



Berne, 11.11.2024

RAPPORT SUCCINCT

Situation de l'UNRWA après l'adoption de lois israéliennes sur l'UNRWA le 28 octobre 2024

1. État des lieux

Le 28 octobre 2024, la Knesset israélienne a adopté deux lois relatives à l'UNRWA. Elles entreront en vigueur fin janvier 2025 et comprennent les points suivants:

- Toute activité de l'UNRWA sur le « territoire de l'État d'Israël » doit être arrêtée.
- L'UNRWA ne peut pas avoir de représentation ni fournir de services ou mener des activités, directement ou indirectement, sur le « territoire souverain de l'État d'Israël ».
- Il doit être mis fin à l'échange de lettres Comay-Michelmores de 1967, par lequel Israël (a) assure un soutien général aux activités de l'UNRWA et (b) reconnaît explicitement que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 définit la relation juridique entre Israël et l'UNRWA.
- Une interdiction de contact avec l'UNRWA ou les acteurs agissant en son nom doit être mise en place pour toutes les autorités israéliennes.
- En outre, la loi contient une indication selon laquelle la loi ne constitue pas une renonciation aux procédures pénales contre les collaborateurs de l'UNRWA.

Les effets concrets de la loi dépendront en grande partie de son application par le gouvernement israélien. Une question centrale est de savoir dans quel territoire Israël appliquera la loi. Israël ne peut pas appliquer ses lois nationales dans le Territoire palestinien occupé. Cela vaut en particulier pour Jérusalem-Est, qui fait partie du Territoire palestinien occupé mais est considérée par Israël comme son propre territoire, et où se trouve l'un des bureaux de l'UNRWA d'importance suprarégionale. Israël a déjà annoncé qu'il considérait Jérusalem-Est comme un territoire souverain d'Israël et que l'UNRWA ne pouvait donc plus y exercer d'activités non plus. Toute compréhension du « territoire souverain d'Israël » qui englobe le Territoire palestinien occupé ou des parties de celui-ci est donc contraire au droit international.

Le présent rapport succinct examine la compatibilité de dispositions des lois israéliennes sur l'UNRWA avec le droit international (chapitre 2), aborde les conséquences humanitaires possibles dans le Territoire palestinien occupé (chapitre 3), décrit les implications politiques et diplomatiques des lois (chapitre 4) et conclut avec un résumé (chapitre 5).

2. Compatibilité des lois avec le droit international

a. Charte des Nations Unies et Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies

Selon le texte de la loi, l'objectif de l'une des deux lois est « d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël ». L'UNRWA ne peut pas avoir de représentation, ni fournir de services, ni mener aucune activité, directement ou indirectement, sur le « territoire souverain de l'État d'Israël ». Selon la Charte des Nations Unies¹, Israël est tenu d'apporter son soutien à l'ONU², y compris à l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire de l'ONU³. Il n'est donc pas permis d'empêcher les activités de

¹ RS 0.120.

² Art. 2 al. 5 de la Charte des Nations Unies: « Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte ».

³ Art. 7 de la Charte des Nations Unies ; Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale de l'ONU du 8 décembre 1949.

l'UNRWA sur le « territoire souverain de l'État d'Israël ». Il en va de même pour l'interdiction totale de contact de tous les employés de l'État israélien avec l'UNRWA, étant donné que le travail de l'UNRWA est *de facto* impossible sans contact avec les autorités israéliennes (par exemple, aucun visa ne peut être délivré au personnel de l'UNRWA).

L'une des nouvelles lois israéliennes déclare que les poursuites pénales contre le personnel de l'UNRWA ne peuvent pas être exclues. La signification de cette formulation n'est pas claire. Toutefois, si Israël devait s'en servir comme base pour inculper pénalement des collaborateurs de l'UNRWA, cela ne serait pas compatible avec la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946⁴. En tant qu'organe subsidiaire de l'ONU, l'UNRWA bénéficie des mêmes immunités et privilèges que l'ONU dans tous ses États membres, et donc également en Israël⁵. L'Assemblée générale de l'ONU a concrétisé ces immunités et privilèges de l'ONU dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Cette convention n'est pas dénonçable par les États membres de l'ONU⁶. Il peut être justifié, dans certains cas, de lever l'immunité des employés de l'ONU. Cette décision incombe toutefois à l'employeur, c'est-à-dire à l'ONU. Israël devrait demander la levée de l'immunité à l'ONU dans des cas particuliers en la motivant.

b. Droit international humanitaire

Israël ne peut pas imposer ses lois nationales dans le Territoire palestinien occupé. Cela s'applique notamment à Jérusalem-Est, qui fait partie du Territoire palestinien occupé.

En vertu du droit international humanitaire, tous les États ont l'obligation d'autoriser et faciliter un accès humanitaire rapide et sans entrave aux populations dans le besoin. En tant que Puissance occupante, Israël est notamment tenu d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires et en médicaments de la population du territoire occupé. À cette fin, Israël doit notamment importer dans le territoire occupé des denrées alimentaires, des fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources dans le territoire occupé lui-même sont insuffisantes⁷. Étant donné que l'UNRWA est l'acteur central de l'approvisionnement de la population du territoire occupé en denrées alimentaires, médicaments et autres biens essentiels, Israël viole ses obligations en tant que Puissance occupante selon les Conventions de Genève en empêchant l'UNRWA de mener ses activités, à moins qu'il ne garantisse un approvisionnement alternatif. En raison des conditions difficiles sur place, il ne paraît pas réaliste d'envisager un approvisionnement alternatif dans un avenir proche.

L'application à Jérusalem-Est de la disposition de la nouvelle loi selon laquelle l'UNRWA ne peut pas d'exercer d'activités sur le « territoire souverain de l'État d'Israël » constitue une violation manifeste de l'obligation de faciliter l'accès humanitaire aux populations dans le besoin.

c. Droit des traités

La loi met fin à l'échange de lettres Comay-Michelmores de 1967 au 7 octobre 2024. Par lettre du 3 novembre 2024, le ministère israélien des Affaires étrangères a déjà informé le président de l'Assemblée générale de l'ONU de la dénonciation d'Israël de l'échange de lettres avec l'UNRWA.

Il s'agit d'une dénonciation rétroactive, contraire au principe *pacta sunt servanda* et prohibée par le droit international coutumier. Israël s'estime en droit de procéder à une dénonciation extraordinaire. Une telle dénonciation peut être permise par le droit international coutumier si des changements fondamentaux de circonstances sont intervenus depuis la conclusion du traité et si l'existence de ces circonstances était une base essentielle pour l'accord des parties contractantes (*clausula rebus sic stantibus*). Dans le cas concret, Israël pourrait faire valoir que le personnel de l'UNRWA était impliqué dans les attentats du 7 octobre 2023 ou qu'il agissait en tant que combattant du Hamas, ce qui constituerait un changement fondamental des circonstances. Compte tenu du fait que, selon les informations disponibles à ce jour, il ne pourrait s'agir que d'un très petit nombre de collaborateurs de l'UNRWA, et du fait que, selon les informations actuelles, aucun collaborateur de l'UNRWA à Jérusalem-Est n'a été concerné, une dénonciation extraordinaire fondée sur la *clausula rebus sic stantibus* semble disproportionnée et donc prohibée⁸. Israël pourrait également faire valoir que l'UNRWA a manqué à ses obligations en vertu de l'échange de lettres et dénoncer l'échange de lettres de manière extraordinaire pour cette raison. Si une

⁴ RS 0.192.110.02.

⁵ Art. 105 de la Charte des Nations Unies : « 1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. 2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. 3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet. »

⁶ Section 35 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies : « La présente convention restera en vigueur entre l'Organisation des Nations Unies et tout Membre qui aura déposé son instrument d'adhésion, tant que ce Membre sera Membre de l'Organisation ou jusqu'à ce qu'une convention générale révisée ait été approuvée par l'Assemblée générale et que ledit Membre soit devenu partie à cette dernière convention. »

⁷ Art. 55 de la Quatrième Convention de Genève, RS 0.518.51.

⁸ <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/investigation-completed-allegations-unrwa-staff-participation-7-october>.

partie fait valoir une dénonciation extraordinaire, la partie adverse peut, conformément au droit international coutumier, soulever une objection à la dénonciation dans un délai de trois mois. Ce n'est qu'après l'expiration de ce délai que la dénonciation du traité pourrait être effective en cas de violation du traité. Par conséquent, une dénonciation immédiate de l'échange de lettres de 1967 par Israël n'est pas possible. Une dénonciation ordinaire dans un délai de 12 mois serait permise par le droit international public.

Il s'ensuit que les lois israéliennes sur l'UNRWA sont en grande partie incompatibles avec les obligations d'Israël en vertu du droit international. Les lois violent le devoir d'assistance ainsi que les privilèges des agences de l'ONU découlant de la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire ainsi que le droit des traités.

3. Conséquences humanitaires des lois israéliennes sur l'UNRWA

a. Importance de l'UNRWA pour la région

Dans l'ensemble de la région (Territoire palestinien occupé, Liban, Syrie, Jordanie), 5.9 millions de réfugiés palestiniens sont éligibles aux services de base (c'est-à-dire à une fourniture de services quasi-étatiques tels que la santé ou l'éducation) ou à une assistance humanitaire de l'UNRWA. En Territoire palestinien occupé (Jérusalem-Est inclus), cette population s'élève à 2,4 millions de réfugiés palestiniens. En Cisjordanie, l'UNRWA gère 19 camps, 96 écoles avec plus de 47'000 élèves, 43 centres de santé avec plus de 895'000 consultations par an, ainsi que d'autres services qui assurent la subsistance et la sécurité sociale des réfugiés palestiniens vulnérables. À Gaza, l'UNRWA a notamment été le principal acteur de l'accès aux services de base tels que la santé et l'éducation. Depuis le début de la guerre, elle est responsable d'environ 80% de l'aide humanitaire⁹ (et donc clairement plus que 17% - comme l'a communiqué le ministre israélien des Affaires étrangères sur X) et compte toujours 3'000 collaborateurs locaux actifs. Elle soutient environ 2,2 millions de personnes en leur fournissant des abris d'urgence et a réalisé plus de 6,14 millions de consultations médicales entre octobre 2023 et 2024. Plus de 40% des vaccins contre la poliomyélite ont été administrés par le personnel de l'UNRWA¹⁰. Les principaux services de l'UNRWA dans les pays voisins sont résumés dans le tableau suivant:

| | Jordanie | Syrie | Liban |
|--------------------------------|-----------|---------|---------|
| Camps de réfugiés | 10 | 9 | 12 |
| Centres de santé primaires | 25 | 23 | 27 |
| Consultations médicales par an | 1'400'000 | 810'000 | 525'000 |
| Ecoles | 169 | 102 | 64 |
| Elèves | 120'000 | 48'000 | 40'000 |

À Gaza, en plus de la mise en œuvre de ses propres activités, l'UNRWA est considéré comme le pilier sur lequel s'appuie l'ensemble des autres organisations humanitaires. L'UNRWA coordonne l'assistance humanitaire mise en œuvre à Gaza et mutualise ses services en faveur des autres organisations humanitaires (p.ex. distribution de l'assistance).

b. Impact potentiel des lois sur le travail de l'UNRWA

Une fois les lois en vigueur, l'UNRWA devrait probablement évacuer son bureau à Jérusalem-Est, mettant en péril ses activités dans le Territoire palestinien occupé. De plus, l'interdiction de contact avec les autorités israéliennes empêcherait de facto la mise en œuvre du mandat de l'agence dans le Territoire palestinien occupé. Jusqu'à présent, aucune autre organisation n'avait la capacité de reprendre les services de base et l'aide humanitaire fournis par l'agence en Cisjordanie et à Gaza. Le soutien fourni par l'UNRWA aux autres organisations humanitaires ne serait ainsi plus assuré. Alors qu'il s'agit d'un contexte humanitaire très complexe, un éventuel acteur alternatif à l'UNRWA devrait se doter de compétences, de personnel local et international et d'infrastructure d'un réseau et d'une acceptation auprès de la population civile locale avant qu'il soit opérationnel. A l'heure actuelle, Israël n'a pas fourni d'indication précise sur ses intentions concernant une alternative.

L'impact de la législation sur le travail de l'UNRWA au Liban, en Jordanie et en Syrie est incertain, mais devrait rester limité, étant donné que le droit israélien n'y est pas applicable. Il faut s'attendre, le cas échéant, à des répercussions logistiques (car le site de l'UNRWA à Jérusalem-Est est actuellement d'une importance suprarégionale). En outre, des répercussions sur le travail de l'UNRWA en cas de guerre entre Israël et l'un de ces pays ne sont pas à exclure. Dans ce cas, il est probable que l'UNRWA

⁹ UNRWA, donnée issue du document *UNRWA : Linchpin of humanitarian aid in Gaza à l'attention du DFAE*.

¹⁰ <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-144-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>.

ne serait plus en mesure de procéder aux notifications de sécurité aux troupes israéliennes pour protéger ses locaux et les déplacements de ses employés. L'absence de ces garanties sécuritaires pourrait mettre un terme aux activités de l'agence.

Il est raisonnable de prévoir qu'en cas d'arrêt des activités de l'UNRWA, toute une partie de la population en Territoire palestinien occupé soit dépourvue de services de base comme la santé, la protection sociale ou l'éducation. Cet arrêt entraînerait également une réduction drastique de la fourniture d'assistance humanitaire à Gaza, portée par l'UNRWA à hauteur de 80%, alors que 90% de la population est déplacée et que la malnutrition aiguë est dix fois plus élevée qu'avant le conflit.

4. Réactions politiques et diplomatiques aux lois israéliennes

a. Position d'Israël

En janvier 2024, le gouvernement israélien a rendu publiques des accusations indiquant que douze employés de l'UNRWA auraient été impliqués dans l'attaque terroriste du Hamas le 7 octobre 2023. Ces accusations concernent désormais 19 employés. Le Secrétaire général des Nations Unies a immédiatement mandaté une enquête de son Bureau des services du contrôle interne (OIOS). Pour l'heure, il ne peut être exclu que 9 employés aient été complices des attaques. En parallèle, le Secrétaire général a également annoncé un examen indépendant sur les mécanismes de contrôle interne de l'UNRWA sur la neutralité (rapport « Colonna »). Le rapport final indique que 1) L'UNRWA dispose d'un système robuste pour assurer sa neutralité et que 2) des violations à sa neutralité existent. Le rapport propose 50 recommandations. Le Conseil fédéral, comme l'ensemble des bailleurs de fonds de l'agence, insiste sur la nécessité pour l'agence de mettre en œuvre rapidement la totalité des recommandations.

Les lois ont été approuvées à une vaste majorité de la Knesset. Elles sont soutenues par l'opinion publique israélienne.

Un certain nombre de politiciens israéliens critique depuis des années le statut temporaire de l'UNRWA et appellent à son remplacement. Selon eux, l'UNRWA contribue à perpétuer le statut de réfugié de génération en génération et maintenir le droit au retour. L'implication de certains employés de l'UNRWA dans le massacre du 7 octobre est la raison principale invoquée par les législateurs pour approuver les lois.

Le Premier ministre Benjamin Netanyahu a déclaré qu'Israël veut fournir les services humanitaires avec des partenaires internationaux et/ou privés, à la fois dans les 90 jours précédant l'entrée en vigueur de la législation et par la suite, afin de garantir que l'aide humanitaire parviendrait toujours aux civils gazois. Il est incertain que la prise en charge de l'aide humanitaire par Israël, éventuellement via le mandat d'organisations privées, puisse se faire dans le respect des principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

En affirmant vouloir mettre en place une solution alternative à l'UNRWA sans attribuer aucun rôle à l'Autorité palestinienne, Israël affaiblirait cette dernière et contribuerait ainsi à freiner la mise en œuvre de la solution à deux États et remet en cause des principes essentiels de l'action humanitaires (neutralité, impartialité et indépendance).

Si l'UNRWA ne peut plus agir dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, les réfugiés palestiniens ne peuvent de facto plus être enregistrés. Cela a pour conséquence qu'ils ne sont plus enregistrés et que leur statut de réfugié n'est donc pas officiellement reconnu. Et ce, bien que, selon la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, le statut de réfugié existe toujours et que les réfugiés palestiniens y auraient donc droit¹¹. Les deux lois israéliennes portent ainsi atteinte aux mécanismes de l'ONU dans ce contexte.

b. Réaction de la Suisse

Avant l'adoption des lois, la Suisse a participé à des démarches communes avec l'UE et a aussi eu l'occasion d'exprimer ses préoccupations lors de contacts bilatéraux avec les autorités israéliennes. Le Chef du DFAE s'est exprimé le 29 octobre au Conseil de sécurité de l'ONU lors du débat ouvert sur le Moyen-Orient. Il a souligné l'incompatibilité de ces lois avec le droit international, la menace qu'elle représente pour l'assistance humanitaire à la population civile et il a demandé à Israël d'assumer ses obligations en vertu du droit international, notamment de la Charte des Nations Unies et du droit international humanitaire. Le 30 octobre, la Suisse s'est jointe à la déclaration du Conseil de sécurité de l'ONU dont elle assurait la présidence avec laquelle les membres du Conseil de sécurité ont souligné que l'UNRWA constitue « l'épine dorsale de toutes les interventions humanitaires à Gaza » et ont exprimé leur inquiétude au sujet de la législation adoptée par la Knesset israélienne.

¹¹ Résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale de l'ONU du 8 décembre 1949.

c. Réaction au niveau international

C'est assez rare dans le contexte du Moyen-Orient pour le souligner, la communauté internationale a unanimement exprimé de fortes préoccupations face à l'adoption de ces lois, soulignant l'importance vitale de l'UNRWA pour la population civile et le caractère irremplaçable de ses activités compte tenu de leur ampleur et de leur variété. Par exemple, une déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne, du Canada, de l'Australie, de la France, du Japon, de la Corée du Sud et du Royaume-Uni a appelé Israël à ne pas adopter cette législation.

Les pays européens et l'UE ont fait front commun. Charles Michel a déclaré qu'il ne pouvait pas imaginer qu'il n'y ait pas de conséquences du côté de l'UE et a mentionné une possible remise en cause de l'accord d'association entre Israël et l'UE, qui fait de l'UE le premier partenaire économique d'Israël (près de 30% de ses exportations).

La Norvège a annoncé vouloir déposer une résolution à l'Assemblée générale de l'ONU ces prochaines semaines, demandant à la Cour internationale de justice de rendre un avis consultatif sur la question de savoir si Israël viole le droit international en empêchant les Nations Unies, les organisations humanitaires internationales et les États de fournir une aide humanitaire aux Palestiniens sous occupation.

Lors de la récente réunion de l'Alliance globale pour la solution à deux États qui s'est tenue à Riyad les 30 et 31 octobre 2024 et à laquelle ont participé 94 États (dont la Suisse) et organisations internationales, le soutien a été exprimé à l'égard de l'UNRWA, y compris de la part des États-Unis.

Dans une déclaration conjointe du 30 octobre 2024, les membres du Conseil de sécurité de l'ONU y inclus les États-Unis, ont fermement mis en garde contre toute tentative d'empêcher les opérations et le mandat de l'UNRWA qu'ils ont qualifié d'irremplaçables. Ils demandent au gouvernement israélien de respecter ses obligations internationales, notamment les privilèges et immunités de l'UNRWA et à assumer la responsabilité qui lui incombe de permettre et de faciliter une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave.

5. Résumé

Les lois israéliennes concernant l'UNRWA sont en grande partie incompatibles avec les obligations d'Israël en vertu du droit international (en particulier la Charte de l'ONU, Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, droit international humanitaire et le droit international coutumier). Elles ont suscité une large d'incompréhension. Elles ont aussi provoqué une réaction négative forte de ses alliés traditionnels, en particulier des États-Unis, qui poursuivent d'ailleurs leurs efforts pour mettre un frein à ces lois.

Selon l'évaluation actuelle il n'existe à l'heure actuelle pas d'acteur qui pourrait reprendre les tâches de l'UNRWA. Cette évaluation est largement partagée par la communauté internationale, y inclus des États-Unis, et correspond également à l'une des conclusions que l'on peut tirer de la réunion du Conseil de sécurité de l'ONU du 29 octobre. Il est fort probable qu'avec la mise en œuvre des lois israéliennes sur l'UNRWA, la population civile du Territoire palestinien occupé sera à court terme confrontée à un effondrement des services de base et de l'assistance humanitaire. L'UNRWA assure essentiellement les fonctions de l'État dans le Territoire palestinien occupé dans les domaines de la santé, de la protection sociale et de l'éducation notamment. Sans son soutien, les autres acteurs humanitaires sur le terrain ne pourraient pas assumer leurs tâches. La population de Gaza verrait sa situation se dégrader davantage en raison de la mise en œuvre de ces lois. La tentative d'Israël de rendre les activités de l'UNRWA impossibles et de les remplacer par d'autres acteurs constitue également un pas supplémentaire vers l'érosion d'une solution à deux États et la perpétuation du statut d'Israël en tant que Puissance occupante. L'occupation d'Israël a été reconnue comme illégale par la Cour internationale de justice en juillet dernier.

Si, comme il est à supposer, Israël appliquerait également les lois à Jérusalem-Est et expulserait le bureau de l'UNRWA qui y est installé, cela constituerait également un signe négatif pour le statut de Jérusalem-Est, et donc un obstacle supplémentaire à la réalisation de la solution des deux États. Enfin, il est à craindre qu'elles aient également des conséquences négatives sur les activités de l'UNRWA dans les autres pays de la région où l'organisation prend en charge les réfugiés palestiniens.