligations contraignantes pour l'ensemble des États, notamment :

- « *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, autre que celles convenues par les parties par la voie de négociations* »;
- établir, dans leurs relations avec Israël, une distinction entre le territoire de l'État d'Israël et le Territoire palestinien occupé, ce qui implique 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* »;
- « *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 situation* ».

La France s'est publiquement engagée à respecter et à faire appliquer tant l'avis consultatif de la CIJ que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Toutefois, à ce jour, l'Administration française n'a pas adopté de mesures suffisantes.

4. **Quel est l'objectif du REP-injonction ?**

En déposant un REP-injonction devant le Conseil d'État, les requérants demandent à l'Administration d'adopter des mesures permettant à la France de se conformer à ses obligations internationales.

Plus précisément, les requérant·es demandent à le ou la juge administratif·ve de :

- Confirmer l'existence d'une obligation juridique positive incombant à l'État français de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour exécuter les obligations rappelées par l'avis consultatif du 19 juillet 2024 et la résolution AGNU ES-10/24 (2024) ;
- Constater le manquement de la France à cette obligation, tel qu'en atteste l'absence de mesures concrètes prises pour assurer le respect des obligations identifiées dans l'avis consultatif du 19 juillet 2024 ;
- Prononcer une injonction à l'encontre de l'État français afin qu'il adopte des mesures lui permettant de se conformer à ses obligations internationales.

5. **Pourquoi le recours se concentre-t-il sur l'obligation de prendre des mesures pour empêcher les relations commerciales ou d'investissement qui contribuent au maintien de la situation illégale créée par Israël dans le TPO ? La France n'en a-t-elle pas déjà fait assez ?**

Au fil des années, la France a mis en œuvre plusieurs mesures pour contester la situation illégale créée par l'occupation israélienne du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

Elle a, par exemple, soutenu plusieurs résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies condamnant l'occupation comme illégale ainsi que la violation des droits fondamentaux des Palestiniens, dont le droit à l'autodétermination. La France a pris plusieurs mesures concrètes démontrant qu'elle ne reconnaît pas l'occupation israélienne comme légale. Notamment, le 22 septembre 2025, la France a officiellement reconnu l'État de Palestine devant l'Assemblée générale des Nations Unies. La France a également soutenu la politique européenne consistant à distinguer les produits fabriqués en Israël de ceux fabriqués dans les colonies situées dans le Territoire palestinien occupé, et a émis des recommandations à l'attention des entreprises françaises concernant leur implication dans des opérations menées dans le Territoire palestinien occupé. Enfin, aux côtés d'autres États membres de l'UE, la France a prononcé des sanctions à l'encontre de plusieurs individus activement impliqués dans la stratégie d'occupation menée par Israël.

Ces mesures demeurent néanmoins insuffisantes pour garantir le plein respect par la France de ses obligations au titre du droit international, telles qu'énoncées dans l'avis consultatif de

2024, lesquelles imposent notamment à la France de prendre des mesures pour empêcher les relations commerciales ou d'investissement qui contribuent au maintien de la situation illégale créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé. Cela se vérifie par le fait que certaines entreprises françaises continuent d'entretenir des liens économiques avec les colonies.

Cette obligation de comportement fait partie intégrante des obligations de ne pas reconnaître l'occupation illégale du Territoire palestinien et de ne pas fournir d'aide ou d'assistance à Israël dans le maintien et l'expansion de son occupation. En effet, comme l'a souligné l'ancien Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Lynk, dans son rapport de 2020, les activités des entreprises et du secteur privé contribuent de manière significative à la viabilité économique de l'entreprise de colonisation israélienne. M. Lynk soutenait que sans cette implication massive des entreprises, les colonies — moteur de l'occupation — constitueraient une charge économique insoutenable pour le gouvernement israélien. Or, aucune des mesures mises en œuvre par la France ne traite véritablement de l'implication des entreprises françaises dans les activités économiques menées dans le Territoire occupé.Compte tenu du rôle crucial des activités économiques dans le soutien à l'occupation israélienne, la publication sporadique de recommandations évoquant de simples risques juridiques et réputationnels potentiels pour les entreprises ne saurait être considérée comme un exercice diligent de cette obligation par la France. La France doit assumer ses responsabilités, et ce dès maintenant.

Le temps presse. Comme le reconnaît le gouvernement français lui-même, la situation dans le Territoire palestinien occupé s'est rapidement détériorée ces derniers mois, Israël renforçant et élargissant son occupation du Territoire palestinien.

6**. Quelles mesures l'administration française devrait-elle adopter ?**

Le juge administratif ne peut que constater le manquement de l'Administration à une obligation et lui enjoindre de s'y conformer.

Toutefois, pour les requérant·es, il est essentiel que les mesures adoptées soient contraignantes pour les ressortissant·es, entreprises et entités françaises relevant de la juridiction française.

Parmi les suggestions figurent :

1) La publication d'un nouvel avis destiné à alerter les personnes physiques et morales françaises sur les risques financiers, juridiques et réputationnels liés à la poursuite d'activités économiques et commerciales dans les colonies ou dans d'autres parties du Territoire palestinien occupé contribuant à perpétuer la situation illégale résultant de l'occupation israélienne ;

2) La publication d'une base de données exhaustive et régulièrement mise à jour recensant l'ensemble des entreprises ayant leur siège social en France qui sont actuellement engagées, ou l'ont été au cours des cinq dernières années, dans des activités économiques ou

commerciales dans les colonies ou dans d'autres parties du Territoire palestinien occupé et qui contribuent, de quelque manière que ce soit, au maintien, à la perpétuation ou au développement de la colonisation du Territoire occupé ;

3) L'interdiction, pour les personnes physiques et morales françaises, y compris les institutions financières, de détenir ou d'acquérir des participations dans des entreprises exerçant des activités économiques dans les colonies et autres parties du Territoire palestinien occupé ou dans des projets liés à l'occupation ;

4) L'interdiction, pour les personnes physiques et morales françaises, y compris les institutions financières, de développer ou de maintenir des activités économiques ou commerciales dans les colonies israéliennes ou dans toute autre partie du Territoire palestinien occupé qui contribueraient, de quelque manière que ce soit, à la poursuite, à la perpétuation ou à l'expansion de la colonisation du Territoire occupé ; continuation, perpetuation or expansion of the settlement of the Occupied Territory;

5) L'obligation, pour les institutions financières et les investisseurs français, de cesser tout financement, investissement ou service bancaire fourni à des entités juridiques israéliennes dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de suspecter leur implication dans le maintien, la perpétuation ou le développement de la colonisation du Territoire occupé ;

6) Le gel des avoirs de toute personne physique ou morale dont les activités contribuent au maintien, à la perpétuation ou au développement de la colonisation du Territoire occupé, en application de l'article L. 562-3 du Code monétaire et financier ;

7) L'exclusion des marchés publics de toute personne physique ou morale susceptible, en entretenant des relations économiques ou commerciales, d'apporter une aide ou une assistance au maintien de la situation illicite créée par Israël dans le Territoire palestinien occupé.

7. **Quelles sont les prochaines étapes de la procédure ?**

Aujourd'hui, le 22 juillet 2026, le REP-injonction a été déposé devant le Conseil d'État.

L'affaire va désormais entrer dans la phase de la procédure écrite, au cours de laquelle les ministres français et les requérants échangeront tour à tour des mémoires. Les ministres répondront dans un premier temps aux moyens soulevés par les organisations. Il reviendra ensuite aux requérants de déposer un mémoire en réplique, généralement dans le délai d'un mois suivant la réception du mémoire ministériel. D'autres échanges écrits pourront avoir lieu.

À l'issue de cette phase écrite, une audience sera fixée devant le Conseil d'État. Bien qu'il n'existe pas de délais fixes pour cette procédure, l'audience se tient généralement un peu plus d'un an après le dépôt du REP-injonction. La décision est en principe rendue quelques jours après l'audience (20 à 30 jours).

En l'absence de délais impératifs, ce calendrier est susceptible d'évoluer, notamment si les parties sollicitent des prorogations ou des reports.

1 Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Report A/75/532, 22 October 2020.

2 Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Report A/75/532, 22 October 2020, para 58.









