



the commissioner-general  
المفوض العام

Le 31 décembre 2023

Monsieur le Général de division Elian,

Je vous écris afin de protester contre les coups de feu tirés par les Forces de défense israéliennes (FDI) sur un convoi d'aide humanitaire interinstitutions des Nations Unies (« le convoi ») dirigé par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) à la jonction de Chouhada sur l'axe Salaheddine (bande de Gaza), le jeudi 28 décembre 2023, et afin d'exprimer la grave préoccupation que cela suscite auprès de l'UNRWA.

Le convoi était sous la direction d'un fonctionnaire international de l'UNRWA (le Commandant du convoi), qui était accompagné de quatre fonctionnaires de l'Office, d'un fonctionnaire du Service de la lutte antimines de l'ONU, d'un fonctionnaire du Programme alimentaire mondial (PAM), et se composait de cinq camions affrétés avec cinq chauffeurs sous contrat et deux ouvriers. En tête du convoi se trouvait un véhicule blindé de l'UNRWA, et un deuxième véhicule blindé de l'UNRWA fermait le cortège. Ces véhicules étaient clairement siglés ONU et faisaient flotter le drapeau de l'ONU. Tous les passagers des véhicules blindés portaient des équipements de protection individuelle bleus de l'ONU, y compris des casques et des gilets pare-balles, et les chauffeurs et les ouvriers portaient également des équipements bleus de l'ONU. L'itinéraire du convoi avait été coordonné avec l'Administration de coordination et de liaison des FDI à Gaza avant et pendant le mouvement. Le Commandant du convoi de l'ONU était en contact direct avec l'Administration, l'informant de la position du convoi et de son mouvement, et a signalé l'incident. Ces précautions n'ont pas empêché les faits détaillés ci-après de se produire, mettant en péril la sûreté et la sécurité des fonctionnaires et des contractants de l'ONU et compromettant les biens de l'Organisation.

Le jeudi 28 décembre 2023, vers 13 h 50, le convoi s'est approché de la jonction de Chouhada sur l'axe Salaheddine (coordonnées : 31.465134, 34.426689) et, après avoir observé la présence d'éléments des forces terrestres des FDI, s'est arrêté à environ 40 mètres de ces derniers. Un char blindé des FDI a tourné sa tourelle pour faire face au convoi, et une courte rafale de tirs d'armes de petit calibre a visé le sol à l'avant du char, atteignant une zone située à environ 30 mètres du véhicule de tête. Ces tirs ont été suivis de courtes rafales répétées de coups de semonce, qui se sont progressivement rapprochés du véhicule de tête, amenant ce dernier à faire marche arrière sur environ 30 mètres sur l'axe Salaheddine.

Général de division Ghassan Alian  
Chef, Coordonnateur des activités gouvernementales dans les  
territoires, Ministère de la défense  
Israël

Copie :     Ambassadeur Amir Weissbrot  
              Chef de bureau, Division des affaires politiques  
              relatives à l'Organisation des Nations Unies et aux  
              organisations internationales, Ministère des affaires  
              étrangères  
              Israël

Vers 13 h 52, le Commandant du convoi a contacté l'Administration de coordination et de liaison à Gaza et lui a demandé d'entrer directement en communication avec les éléments des forces terrestres des FDI ainsi que de reconfirmer l'itinéraire du convoi. Les contacts avec l'Administration de coordination et de liaison à Gaza se sont poursuivis à partir de ce moment-là. Malgré ces communications, les éléments des forces terrestres des FDI ont continué de tirer des coups de semonce et de se rapprocher du véhicule en tête du convoi des Nations Unies. Dès que des coups ont été tirés en direction du convoi et tout au long de l'incident, le Commandant du convoi a constamment communiqué avec les FDI au moyen du haut-parleur du véhicule blindé des Nations Unies pour leur faire savoir qu'il s'agissait bien d'un convoi des Nations Unies et qu'il ne fallait pas tirer. Alors que les coups de semonce continuaient à se rapprocher du véhicule en tête du convoi, le Commandant a constamment répété par haut-parleur qu'il s'agissait d'un convoi des Nations Unies et qu'il ne fallait pas tirer.

Malgré cela, les éléments des forces terrestres des FDI ont tiré une nouvelle salve de coups de semonce et une grenade fumigène incapacitante, qui a touché le véhicule de tête des Nations Unies. Le bloc-moteur semblait avoir été directement touché, tandis que la grenade fumigène incapacitante avait en outre touché l'aile droite du véhicule. Le personnel des Nations Unies a alors perdu momentanément la vue et la conscience de la situation en raison de la fumée qui entourait le véhicule. L'Administration de coordination et de liaison à Gaza a été informée de cet impact direct sur le véhicule de tête du convoi des Nations Unies.

À 14 h 09, la position du convoi a de nouveau été communiquée à l'Administration et, à partir de ce moment, aucun autre coup de feu n'a été tiré en direction du convoi. Le convoi est resté en position jusqu'à environ 14 h 37, lorsque l'Administration lui a transmis un nouvel itinéraire coordonné. Le convoi a poursuivi sa route, mais le véhicule de tête est tombé en panne au sud du centre de distribution de Boureïj et a été remorqué pour le reste du trajet jusqu'à Rafah. Lors des communications qui ont suivi, l'Administration de coordination et de liaison a reconnu verbalement à 17 h 16 que l'incident n'aurait pas dû se produire et que les FDI allaient ouvrir une enquête.

L'UNRWA s'élève vigoureusement contre ce qui s'apparente à la prise pour cible d'un convoi d'aide interinstitutions des Nations Unies, qui a mis en danger le personnel et les contractants des Nations Unies et causé des dommages à un véhicule des Nations Unies. À tout moment, le personnel et les biens des Nations Unies sont protégés par la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (« la Convention générale »). Israël est partie à la Convention générale sans avoir formulé de réserve. La Convention générale ne prévoit aucune disposition visant à restreindre ou à limiter en temps de conflit armé les privilèges et immunités accordés. L'instrument s'applique dans ces circonstances tout autant qu'en temps de paix et les immunités qu'il prévoit ne peuvent être restreintes ou supplantées par des exigences de sécurité ou des intérêts militaires.

Conformément aux obligations qu'Israël tient du droit international humanitaire, le personnel des Nations Unies et les travailleurs humanitaires doivent être protégés et respectés par les parties au conflit. Israël doit garantir leur sécurité et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. À aucun moment, le personnel ou les biens des Nations Unies ne peuvent être menacés ou attaqués.

En outre, l'État d'Israël, en tant que Puissance occupante de la bande de Gaza, doit faire en sorte que la population soit en mesure de se procurer et de bénéficier des produits de base nécessaires à sa survie. En tant que partie au conflit, l'État d'Israël a l'obligation de permettre et de faciliter l'accès sans entrave de tous les civils dans le besoin à l'aide humanitaire. L'État d'Israël doit permettre aux civils d'accéder aux articles essentiels à leur survie. Plus précisément, l'État d'Israël est tenu de préserver un environnement propice à l'acheminement sûr et sans entrave de l'aide humanitaire, et donc : de veiller à ce que les articles humanitaires destinés à la bande de Gaza répondent à l'immensité des besoins de la population civile, notamment en matière de carburant, de nourriture, de médicaments, d'eau et de produits d'hygiène ; de garantir et de respecter les processus de désescalade du conflit ainsi que de s'abstenir d'engager des attaques ou des combats au niveau ou autour de points de passage ou à proximité des travailleurs et convois humanitaires dans la bande de Gaza ; d'ouvrir des itinéraires sûrs et réguliers ralliant le nord de la bande de Gaza aux fins de l'acheminement d'une aide aux personnes dans le besoin et aux installations civiles, y compris aux hôpitaux.

L'UNRWA condamne dans les termes les plus forts cette attaque et insiste pour qu'Israël respecte son obligation de protéger le personnel, les biens et avoirs de l'UNRWA et d'éviter toute menace ou ingérence dirigée contre l'acheminement de l'aide humanitaire dans la bande de Gaza.

L'UNRWA demande à Israël de mener une enquête approfondie sur les faits susmentionnés et de communiquer les détails de ses conclusions à l'Organisation des Nations Unies.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.



Philippe Lazzarini



Bureau du Directeur aux affaires de  
l'UNRWA

Bureau de Cisjordanie

po box 19149  
east jerusalem 91191

1 +972 2 589 0400  
1 +972 2 58 7 0750

[www.unrwa.org](http://www.unrwa.org)

29 janvier 2024 LO/Protest-08

Monsieur Simhayoff,

Je vous écris afin de réitérer les profondes inquiétudes de l'UNRWA concernant le recours massif à des gaz lacrymogènes par les forces de sécurité israéliennes à proximité des locaux de l'Office dans le camp de Chouafat. Le camp abrite un nombre important de réfugiés de Palestine enregistrés auprès de l'UNRWA, trois écoles de l'UNRWA, un centre de santé et d'autres locaux de l'Office. Rien qu'entre le 7 octobre et le 13 novembre 2023, des membres des forces de sécurité israéliennes ont fait un usage excessif de gaz lacrymogènes à 23 reprises à proximité des locaux de l'UNRWA dans le camp de Chouafat, ce qui a eu des incidences sur la sûreté et la sécurité de notre personnel et de nos bénéficiaires. Ainsi, un nombre sans précédent de grenades lacrymogènes ont atterri à l'intérieur des locaux de l'UNRWA et y ont provoqué une contamination chimique. Au cours de la seule période mentionnée, au moins 1 054 grenades lacrymogènes tirées par les forces de sécurité israéliennes ont été trouvées et récupérées dans des locaux de l'UNRWA situés dans le camp de Chouafat. Je répète que de tels actes sont incompatibles avec l'inviolabilité des locaux des Nations Unies et l'immunité des biens et avoirs des Nations Unies contre toute forme d'ingérence.

L'UNRWA demande instamment aux forces de sécurité israéliennes de mener des enquêtes immédiates sur toutes les circonstances entourant ces opérations et de communiquer à l'Office les conclusions de ces enquêtes, y compris les mesures prises pour que les responsables du recours excessif au gaz lacrymogène répondent de leurs actes. En outre, nous vous demandons instamment de coordonner votre action avec celle de l'Office afin d'empêcher que cette situation ne se reproduise à l'avenir, en garantissant la sécurité des bénéficiaires, du personnel et des locaux de l'UNRWA, conformément aux dispositions applicables du droit international, y compris celles concernant les privilèges et immunités accordés à l'ONU. Enfin, nous renouvelons la demande formulée de longue date tendant à ce qu'Israël coopère aux fins de la nomination d'un interlocuteur officiel pour les questions de police. Cette nomination officielle permettrait en particulier à l'Office d'engager un dialogue en temps utile sur les questions liées aux opérations de l'UNRWA dans le camp de Chouafat.

Il est à noter que l'école primaire pour garçons de Chouafat administrée par l'UNRWA semble être l'installation la plus fréquemment touchée dans le camp. Entre le 7 et le 10 octobre 2023, 180 grenades lacrymogènes tirées par les forces de sécurité israéliennes ont atterri dans l'enceinte de l'école primaire pour garçons à au moins trois reprises. Les 12 et 13 octobre 2023, 300 grenades lacrymogènes ont atterri dans l'enceinte de l'école. Les 17 et 18 octobre 2023, 75 et 45 grenades lacrymogènes, respectivement, ont atterri dans la cour de l'école.

Entre le 19 et le 20 octobre 2023, 280 grenades lacrymogènes tirées par les forces de sécurité israéliennes ont atterri dans la cour de l'école élémentaire pour garçons, où la présence excessive de gaz a provoqué un incendie, ce qui a mis en péril la sûreté et la sécurité de toute l'école. En outre, il a été signalé qu'au moment des faits, le 19 octobre 2023, les forces de sécurité israéliennes avaient fermé le poste de contrôle de Chouafat et que, partant, les pompiers n'avaient pas pu pénétrer dans le camp.

M. Alon Simhayoff

Directeur du Département des affaires politiques  
relatives à l'Organisation des Nations Unies et aux  
organisations internationales (Ministère des affaires  
étrangères)

Courriel : [Alon.Simhayoff@mfa.gov.il](mailto:Alon.Simhayoff@mfa.gov.il)

مكتب مدير عمليات الأونروا  
مكتب إقليم الضفة الغربية

د.ب. ١٩١٤٩  
القدس الشرقية ٩١١٩١

هـ. ٠٤٠٠ ٥٨٩ ٢ ٩٧٢ +  
ف. ٠٧٥٠ ٥٨٩ ٢ ٩٧٢ +

En outre, entre le 21 et le 22 octobre 2023, 23 grenades lacrymogènes ont atterri à l'intérieur de l'école pour garçons. Le 23 octobre 2023, 12 grenades lacrymogènes tirées par les forces de sécurité israéliennes ont atterri dans la cour de l'école et une dans l'enceinte du Bureau de services du camp. Le 30 octobre, lors d'une opération menée dans le camp par les forces de sécurité israéliennes, l'usage intensif de gaz lacrymogènes a perturbé le fonctionnement des écoles de l'UNRWA. En effet, les élèves et le personnel de l'UNRWA ont été contraints d'évacuer, au péril de leur sûreté et de leur sécurité.

Enfin, entre le 1<sup>er</sup> et le 6 novembre 2023, des grenades lacrymogènes tirées par les forces de sécurité israéliennes ont atterri à l'intérieur de l'école primaire pour garçons du camp de Chouffât à quatre reprises (les 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 6 novembre). Au total, 66 grenades lacrymogènes ont été trouvées et récupérées dans cette école de l'UNRWA au cours de cette seule période.

D'autres locaux de l'UNRWA ont également été touchés dans le camp de Chouafat. Par exemple, entre le 7 et le 12 octobre 2023, 11 grenades lacrymogènes ont atterri à l'intérieur de l'école primaire pour filles administrée par l'UNRWA dans le camp de Chouafat. Le 15 octobre 2023, une bombe sonore a été lancée par des membres des forces de sécurité israéliennes en direction de l'école pour filles. Dans la nuit du 30 octobre 2023, lors d'une opération menée dans le camp, les forces de sécurité israéliennes ont fait un usage excessif de gaz lacrymogènes à proximité des locaux de l'UNRWA. En conséquence, 12 grenades lacrymogènes ont atterri dans l'enceinte de l'école de garçons, 25 grenades lacrymogènes ont été trouvées dans la cour du centre de santé de l'UNRWA, et les arbres du centre ont été touchés, dont un a pris feu.

Le 8 novembre, des membres des forces de sécurité israéliennes ont d'abord tenté de forcer la porte du centre de santé de l'UNRWA, puis ont brièvement pénétré dans le centre et dans la cour du Bureau de services du camp leurs armes à la main. Dans la nuit du 13 novembre 2023, au cours d'une opération menée dans le camp, certains membres des forces de sécurité israéliennes ont forcé la porte du centre de santé de l'UNRWA, apparemment à l'aide de charges explosives, et ont pénétré dans la cour. Nous demandons des éclaircissements car aucune explication n'a été fournie quant à la motivation de ces actes profondément inquiétants. Toute demande d'accès aux locaux ou aux biens de l'UNRWA doit être coordonnée directement avec la direction de l'UNRWA par les voies appropriées et avec l'aval préalable de l'Office. En outre, dans la nuit du 13 novembre, huit grenades lacrymogènes tirées par les forces de sécurité israéliennes alors que celles-ci se retiraient du camp ont atterri dans l'école pour garçons de l'UNRWA.

Je m'élève contre les perturbations causées aux opérations de l'UNRWA dans le camp de Chouafat, en particulier à l'école élémentaire pour garçons administrée par l'Office, et contre l'entrée non autorisée des forces de sécurité israéliennes dans les locaux de l'Office dans le camp de Chouafat. À cet égard, nous appelons votre attention sur la section 3 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, qui prévoit l'inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies et l'immunité de tous les biens et avoirs de l'Organisation contre toute forme d'ingérence. L'utilisation régulière de gaz lacrymogènes à proximité immédiate des locaux de l'UNRWA, qui sont fréquemment jonchés de grenades, témoigne d'un mépris des privilèges et immunités accordés à l'Office en vertu du droit international.

Malheureusement, selon nos rapports, ces actes s'inscrivent dans un système plus large d'utilisation excessive de gaz lacrymogène par les forces de sécurité israéliennes dans des zones densément peuplées. Je réitère notre appel lancé pour que les forces de sécurité israéliennes s'abstiennent de recourir au gaz lacrymogène et à d'autres irritants chimiques nocifs ainsi qu'à des agents de lutte antiémeute dans des espaces confinés ou des zones densément peuplées. Je vous renvoie aux normes internationales contemporaines, notamment aux Lignes directrices des Nations Unies basées sur les droits de l'homme portant sur l'utilisation des armes à létalité réduite dans le cadre de l'application des lois, publiées en 2020, qui prévoient à la section 7.3, qu'il convient « d'éviter toute exposition répétée ou prolongée à des irritants chimiques ».

Compte tenu des risques graves que posent les gaz lacrymogènes, l'UNRWA demande instamment aux forces de sécurité israéliennes de s'abstenir de les utiliser contre les réfugiés et les civils, en particulier dans des espaces confinés, en quantités excessives, ou sans discernement. Les camps de réfugiés, y compris le camp de Chouafat, sont des zones densément peuplées, et dès lors les gaz lacrymogènes s'insinuent inmanquablement dans les locaux de l'UNRWA, y compris les écoles et les centres de santé. Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, le gaz lacrymogène présente des risques graves pour la santé, y compris la suffocation, en particulier pour les groupes vulnérables tels que les personnes âgées, les femmes enceintes, les enfants et les personnes souffrant de problèmes de santé préexistants. Les conséquences de l'utilisation de gaz lacrymogènes et d'irritants chimiques peuvent être mortelles, en particulier lorsqu'ils sont dispersés dans des espaces confinés, en raison des niveaux élevés d'exposition ou des concentrations élevées d'agents actifs. Dans un rapport établi à la demande de l'UNRWA en 2017, le Centre des droits de l'homme de l'Université de Californie (Berkeley) a exprimé de sérieuses inquiétudes quant à l'impact sur la santé d'une exposition répétée et excessive au gaz lacrymogène dans les camps de réfugiés palestiniens. Le rapport met en avant des cas d'utilisation d'irritants chimiques d'une manière telle que le risque de blessures et de décès injustifiés est plus important : le tir de grenades visant directement des personnes et l'utilisation d'irritants chimiques dans des zones densément peuplées ou des espaces confinés avec peu d'issues.

Les faits décrits ci-dessus constituent une violation des privilèges et immunités accordés à l'ONU en vertu du droit international, et je suis tout aussi préoccupé par le manque apparent de prudence et de retenue dont il est fait montre pour protéger nos locaux, notre personnel et nos bénéficiaires. Dans plusieurs cas, l'inhalation de gaz lacrymogène a provoqué la suffocation de bénéficiaires et de membres du personnel présents dans les locaux de l'UNRWA. L'emblème de l'ONU était visible sur tous les locaux de l'UNRWA en question, qui pouvaient ainsi être identifiés comme tels.

Compte tenu de la gravité de la situation, l'UNRWA demande instamment à Israël de mener des enquêtes immédiates sur toutes les circonstances entourant ces actes. Je vous demande de communiquer à l'Office les conclusions et les résultats de ces enquêtes, y compris les mesures prises pour que les responsables de l'utilisation excessive de gaz lacrymogène répondent de leurs actes. En outre, nous vous demandons instamment de coordonner votre action avec celle de l'Office afin d'empêcher que cette situation ne se reproduise à l'avenir, en garantissant la sécurité des bénéficiaires, du personnel et des locaux de l'UNRWA, conformément aux dispositions applicables du droit international, y compris celles concernant les privilèges et immunités accordés à l'ONU. Je saisis également cette occasion pour appeler votre attention sur une lettre de l'UNRWA, LO/Protest-38, datée du 2 août 2023 et restée sans réponse, dans laquelle il est question d'autres faits préoccupants recensés par l'UNRWA dans le camp de Chouafat au cours des derniers mois.

Enfin, l'UNRWA renouvelle de toute urgence sa demande de coopération, formulée de longue date, aux fins de la nomination d'un interlocuteur officiel pour les questions de police à Jérusalem-Est. Cette nomination permettrait à l'Office d'engager un dialogue en temps utile concernant les opérations de l'UNRWA, notamment en communiquant officiellement aux autorités compétentes de la zone les coordonnées de tous ses locaux à Jérusalem-Est, comme c'est le cas en Cisjordanie.

Je compte que le Ministère accordera la plus grande attention à ces questions et qu'il prendra les mesures qui s'imposent pour dissiper ces préoccupations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, les assurances de ma haute considération.



Adam Bouloukos Directeur aux affaires de l'UNRWA  
Cisjordanie

Copie : Col. Sharon Biton  
Chef du département civil  
(Coordination des activités  
gouvernementales dans les territoires),  
Ministère de la défense  
Fax : 03-7189174  
Courriel : [cogat.mod@gmail.com](mailto:cogat.mod@gmail.com)  
Tel Aviv

M<sup>me</sup> Rivka Olamy-Moshe  
Directrice adjointe du Département des affaires politiques  
relatives à l'Organisation des Nations Unies,  
Ministère des affaires étrangères  
Courriel : [Rivka.Olamy-Moshe@mfa.gov.il](mailto:Rivka.Olamy-Moshe@mfa.gov.il)

RAPPORT FINAL  
PRÉSENTÉ AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA  
du principe humanitaire de neutralité

20 avril 2024

## Table des matières

|       |  |    |
|-------|--|----|
| I.    | <b>Résumé</b> .....  | 3  |
| II.   | <b>Relations avec les donateurs</b> .....  | 5  |
| III.  | <b>Gouvernance</b> .....   | 6  |
| IV.   | <b>Mécanismes de gestion et de contrôle</b> .....  | 7  |
|       | Gestion.....   | 8  |
|       | Contrôle interne.....  | 8  |
|       | Signalement et enregistrement des allégations.....   | 9  |
|       | Enquêtes.....  | 10 |
|       | Mécanisme disciplinaire : le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA.....                             | 11 |
|       | Biens, achats et supervision des projets de l'UNRWA.....   | 11 |
| V.    | <b>Neutralité du personnel</b> .....   | 13 |
|       | Cadre réglementaire.....   | 13 |
|       | Contrôle préalable et vérification des antécédents.....  | 15 |
|       | Formation.....   | 16 |
|       | Accompagnement du personnel.....   | 17 |
| VI.   | <b>Neutralité des installations</b> .....  | 18 |
|       | Inspections régulières.....  | 18 |
|       | Atteintes graves.....  | 19 |
| VII.  | <b>Éducation</b> .....   | 19 |
| VIII. | <b>Syndicats du personnel</b> .....  | 22 |
| IX.   | <b>Renforcement du partenariat avec des organismes des Nations Unies</b> .....                                 | 23 |
| X.    | <b>Conclusions et recommandations</b> .....  | 25 |
| XI.   | <b>Annexes</b> .....   | 31 |
|       | Annexe A : Mandat.....   | 31 |
|       | Annexe B : Vue d'ensemble des violations vérifiées ou présumées de la neutralité<br>et de l'inviolabilité..... | 34 |
| XII.  | <b>Notes</b> .....   | 37 |

## I. Résumé

Le 5 février 2024, un Groupe chargé de mener un examen indépendant de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) a été nommé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en consultation avec le Commissaire général de l'UNRWA. Le Groupe a pour mandat d'établir si l'UNRWA fait tout ce qui est en son pouvoir pour garantir sa neutralité et, le cas échéant, pour répondre aux allégations de manquements graves en la matière, compte tenu du [...] contexte dans lequel il doit travailler, en particulier à Gaza<sup>1</sup>. Il est en outre chargé de formuler, au besoin, des recommandations à l'intention de l'Office à des fins d'amélioration et de renforcement de la neutralité. La création de ce Groupe fait suite aux allégations formulées par le Gouvernement israélien en janvier 2024, selon lesquelles certains membres du personnel de l'UNRWA auraient participé aux attaques terroristes du 7 octobre 2023 contre Israël. Le Secrétaire général de l'ONU a également demandé au Bureau des services de contrôle interne de l'ONU d'ouvrir une enquête distincte afin d'apprécier la véracité de ces allégations qui, si elles s'avéraient exactes, seraient terrifiantes et constitueraient en outre une violation grave des obligations des fonctionnaires envers l'Organisation.

Dans les jours et les semaines qui ont suivi les allégations, 16 États Membres donateurs ont suspendu ou interrompu leur financement, et d'autres ont conditionné l'octroi de fonds. Au total, la suspension du financement s'est chiffrée à environ 450 millions de dollars des États-Unis. Au vu des initiatives déjà prises par l'UNRWA, un certain nombre d'États Membres ont depuis recommencé à verser des contributions. Toutefois, des États Membres ont demandé des éclaircissements sur ce qui s'était passé et ont réclamé le renforcement des mécanismes et procédures de neutralité existants de l'UNRWA, y compris pour la vérification des antécédents du personnel et le contrôle interne.

Le Groupe a entamé ses travaux le 13 février 2024. Dirigé par M<sup>me</sup> Catherine Colonna, le Groupe comprenait trois instituts de recherche, à savoir l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire en Suède, l'Institut Ch. Michelsen en Norvège et l'Institut danois pour les droits de l'homme.

Tout au long des neuf semaines d'examen, le Groupe a analysé minutieusement les mécanismes et les procédures déjà en place au sein de l'UNRWA pour garantir la neutralité et remédier aux atteintes potentielles. Les membres du Groupe se sont rendus sur le terrain au siège de l'UNRWA et dans ses locaux à Amman, à Jérusalem et en Cisjordanie, et se sont entretenus avec diverses parties prenantes, notamment des responsables de l'UNRWA, des États Membres donateurs, les pays hôtes, Israël, l'Autorité palestinienne, l'Égypte, des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales. Le Groupe a organisé des réunions et des entretiens avec plus de 200 personnes, y compris avec le personnel de l'UNRWA à Gaza. Des contacts directs ont été établis avec 47 pays et organisations.

Les trois instituts ont présenté les fruits de leurs recherches au Secrétaire général, par l'intermédiaire de son Directeur de cabinet, et à la Présidente. Le présent document, qui constitue la version définitive du rapport final, est présenté sous la responsabilité de la Présidente.

Pour resituer le cadre dans lequel l'examen se fait, il est à souligner que l'UNRWA opère continuellement dans un contexte de conflits récurrents, de violence, d'impasses politiques, de piètres conditions socioéconomiques et de prolifération de groupes armés. À Gaza en particulier, le Hamas, entité de facto au pouvoir jusqu'en octobre 2023, est désignée comme une organisation terroriste par les principaux donateurs tels que les États-Unis et l'Union européenne, et d'autres factions s'opposent activement à l'Autorité palestinienne. Les problèmes de neutralité de l'UNRWA se distinguent de ceux rencontrés par d'autres organisations internationales en

raison de l'ampleur de ses opérations, et du fait que la plupart de ses fonctionnaires sont recrutés sur le plan local et se trouvent être aussi les bénéficiaires des services fournis par l'Office.

En l'absence d'une solution politique entre Israël et les Palestiniens, l'UNRWA continue de jouer un rôle central pour fournir aux réfugiés de Palestine à Gaza, en Jordanie, au Liban, en Syrie et en Cisjordanie une aide humanitaire vitale et des services sociaux essentiels, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation. À ce titre, l'UNRWA est irremplaçable et indispensable au développement humain et économique des Palestiniens. En outre, nombreux sont ceux qui considèrent l'UNRWA comme une bouée de sauvetage humanitaire.

En tant qu'organisme des Nations Unies, l'UNRWA, ses fonctionnaires et autres membres du personnel ont l'obligation fondamentale de rester neutres afin de garantir l'intégrité de la mission de l'Office et l'efficacité de ses opérations. Le principe de neutralité est un engagement de l'Organisation des Nations Unies : il figure parmi les quatre principes humanitaires officiellement adoptés par l'Assemblée générale<sup>2</sup> et respectés par d'autres organismes des Nations Unies lorsqu'ils opèrent dans des contextes humanitaires. Ainsi, les acteurs humanitaires doivent s'abstenir de prendre parti dans les hostilités et de participer aux controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique. En dépit d'investissements et d'efforts considérables, la neutralité de l'UNRWA est constamment remise en question par des parties prenantes palestiniennes et israéliennes. Par le passé, plusieurs allégations de manquement à la neutralité ont été formulées et des mesures disciplinaires avaient été prises, mais les allégations de manquement à la neutralité n'ont jamais été aussi graves que celles qui ont fait surface en janvier 2024.

L'examen a révélé que l'UNRWA avait mis en place un nombre important de mécanismes et de procédures pour assurer le respect des principes humanitaires, en particulier le principe de neutralité, et qu'il avait une conception de la neutralité plus élaborée que d'autres organismes semblables des Nations Unies ou organisations non gouvernementales. Le cadre de neutralité de l'UNRWA a été établi en 2017 pour répertorier les normes, pratiques et procédures existantes en matière de neutralité et pour en introduire de nouvelles<sup>3</sup>. Le cadre vise à assurer une approche uniforme, à l'échelle de l'Office, des questions clés relatives à la neutralité des opérations de l'UNRWA<sup>4</sup>. Le cadre couvre des domaines importants, notamment la neutralité des fonctionnaires et autres membres du personnel de l'UNRWA, y compris leur utilisation des médias sociaux ; la neutralité des installations de l'UNRWA ; la neutralité des avoirs de l'UNRWA, en particulier des véhicules ; d'autres domaines en rapport avec les opérations de l'UNRWA, y compris les donateurs, les partenaires et l'assistance qui est prêtée à l'Office. Les obligations du personnel de l'UNRWA sont clairement définies dans le document intitulé *International Staff Regulations and the Area Staff Regulations* (Statut du personnel recruté sur le plan international et Statut du personnel recruté sur le plan régional) daté du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Malgré ce cadre solide, des problèmes liés à la neutralité persistent. Il s'agit notamment des cas suivants : le personnel exprime publiquement des opinions politiques ; des manuels du pays hôte au contenu problématique sont utilisés dans certaines écoles de l'UNRWA ; des syndicats de personnel politisés profèrent des menaces contre la direction de l'UNRWA et perturbent les activités. L'examen a permis de circonscrire plusieurs mesures destinées à aider l'UNRWA à remédier aux problèmes de neutralité dans huit catégories qui reprennent des domaines essentiels nécessitant une amélioration immédiate :

- Relations avec les donateurs
- Gouvernance
- Structures de gestion et de contrôle interne
- Neutralité du personnel et du comportement
- Neutralité des installations

- Neutralité de l'éducation
- Neutralité des syndicats du personnel
- Renforcement du partenariat avec des organismes des Nations Unies

Les mesures énoncées dans chaque catégorie visent à aider l'UNRWA à remédier aux problèmes de neutralité découlant de l'environnement opérationnel, du climat politique et des conditions de sécurité dans lesquels il opère. Compte tenu de la singularité de ce contexte politique, ces mesures ne pourront porter leurs fruits qu'avec le soutien des pays hôtes, d'Israël et de l'Autorité palestinienne.

## **II. Relations avec les donateurs**

Les donateurs ont exprimé de vives inquiétudes quant au manque de communication et de partage d'informations de la part de l'UNRWA. Les préoccupations portaient essentiellement sur les questions de neutralité de l'Office, mais aussi, par exemple, sur son budget et sa situation financière. La communication de l'UNRWA en matière de neutralité est perçue comme trop défensive et opaque.

L'UNRWA utilise un certain nombre de tribunes et de canaux de communication pour informer les donateurs. Toutefois, les décideurs dans les capitales des pays donateurs estiment souvent que les informations communiquées par l'Office ne répondent pas à leurs besoins. Les donateurs exigent des mises à jour régulières sur la situation financière de l'UNRWA et sur la manière dont le manque de fonds se répercute sur le déroulement des opérations ainsi que des prévisions réalistes et fondées sur des données probantes quant à la date à laquelle le déficit de financement prendra effet.

La relation avec les donateurs doit être considérée comme un partenariat stratégique, y compris concernant la question de la neutralité. La transparence est donc cruciale. L'UNRWA devrait communiquer au plus tôt avec les donateurs au sujet de la neutralité et faire preuve d'une plus grande transparence sur les questions financières afin de rétablir la confiance dans l'entité.

### **La Présidente recommande ce qui suit :**

1. Accroître la fréquence et la transparence des communications entre l'UNRWA et les donateurs au sujet de la situation financière de l'Office et des manquements allégués ou avérés au principe de neutralité :
  - a) prévoir la présentation, par l'UNRWA, de points réguliers sur le budget et la structure du budget de l'Office, notamment dans le cadre des échanges directs que le (la) Commissaire général(e) de l'Office entretient avec les gouvernements ;
  - b) mettre en place, à l'intention des donateurs désireux de soutenir l'UNRWA, des points de situation sur l'intégrité et les questions connexes, en organisant des exposés et des réunions d'information au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York ou à Genève.

### **III. Gouvernance**

L'UNRWA a été créé par la résolution 302 (IV), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 décembre 1949. L'Office est donc officiellement mandaté par l'Assemblée générale, qui lui apporte son soutien politique lors du renouvellement de son mandat tous les trois ans. Le (la) Commissaire général(e) de l'UNRWA, qui rend compte directement à l'Assemblée générale, est responsable de toutes les activités de l'UNRWA ainsi que de son administration.

L'UNRWA n'a pas de conseil d'administration, mais une Commission consultative ; celle-ci a été créée en 1949 pour conseiller et assister le (la) Commissaire général(e). Elle compte actuellement 29 membres et 4 observateurs. La Commission consultative se réunit en juin et en novembre. Les discussions de nature plus opérationnelle sont menées à l'échelle d'un sous-comité.

La Commission consultative est un organe consultatif dépourvu de pouvoir de décision. Ses travaux ont une visée diplomatique et n'ont pas pour but d'adopter des résolutions ou d'exercer un rôle de supervision mais plutôt de communiquer des informations et de conseiller l'UNRWA. Au lieu de se réunir dans de hauts lieux politiques que sont les sièges de l'ONU à New York ou à Genève, la Commission consultative se réunit dans les pays hôtes de l'UNRWA selon un système de rotation.

L'UNRWA trouve avantage à ce que les donateurs et les pays hôtes soient représentés au sein de la Commission consultative. Le revers, toutefois, est que les divergences politiques peuvent peser sur les débats relatifs aux questions institutionnelles et opérationnelles. La Commission consultative s'est souvent montrée réticente à examiner des questions sensibles liées à la neutralité. Lorsque ses membres ne parviennent pas à un consensus, les questions ne sont généralement plus reprises à l'ordre du jour des réunions de la Commission. Certains membres de la Commission consultative ont demandé à l'UNRWA de supprimer les phrases discriminatoires des manuels utilisés dans ses écoles, tandis que d'autres membres y sont toujours opposés. L'année dernière, la Commission consultative n'a pas accepté de débattre sur les problèmes de neutralité posés par les syndicats du personnel de l'UNRWA en raison de sensibilités politiques.

Dans le cadre de ces dispositifs de gouvernance, l'UNRWA ne peut compter sur le soutien politique nécessaire pour traiter efficacement les questions de neutralité, qui, s'il n'est pas fourni par l'Assemblée générale, devrait l'être par la Commission consultative ou tout autre dispositif de gouvernance. La communauté internationale doit jouer son rôle pour veiller à ce que l'UNRWA s'acquitte de son mandat.

#### **La Présidente recommande ce qui suit :**

2. Demander à la Commission consultative de jouer son rôle en conseillant et en assistant efficacement l'UNRWA à s'acquitter de son mandat, notamment en :
  - a) tenant au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York une réunion des représentants permanents une fois par an ;
  - b) inscrivant systématiquement la neutralité à l'ordre du jour de ses réunions semestrielles ;
  - c) créant un groupe de travail sur les questions de neutralité et d'intégrité et en invitant les pays hôtes et Israël à faire part de leurs préoccupations.

3. Étudier la possibilité de mettre en place des dispositifs de gouvernance supplémentaires en vue de fournir de grandes orientations à l'organisation et d'améliorer la communication externe.

#### **IV. Mécanismes de gestion et de contrôle**

Les structures de gestion et de contrôle jouent un rôle essentiel pour garantir que l'UNRWA met bien en œuvre ses politiques organisationnelles, ainsi que les procédures et les pratiques convenues en matière de neutralité. L'UNRWA dispose d'importants mécanismes et procédures de gestion et de contrôle. Toutefois, il est nécessaire de renforcer et de restructurer les services concernés et de redoubler d'efforts en ce qui concerne le dispositif naissant de gestion globale des risques. Afin que l'Office respecte mieux ses obligations en matière de neutralité, il est également recommandé de modifier les modes de gestion du personnel recruté sur le plan international et du personnel recruté sur le plan local ainsi que les cadres de suivi des projets. Il convient de noter que certains projets de renforcement des fonctions de l'UNRWA en matière de contrôle et de responsabilité ont déjà été mis en chantier<sup>5</sup>.

Actuellement l'UNRWA fait preuve de neutralité et fait appliquer ce principe en s'appuyant sur les piliers suivants :

- Un cadre réglementaire et des politiques comportant des éléments clés relatifs à la neutralité, tels que le Statut du personnel recruté sur le plan international et le Statut du personnel recruté sur le plan régional ; un code de déontologie ; des normes de conduite ; des politiques spécialisées, par exemple, la politique régissant l'utilisation des médias sociaux.
- Des réponses opérationnelles, c'est-à-dire une surveillance de la neutralité et une intervention en cas de manquement dans les locaux de l'UNRWA et dans les activités d'enseignement.
- Une sensibilisation et une formation à la neutralité à l'intention des fonctionnaires et des autres membres du personnel.
- Des activités de sensibilisation et de communication sur la neutralité à destination des parties prenantes externes.
- Des procédures relatives aux plaintes concernant des allégations de faute professionnelle et d'utilisation non autorisée du nom et de l'emblème de l'UNRWA.

L'UNRWA dispose de trois organes spécialisés qui mènent ces travaux ou y fournissent un appui :

- Équipe spéciale de l'UNRWA sur la neutralité : groupe de haut niveau comprenant le Commissaire général, qui se réunit à tout moment en cas d'incidents critiques liés à la neutralité ou en cas d'allégation de manquement.
- Équipe chargée des principes humanitaires : dirigée par le ou la Coordonnateur(trice) principal(e) des principes humanitaires<sup>6</sup> sous l'autorité du ou de la Chef de la protection, elle veille à ce que les opérations et les services de l'UNRWA soient fournis dans le respect des principes humanitaires, y compris la neutralité. L'équipe participe à l'élaboration des politiques, à la coordination des données, à la formation et au travail de communication.
- Groupe de travail sur les principes humanitaires : organe permanent où siègent les directeurs de départements chargés des questions liées aux principes humanitaires dans l'ensemble de l'Office.

Il est important de noter que le poste de Coordonnateur principal des principes humanitaires relève actuellement de la Division de la protection, c'est-à-dire du volet opérationnel de l'UNRWA et qu'il n'est pas rattaché à l'architecture de gestion ou de contrôle de l'Office. Les activités de neutralité sont principalement financées par des contributions volontaires. Compte tenu de l'importance de la neutralité pour l'Office, il est recommandé de créer un poste au sein du Bureau du Commissaire général de l'UNRWA dont la fonction centrale serait liée à la neutralité. Ainsi, l'UNRWA pourrait coordonner plus efficacement les entités internes concernées, telles que les Départements des affaires juridiques, des communications, des partenariats, des ressources humaines et les fonctions de gestion des risques.

## **Gestion**

L'UNRWA présente plusieurs particularités en matière d'organisation et de gestion qui ont des incidences sur la neutralité. Premièrement, l'Office présente un degré élevé de concentration verticale, c'est-à-dire qu'il assure directement la fourniture et la mise en œuvre des services qu'il supervise, et n'externalise pas à des partenaires ou des fournisseurs opérationnels. Deuxièmement, le mandat de l'UNRWA couvre un large éventail d'activités, allant de la protection des réfugiés à l'élaboration de programmes scolaires, en passant par le ramassage des ordures ménagères dans les camps et les communautés. Troisièmement, un petit nombre de fonctionnaires internationaux (moins de 1 % des effectifs totaux de l'Office) encadre une grande majorité de membres du personnel recrutés sur le plan régional, principalement en raison des ressources limitées et de la dépendance de l'UNRWA à l'égard des contributions volontaires. L'UNRWA n'a pas suffisamment modernisé sa structure de gestion, son organisation ou ses communications internes pour tenir compte de cette configuration ou pour s'adapter aux pratiques de gestion qui existent actuellement à l'intérieur ou à l'extérieur du système des Nations Unies. En 2020, l'UNRWA a lancé une série de mesures, dans le cadre d'initiatives de gestion, afin de revitaliser et de renforcer son système de gestion. Toutefois, plusieurs domaines critiques, tels que le contrôle interne, n'ont pas été suffisamment pris en compte, comme nous le verrons plus en détail ci-après.

La gestion globale des risques par l'UNRWA est un autre domaine naissant pour lequel il importe de redoubler d'efforts dans les plus brefs délais compte tenu des questions de neutralité. Il faut envisager la neutralité comme un risque organisationnel central, et définir et mettre en œuvre une procédure de contrôle continu et des mesures d'atténuation globales afin de contribuer à maîtriser plus systématiquement ce risque. Cela pourrait également aider à allouer les ressources aux efforts de neutralité d'une manière plus rationnelle et plus efficace.

En ce qui concerne la mise en œuvre des initiatives de changement, l'effectif de l'UNRWA et sa composition posent problème. En effet, le personnel de l'UNRWA recruté sur le plan régional fait souvent toute sa carrière à l'Office, ce qui s'explique, du moins à Gaza, par les restrictions de mobilité et la disponibilité limitée d'autres possibilités d'emploi. Le fait que l'UNRWA soit un gros employeur peut créer une culture de résistance à la modernisation et à la réforme à tous les niveaux et pour toutes les fonctions, de crainte que cela n'occasionne des suppressions d'emplois. Ce facteur contextuel rend plus complexe toute entreprise de changement engagée par la direction de l'UNRWA. Toutefois, la capacité à changer et à s'adapter doit rester une priorité pour que l'organisation puisse travailler de manière efficace et efficiente, y compris pour garantir la neutralité.

## **Contrôle interne**

Le Département des services de contrôle interne est l'organe de contrôle interne de l'UNRWA<sup>7</sup>. Son mandat est défini dans la directive organisationnelle n° 14 (2020)<sup>8</sup>, et il se compose de trois

divisions qui se répartissent les fonctions d'audit interne, d'évaluation et d'enquête. La Division des investigations est chargée d'enquêter sur les allégations de manquement à la neutralité. Le Département des services de contrôle interne exerce ses fonctions en toute autonomie et il est habilité à entreprendre et à mener à bien toute activité qu'il juge nécessaire et à en rendre compte<sup>9</sup>. Un Comité consultatif pour les questions de contrôle interne donne des avis techniques au Département et au Commissaire général.

Le mandat d'investigation du Département est de nature administrative et couvre différentes catégories de fautes professionnelles, telles que la fraude et la corruption, l'exploitation et les atteintes sexuelles, l'abus d'autorité ou le non-respect des règlements, règles et autres textes administratifs, politiques et procédures, y compris les manquements à la neutralité. Les fautes graves constituent un motif de renvoi sans préavis.

Dans l'ensemble, le Département dispose de mécanismes et de procédures solides pour répondre aux allégations de manquements à la neutralité. Toutefois, il existe d'importantes contraintes en matière de capacités et il semble que le mécanisme de signalement et d'enregistrement des allégations pose des problèmes de sécurité pour le personnel, et ainsi certains manquements pourraient ne pas être signalés, comme il est détaillé ci-dessous.

L'UNRWA est une organisation participante du Corps commun d'inspection, lequel assure un contrôle indépendant de l'efficacité, de l'efficacité et de la coordination dans le système des Nations Unies. Le Corps commun d'inspection a entrepris un examen de la fonction d'enquête (2020)<sup>10</sup> et des mécanismes internes de recours précontentieux (2023)<sup>11</sup> dans tout le système des Nations Unies. Sa conclusion générale est que, à l'UNRWA, les responsabilités des activités d'enquêtes sont fragmentées aux stades de l'enregistrement des allégations, de l'évaluation préliminaire et de l'enquête. Il convient de noter que cela a conduit le Comité consultatif pour les questions de contrôle interne à recommander une évaluation indépendante de la fonction d'enquête du Département.

## **Signalement et enregistrement des allégations**

Tous les membres du personnel de l'UNRWA ont l'obligation de signaler les fautes professionnelles et, en retour, ont le droit d'être protégés contre les représailles pour avoir fait un signalement en toute bonne foi et avoir coopéré aux enquêtes. Les allégations de faute peuvent être signalées de différentes manières, y compris de manière anonyme via le numéro d'urgence du Département des services de contrôle interne pour les enquêtes, ou par l'intermédiaire du Bureau des enquêtes sur le terrain et de la hiérarchie.

Entre 2017 et 2022, le nombre annuel d'allégations de manquement à la neutralité était compris entre 7 et 55, soit en moyenne 21 atteintes présumées par an. Depuis octobre 2023, le nombre d'allégations a considérablement augmenté. De graves allégations ont récemment conduit le Secrétaire général de l'ONU à mettre en place cet examen indépendant de la neutralité, compte tenu des conséquences extrêmement graves de ces allégations en termes de réputation, de financement, de politique et de sécurité. Entre janvier 2022 et février 2024, la Division des investigations a reçu 151 allégations de manquement à la neutralité. La plupart sont liées à des messages sur les médias sociaux, signalés à l'UNRWA par des sources externes. L'UNRWA a examiné toutes les allégations externes de manquement à la neutralité et a ouvert des enquêtes lorsqu'il a trouvé des indices convaincants de faute professionnelle, soit dans plus de la moitié des cas.

En raison du système décentralisé d'enregistrement des allégations actuellement en place, il peut y avoir un manque d'uniformité dans le signalement des manquements potentiels. Le Corps

commun d'inspection a été le premier à soulever ce point dans son rapport sur les enquêtes internes dans le système des Nations Unies (2020) : il mettait en évidence les risques liés à la décentralisation de l'enregistrement des allégations et de l'évaluation préliminaire au sein de l'UNRWA (et dans neuf autres organismes des Nations Unies). Actuellement, les allégations de faute doivent être transmises à l'un des six comités d'enregistrement du Département des services de contrôle interne, sis au siège et dans les cinq bureaux de secteur. Les allégations, y compris les déclarations publiques non autorisées et les activités connexes qui pourraient justifier une enquête plus approfondie, sont soumises aux comités d'enregistrement pour qu'ils procèdent d'abord à un examen préliminaire et recommandent la marche à suivre.

Dans les bureaux de zone de Gaza, le contexte instable et les problèmes de sécurité peuvent empêcher de signaler des allégations et d'enquêter au niveau local. Les allégations en lien avec la neutralité dans les bureaux de zone à Gaza sont actuellement transmises directement au siège du Département des services de contrôle interne. Les enquêteurs locaux à Gaza risquent leur sécurité personnelle. Pour remédier à cette situation, peu avant le déclenchement des hostilités en octobre 2023, le Département des services de contrôle interne avait envoyé un enquêteur international à Gaza. Cependant, en raison des conditions de sécurité, la personne a été évacuée et travaille désormais à distance.

À l'heure actuelle, seuls les cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles doivent officiellement être traités de manière centralisée dans tous les bureaux de secteur par la Division des investigations du Département.

## **Enquêtes**

Un rapport d'enquête est établi lorsque les faits allégués, à la suite de l'enquête, indiquent que le comportement du sujet peut constituer une faute, sur la base d'une prépondérance de preuves. Par la suite, le service juridique et la direction de l'UNRWA, conformément à la politique pertinente (y compris la directive du personnel n° 10 sur les mesures et procédures disciplinaires), déterminent si les faits constituent une faute et si les conclusions de l'enquête font ressortir des « preuves claires et convaincantes » justifiant une éventuelle sanction ou un renvoi. Durant la phase disciplinaire, l'intéressé reçoit un résumé des allégations formulées à son encontre et est invité à y répondre, conformément à la politique d'enquête du Département. Il existe un éventail des sanctions disciplinaires, souvent appliquées de manière combinée, comme la perte de salaire, la suspension de fonctions et la rétrogradation, voire le renvoi.

Depuis avril 2024, 50 allégations de manquement à la neutralité font l'objet d'une enquête. Au vu de l'organigramme actuel, il n'y a manifestement pas de capacités suffisantes pour traiter toutes ces affaires. Les ressources sont limitées, ce qui limite la capacité de l'UNRWA à attirer, embaucher, former et retenir des enquêteurs expérimentés et qualifiés qui répondent au profil requis. Dans son rapport d'enquête, le Corps commun d'inspection dit : « l'UNRWA s'efforce toujours à grand-peine de traiter le nombre en augmentation constante de plaintes et de nouveaux dossiers d'enquête, qui, venant grossir chaque année le nombre de dossiers d'enquête en cours, augmente le nombre de dossiers en souffrance ».

Depuis avril 2024, il n'y a plus que six postes d'enquêteurs internationaux au Département des services de contrôle interne, dont deux sont vacants, ainsi que trois emplois contractuels de durée limitée financés au moyen des fonds alloués aux projets. En outre, il y a 16 postes d'enquêteurs de terrain au Département (dont 11 sont des enquêteurs permanents) répartis dans les cinq bureaux de secteur. Étant donné que les allégations de manquement à la neutralité figurent parmi les priorités du Département, celui-ci est à la recherche de fonds pour créer un Groupe d'enquête spécialisé sur la neutralité qui viendrait renforcer les capacités.

En ce qui concerne les outils d'investigation, le Département n'a pas accès, en raison de problèmes de financement, à un logiciel adéquat, tel que celui utilisé pour les enquêtes internes au sein du BSCI du Secrétariat de l'ONU. D'après ce qui en a été dit, le logiciel disponible dans le Département doit être mis à jour.

### **Mécanisme disciplinaire : le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA**

Le personnel recruté sur le plan régional et le personnel recruté sur le plan international ont le droit de faire appel des décisions administratives, telles que des mesures disciplinaires prises en cas de violations de la neutralité, d'abord en interne, devant le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA<sup>12</sup>, puis devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

Il ressort de l'examen de la jurisprudence pertinente du Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA entre 2018 et mars 2024 que la plupart des affaires en lien avec la neutralité se rapportent à des publications sur les médias sociaux. Dans plusieurs cas, les parties faisant appel de décisions de sanctions disciplinaires prises par l'UNRWA invoquaient l'absence d'instructions et de formations en langue arabe sur les obligations de neutralité incombant au personnel. Plusieurs membres du personnel invoquaient leur droit à la liberté d'expression.

Dans son récent rapport d'évaluation<sup>13</sup> sur les mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies (2023), le Corps commun d'inspection note que toutes les fonctions liées à l'administration de la justice à l'UNRWA, y compris le Bureau juridique d'aide au personnel, manquent de ressources<sup>14</sup>. Il exhorte en outre l'UNRWA à améliorer ses activités de sensibilisation et de communication, ses services de traduction relatifs à la justice interne et à la rendre plus inclusive et plus accessible.

### **Biens, achats et supervision des projets de l'UNRWA**

L'influence extérieure induite sur les décisions relatives aux projets et activités de l'UNRWA constitue un risque important pour la neutralité de l'Office. Il est donc essentiel de garantir l'intégrité de ces décisions et de ces processus. À cet égard, l'UNRWA a mis en place un système élaboré pour la passation de marchés externes, pour l'inspection des locaux, pour le suivi de l'avancement des projets et l'établissement de rapports y relatifs, ainsi que pour les évaluations internes et externes. Toutefois, il est possible de renforcer encore les systèmes existants, notamment en matière de contrôle.

Comme indiqué dans le chapitre sur la neutralité des installations, l'UNRWA inspecte régulièrement ses installations et signale toute violation de la neutralité. Les achats relèvent de la responsabilité de la Division des services centraux d'appui et sont régis par un manuel d'achat exhaustif<sup>15</sup> qui précise à qui revient l'autorité adjudicatrice et qui définit les procédures d'agrément des fournisseurs. Tous les contrats sont rendus publics, de même que les rapports d'audit de l'UNRWA, et un système a été mis en place pour enquêter sur les irrégularités signalées<sup>16</sup>.

La responsabilité du suivi est confiée au Département de la planification, qui utilise un système de suivi axé sur les résultats et une matrice de suivi commune, composée de tableaux de bord qui mesurent les progrès réalisés ou les écarts par rapport aux objectifs et aux plans stratégiques de l'UNRWA. Toutefois, un certain nombre de donateurs ont souligné qu'il fallait renforcer les mesures de gestion et de suivi des projets dans le contexte opérationnel donné. Il pourrait s'agir d'un contrôle fait par un tiers pour les projets particulièrement sensibles, comme cela se fait ailleurs dans des environnements opérationnels aussi fragiles.

La Division de l'évaluation indépendante de l'UNRWA est rattachée au Département des services de contrôle interne. Chargée de fournir des données sur les interventions de l'UNRWA, y compris sur l'utilisation efficace et efficiente des fonds versés par les donateurs, la Division de l'évaluation organise et assure des évaluations internes ou externes régulières, à la demande de l'UNRWA ou des donateurs. Elle suit un manuel d'évaluation détaillé et des plans d'évaluation annuels. Les plans et rapports d'évaluation sont publiés sur le site Web de l'UNRWA.

La neutralité figure dans certaines des évaluations récentes, mais il n'existe pas à ce jour de rapport exclusivement consacré à la question. La Division de l'évaluation a proposé que la neutralité fasse éventuellement l'objet d'une évaluation à l'avenir.

#### **La Présidente recommande ce qui suit :**

4. Renforcer les capacités de contrôle interne, en particulier le Département des services de contrôle interne et le Bureau de la déontologie, par exemple en détachant du personnel du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ou d'organismes des Nations Unies auprès du Département des services de contrôle interne et du Bureau de la déontologie.
5. Étendre le périmètre d'action et la présence du Département des services de contrôle interne et du Bureau de la déontologie dans les secteurs d'activité de l'UNRWA.
6. Faciliter les échanges entre le Département des services de contrôle interne et les structures d'audit externes, comme le BSCI du Secrétariat de l'ONU. En cas d'allégations graves, le (la) Commissaire général(e) demande au Secrétaire général de renvoyer le dossier d'enquête au BSCI.
7. Soumettre le Département des services de contrôle interne à des évaluations périodiques, comme l'a recommandé précédemment le Comité consultatif pour les questions de contrôle interne.
8. En attendant qu'il soit procédé à une évaluation, créer un Groupe d'enquête centralisé sur la neutralité, doté de personnel recruté sur le plan international et relevant directement du Département des services de contrôle interne.
9. Mettre en application le code de déontologie actualisé et dispenser à l'ensemble du personnel la formation correspondante.
10. Mieux faire respecter la politique applicable aux activités extérieures et politiques.
11. Classer la neutralité dans la catégorie des risques stratégiques au sein du dispositif existant de gestion globale des risques et confier la responsabilité de la question de la neutralité de l'UNRWA au (à la) Commissaire général(e) adjoint(e) chargé(e) de l'appui opérationnel.

#### **Gestion**

12. Faire que les postes à responsabilités de l'UNRWA qui sont pourvus par du personnel recruté sur le plan régional deviennent des postes soumis à recrutement international.
13. Demander aux membres du personnel d'encadrement, qu'ils occupent les postes les plus élevés ou des postes à responsabilités, soumis à recrutement régional, d'assumer une plus grande responsabilité en matière de neutralité du

personnel, par exemple en rendant obligatoire l'instauration d'un dialogue régulier avec leurs équipes à ce sujet.

14. Faire que plus de femmes occupent des postes à responsabilités parmi le personnel recruté sur le plan régional.
15. Mettre au point des programmes sur mesure de formation à la gestion et au contrôle et dispenser ces enseignements aux membres du personnel recrutés sur le plan régional qui occupent des postes à responsabilités de première ligne.

### **Projets**

16. Établir, avec les donateurs intéressés, un cadre de gestion et de suivi des projets afin de garantir la transparence et la traçabilité desdits projets.
17. Étudier la possibilité de confier à des tiers le suivi des projets sensibles.
18. Mettre en place des garanties pour s'assurer que les projets sont conformes aux objectifs généraux de l'UNRWA.

## **V. Neutralité du personnel**

L'UNRWA emploie plus de 32 000 fonctionnaires et autres membres du personnel, dont 0,8 % sont recrutés sur le plan international et 99,2 % sur le plan local, et, parmi ces derniers, 5 000 sont des travailleurs rémunérés à la journée. Toutes les catégories de personnel de l'UNRWA – recruté sur le plan international et sur le plan local – doivent exercer leurs fonctions dans le respect du principe de neutralité.

### **Cadre réglementaire**

Le Règlement du personnel de l'ONU énonce les principes généraux régissant la conduite du fonctionnaire international :

*Il doit, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à sa qualité de fonctionnaire international, et ne se livrera à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice de ses fonctions à l'Organisation. Il doit éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique internationale ou incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que son statut exige<sup>17</sup>.*

Ces obligations s'appliquent au personnel recruté sur le plan local, comme le prévoit l'article 1.4 du Statut du personnel recruté sur le plan régional de l'UNRWA (2018) :

*Le fonctionnaire doit, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à sa qualité d'employé de l'Office. Il ne se livre à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice de ses fonctions à l'Office. Il doit éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction d'employé de l'Office ou incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que son statut exige. Il n'a pas à renoncer à ses sentiments nationaux ou à ses convictions politiques ou religieuses, mais il doit, à tout moment, observer la réserve et le tact dont son emploi à l'Office lui fait un devoir.*

La conduite et les obligations du personnel de l'UNRWA en matière de neutralité sont régies par un certain nombre de documents communs à l'ensemble des Nations Unies, ainsi que par des documents d'orientation spécifiques à l'UNRWA, tels que définis dans le cadre de neutralité de l'UNRWA : la Charte des Nations Unies ; les Normes de conduite de la fonction publique internationale ; le Statut du personnel recruté sur le plan international et le Statut du personnel recruté sur le plan régional de l'UNRWA ; le Règlement du personnel recruté sur le plan international et le Règlement du personnel recruté sur le plan régional ; les directives relatives au personnel ; les textes administratifs en vigueur<sup>18</sup>.

Outre les cadres réglementaires de base, l'UNRWA a élaboré un vaste ensemble de normes et de politiques connexes, notamment un code de déontologie (mis à jour en 2024)<sup>19</sup>, une politique sur l'utilisation personnelle des médias sociaux et des lignes directrices (2021, mises à jour en 2024)<sup>20</sup>, ainsi que des normes de conduite pour le personnel<sup>21</sup>. Ces normes sont diffusées par l'intermédiaire de supports d'information et de formations en anglais et en arabe.

Le principe général inscrit dans le cadre réglementaire est que le personnel de l'Office doit être neutre – et doit être perçu comme tel – à tout moment. En tant que personnel d'un organisme des Nations Unies, les fonctionnaires ont droit à leurs convictions personnelles. Cependant, en tant qu'acteurs humanitaires ayant pris un engagement de neutralité, des limites et des contraintes s'imposent pour que ces convictions personnelles n'interfèrent pas dans l'exercice de leurs fonctions. La neutralité emporte des obligations que tous les fonctionnaires doivent respecter, tant sur leur lieu de travail que pendant leur temps libre. Il incombe au premier chef à chaque fonctionnaire de connaître, de comprendre et de respecter les dispositions applicables du cadre réglementaire<sup>22</sup>. En outre, tous les fonctionnaires ont l'obligation de signaler toute faute professionnelle et sont protégés contre les représailles s'ils les signalent de bonne foi et s'ils coopèrent aux enquêtes ou aux audits.

Un certain nombre de politiques et de procédures viennent d'être publiées ou ont été récemment mises à jour ; elles sont actuellement mises en œuvre dans l'ensemble de l'UNRWA, tant au siège que dans les cinq secteurs d'activité. Toutefois, ces mesures sont mises en œuvre dans le contexte de la crise financière que traverse l'UNRWA, et la formation risque d'être sous-financée.

Avant d'être embauchés, tous les fonctionnaires et membres du personnel de l'UNRWA font une déclaration sur l'honneur concernant les infractions pénales et fournissent une preuve de casier judiciaire vierge délivrée par les autorités hôtes ; en outre, on vérifie si leur nom apparaît sur la liste des sanctions de l'ONU. Les contrats signés par l'ensemble du personnel de l'UNRWA s'accompagnent de copies des documents suivants : le Statut et le Règlement du personnel recruté sur le plan régional ; le code de déontologie ; l'impartialité et la neutralité du personnel de l'UNRWA ; l'interdiction de la violence ; les normes de conduite révisées ; les cours de formation obligatoire.

Il est stipulé dans les contrats des travailleurs rémunérés à la journée que ces derniers « ne doivent pas participer aux controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique [...] et doivent recourir à des moyens non violents de régler les différends »<sup>23</sup>. On attend d'eux qu'ils respectent ces valeurs à tout moment. Tout manquement constitue un motif de sanction disciplinaire, pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis pour faute grave.

Pour prévenir les manquements à la neutralité, l'UNRWA a pour stratégie première d'imposer aux fonctionnaires de connaître et de respecter le principe de neutralité, tel qu'il ressort des dispositions contractuelles et du code de déontologie. Toutefois, la responsabilité des cadres supérieurs et des responsables de secteur de veiller à ce que leurs équipes comprennent parfaitement ce que l'on attend d'elles en matière de neutralité n'est ni formulée ni mise en application.

L'UNRWA a élaboré un code de déontologie (mis à jour le 24 février 2024) qui détaille les principes et les normes de conduite attendues<sup>24</sup>. Il y est donné comme exemple de faute professionnelle le fait d'assister à des manifestations ou de signer des pétitions qui sont politiques ou qui pourraient être politisées, ce qui est considéré comme un manquement au principe de neutralité. L'affichage de drapeaux ou de symboles controversés, ou la tenue de réunions politiques ou de services religieux dans les installations de l'UNRWA constituent également des atteintes au principe de neutralité<sup>25</sup>. Toute participation à un groupe armé qui promeut la discrimination ou la violence, tel que le Hamas ou le Jihad islamique, viole le principe de neutralité.

Le Bureau de la déontologie conseille le personnel et la direction sur les normes de conduite attendues des fonctionnaires internationaux au sein d'une organisation qui compte plus de 32 000 fonctionnaires et membres du personnel. Le Groupe chargé de l'examen indépendant note que le code de déontologie et le Bureau de la déontologie sont des mécanismes utiles pour délimiter le cadre de conduite du personnel en ce qui concerne les questions de neutralité. Il convient toutefois de noter que le Bureau de la déontologie ne compte que trois personnes et que les effectifs doivent être renforcés de toute urgence.

### **Contrôle préalable et vérification des antécédents**

L'UNRWA a mis en place un système de vérification des antécédents pour contrôler le personnel avant et après la prise de fonctions.

Avant la prise de fonctions :

- Des questions de vérification standard sont posées sur la plateforme de recrutement : tous les candidats sont invités à remplir une déclaration sur l'honneur et à fournir des détails, le cas échéant, sur des infractions pénales, des violations du droit international des droits humains ou du droit international humanitaire, des mesures disciplinaires ou administratives, ou des procédures ou enquêtes disciplinaires ayant été ouvertes sur le lieu de travail.
- L'UNRWA vérifie les noms de toutes les recrues potentielles, quel que soit leur type de contrat, dans la base de données Clear-Check, utilisée dans tout le système des Nations Unies, qui intègre la liste des sanctions de l'ONU<sup>26</sup>.
- L'UNRWA mène une vérification auprès des autorités locales. La vérification des casiers judiciaires du personnel recruté sur le plan régional se fait par l'envoi de demandes d'attestation de non-condamnation aux autorités locales, qui confirment l'existence d'un casier judiciaire vierge ou d'une habilitation de sécurité délivrée par le gouvernement hôte.

Durant l'exercice des fonctions et après la cessation de service :

- À Gaza et en Cisjordanie, tous les traitements du personnel sont versés par la Banque de Palestine, qui fait l'objet d'une vérification dans la liste des sanctions de l'Union européenne et qui est soumise au cadre réglementaire bancaire régi par l'Autorité monétaire palestinienne.
- L'UNRWA vérifie, lors d'un exercice semestriel, que tous les membres du personnel en activité et tous ceux ayant récemment quitté l'Office qui reçoivent une indemnité financière de l'UNRWA ne figurent pas sur la liste des sanctions de l'ONU. Pour améliorer la procédure de vérification, l'UNRWA a introduit en 2023 le système numérique LexisNexis Risk Solutions afin de faciliter l'établissement de correspondance entre les noms et les données des listes.

Il convient de noter que l'UNRWA vérifie les noms à l'aide de la nouvelle Liste récapitulative<sup>27</sup> établie et tenue à jour par le Comité du Conseil de sécurité. Toutefois, à ce jour, le Hamas et le Jihad islamique, par exemple, ne sont pas inscrits sur cette liste par le Conseil de sécurité de l'ONU.

L'UNRWA partage chaque année des listes des membres du personnel (noms et fonctions) avec les pays hôtes (Liban, Jordanie et Syrie), ainsi qu'avec Israël et les États-Unis pour Jérusalem-Est, Gaza et la Cisjordanie<sup>28</sup>. La communication d'informations sur le personnel des Nations Unies avec les pays hôtes est une pratique régulière qui s'inscrit dans le cadre de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Il incombe alors à ces États d'alerter l'UNRWA de toute information susceptible de rendre un fonctionnaire indigne de l'immunité diplomatique. Il est à noter que, depuis 2011, le Gouvernement israélien n'a informé l'UNRWA d'aucune préoccupation concernant des fonctionnaires de l'UNRWA sur la base de ces listes du personnel.

Lors de réunions avec des représentants israéliens, il a été dit qu'Israël ne considérait pas que la liste de personnel transmise relevait d'une procédure de contrôle ou de vérification, mais qu'il s'agissait d'une procédure standard pour l'enregistrement du personnel des Nations Unies et du personnel diplomatique en vue de garantir leurs privilèges et immunités.

Le Ministère israélien des affaires étrangères a fait savoir que jusqu'en mars 2024, il avait reçu des listes de membres du personnel sans numéro d'identification. Sur la base de la liste communiquée en mars 2024, dans laquelle figuraient les numéros d'identification du personnel, Israël a affirmé publiquement qu'un nombre important d'employés de l'UNRWA appartenaient à des organisations terroristes. Toutefois, Israël n'a pas encore fourni de preuves à l'appui de cette affirmation.

Chaque année, l'UNRWA vérifie que tous les bénéficiaires, contractants, fournisseurs, donateurs non étatiques ou toute autre personne ou organisation qui lui sont affiliées ne sont pas inscrits sur les listes de sanctions de l'ONU et de la Banque mondiale. Cet exercice concerne environ 8 millions de fichiers<sup>29</sup>. Aucune correspondance n'a été établie à ce jour. L'UNRWA reçoit également des recommandations formulées par la Division de l'audit concernant le processus de contrôle préalable grâce à la liste des sanctions de l'ONU<sup>30</sup>.

En dépit d'un ensemble complet de mesures visant à opérer une présélection et à vérifier les antécédents du personnel et d'autres personnes ou organisations affiliées à l'UNRWA, ces mesures ne permettent pas de procéder à des vérifications suffisantes. Les listes de sanctions de l'ONU se limitent à un petit nombre d'individus, et l'UNRWA ne dispose pas des services de renseignement nécessaires pour procéder à un contrôle efficace et exhaustif.

## **Formation**

L'UNRWA a mis sur pied une équipe spécialisée dans les principes humanitaires, qui appuie les travaux de l'Office en matière de neutralité. Depuis 2024, l'équipe propose les programmes de formation suivants :

- Formation en ligne obligatoire pour l'ensemble du personnel sur la neutralité et les médias sociaux.
- Formation en présentiel sur les principes humanitaires, principalement destinée au personnel recruté sur le plan régional et au personnel enseignant.

- Formation en présentiel sur les évaluations intégrées pour les membres de l'équipe de protection.
- Formation en présentiel sur les principes humanitaires et les évaluations intégrées pour les responsables des installations et leurs adjoints.

Une nouvelle formation en ligne améliorée sur les principes humanitaires, y compris sur la neutralité, est en cours de diffusion dans l'ensemble de l'Office.

Le programme de formation en ligne obligatoire doit être complété par davantage de formations en présentiel. Il est également conseillé d'encourager les responsables et le personnel de l'UNRWA à échanger plus systématiquement sur la manière d'appliquer les principes humanitaires, en particulier la neutralité, dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes.

### **Accompagnement du personnel**

S'agissant du personnel de l'UNRWA, les manquements à la neutralité se traduisent souvent par des publications sur les médias sociaux, en particulier à la suite de violence dirigée contre des collègues ou des proches. Pour agir de façon préventive, on pourrait par exemple veiller à ce que le personnel dispose d'un espace pour parler de ces traumatismes.

Les responsables de la protection et de la neutralité sont une ressource vitale pour le personnel, mais il n'y en a trop peu. On ne compte en effet qu'un seul spécialiste de l'accompagnement du personnel pour toutes les opérations de l'UNRWA en Cisjordanie. Les questions relatives à l'accompagnement du personnel et aux soins de santé mentale devraient être hissées au rang de priorités, mais elles souffrent du manque de ressources. La récente nomination par l'UNRWA d'un Chef chargé de l'accompagnement du personnel est un pas dans le bon sens, mais il est nécessaire d'allouer des ressources supplémentaires pour accompagner les membres du personnel.

#### **La Présidente recommande ce qui suit :**

19. Actualiser le cadre de neutralité, notamment pour tenir compte des défis posés par les médias sociaux et les nouvelles technologies.
20. Faire connaître et respecter le cadre en organisant, à l'intention du personnel, des programmes de formation en présentiel sur l'ensemble des sites.
21. Faire connaître les directives générales encadrant la suite à donner aux allégations d'irrégularité, de faute ou de manquement au principe de neutralité dont pourrait faire l'objet le personnel.
22. Définir et mettre en œuvre des moyens supplémentaires de vérifier les antécédents du personnel de l'UNRWA au début de la procédure de recrutement.
23. Communiquer périodiquement aux pays hôtes et à Israël des listes électroniques des membres du personnel contenant toutes les informations requises, y compris les numéros d'identification et les titres ou fonctions, de sorte que des vérifications supplémentaires puissent être faites. En contrepartie, les pays hôtes et Israël transmettront à l'UNRWA les résultats des vérifications d'antécédents effectuées et les éléments attestant de problèmes éventuels.
24. Mettre en place un mécanisme continu de contrôle préalable, notamment en cas de promotion du personnel.

25. Renforcer la capacité de l'UNRWA à détecter les propos qui pourraient être tenus sur les médias sociaux par des membres du personnel exprimant publiquement des opinions non conformes au Statut du personnel.
26. Améliorer les procédures de communication de l'information en cas de manquement avéré, notamment en renforçant les mécanismes existants de protection des lanceurs d'alerte.
27. Renforcer les procédures disciplinaires de l'Office.
28. Créer, dans chacun des cinq secteurs d'activité de l'Office, un emploi soumis à recrutement international de spécialiste de l'accompagnement du personnel.

## **VI. Neutralité des installations**

L'UNRWA dispose d'environ 1 000 installations réparties dans ses cinq secteurs d'activités, notamment des écoles, des centres de santé et des entrepôts, ainsi que les bureaux de zone, les bureaux de secteur et le siège<sup>31</sup>.

Conformément au cadre de neutralité de l'UNRWA, l'Office est chargé de garantir la neutralité de ces locaux, et notamment d'empêcher toute utilisation abusive à des fins politiques ou militaires. En contrepartie, il est important de noter qu'en vertu de la Charte des Nations Unies et de la Convention sur les privilèges et immunités, qui garantissent l'inviolabilité des locaux et du personnel des Nations Unies, les États hôtes ou les autorités de facto sont tenus de respecter l'inviolabilité de ces installations et d'assurer une protection active des locaux contre toute menace ou perturbation extérieure. Il est interdit de pénétrer dans les locaux des Nations Unies sans autorisation, et les organismes des Nations Unies doivent être autorisés à contrôler les activités qui s'y déroulent, à moins qu'ils ne demandent aux autorités locales d'intervenir.

L'UNRWA a mis en place des mécanismes de diligence raisonnable pour prévenir les manquements à la neutralité dans ses locaux et a établi des protocoles d'intervention. Toutefois, des problèmes de sécurité et des capacités limitées peuvent entraver leur mise en œuvre.

L'UNRWA s'acquitte de ses obligations de deux manières, qui seront explicitées ci-après. Tout d'abord, il inspecte et évalue régulièrement le respect du principe de neutralité dans les locaux. Deuxièmement, il signale toute violation grave et en rend compte aux États hôtes et aux donateurs.

### **Inspections régulières**

Conformément aux directives générales en vigueur à l'UNRWA, chaque installation doit être inspectée tous les trimestres sous la supervision de la Division de la protection de l'Office<sup>32</sup>. L'UNRWA organise des « évaluations intégrées » par l'intermédiaire d'une équipe composée de responsables des installations, de chefs d'équipe de protection, de points focaux pour les principes humanitaires et d'autres personnes, avec l'appui des structures de gestion dans les secteurs et au siège<sup>33</sup>. Dans les faits, les évaluations n'ont pas toujours lieu dans les délais prévus et les équipes ne comprennent souvent que deux membres du personnel effectuant l'inspection selon des procédures spécifiques<sup>34</sup>. En fonction des niveaux de sécurité ou des effectifs, les administrateurs régionaux principaux peuvent également être amenés à diriger les évaluations intégrées. Les départements du siège, y compris le Bureau du Commissaire général, sont informés trimestriellement de l'état d'avancement des évaluations intégrées et des mesures prises pour donner suite aux problèmes relevés<sup>35</sup>. Le problème qui revient le plus souvent au gré

des évaluations est l'absence de panneaux avec l'insigne ONU, de signalétiques interdisant le port d'armes et de drapeaux de l'ONU<sup>36</sup>.

Les directives générales relatives aux inspections régulières semblent appropriées. Dans la mesure du possible, c'est le personnel recruté sur le plan international qui doit procéder à des évaluations intégrées. Cependant, les inspections trimestrielles ne suffisent pas à garantir la neutralité des locaux. Les responsables des installations, ainsi que les directeurs d'école et les directeurs adjoints, peuvent avoir besoin d'aide pour s'acquitter de cette fonction plus régulièrement. En outre, le contrôle quotidien des installations doit être plus robuste.

### **Atteintes graves**

La découverte d'armes, d'activités militaires, de cavités et de tunnels figure parmi les atteintes graves à la neutralité des installations de l'UNRWA, au même titre que les incursions militaires israéliennes. Dans de tels cas, l'UNRWA dénonce ces atteintes et les signale immédiatement aux pays hôtes, aux donateurs et aux autres acteurs concernés.

La mise au jour éventuelle d'atteintes graves à la neutralité est limitée par le fait que l'UNRWA, en tant qu'organisme des Nations Unies, ne dispose pas des capacités ou des compétences policières et militaires nécessaires ou de capacités d'enquête plus larges pour les détecter. Pour commencer, un dialogue plus étroit entre l'UNRWA, les forces de défense israéliennes et l'Autorité palestinienne devrait permettre de combler certains manques d'information et les aider à s'acquitter des responsabilités partagées.

#### **La Présidente recommande ce qui suit :**

- 29.** Former le personnel au caractère civil des installations de l'UNRWA.
- 30.** Organiser des campagnes de sensibilisation de la population à la nature civile des installations de l'UNRWA.
- 31.** Accroître les capacités de sorte à augmenter la fréquence des visites des installations de l'UNRWA et à en étendre le champ afin de détecter également tout détournement à des fins militaires de ces installations.
- 32.** Renforcer la communication et la collaboration avec les pays hôtes et Israël sur la question du détournement des installations de l'UNRWA, en offrant notamment la possibilité à l'UNRWA de demander des visites conjointes.
- 33.** Rendre compte en toute transparence aux donateurs de tout détournement des installations de l'UNRWA.

## **VII. Éducation**

Le système éducatif de l'UNRWA est d'une importance primordiale pour plusieurs centaines de milliers d'enfants palestiniens. L'UNRWA dispense un enseignement élémentaire et préparatoire à un demi-million d'élèves dans 706 écoles, et son corps enseignant regroupe 20 000 personnes. Le système éducatif de Gaza, où travaille 40 % du personnel enseignant de l'UNRWA, s'est effondré en raison du conflit en cours, et tous les enfants de Gaza sont désormais déscolarisés.

La pratique de l'UNRWA consiste à utiliser les programmes et les manuels du pays hôte conformément aux recommandations de l'UNESCO<sup>37</sup>. Cela fournit aux élèves réfugiés de Palestine une passerelle vers les établissements d'enseignement du pays hôte<sup>38</sup>. L'UNRWA n'est

pas en charge de la rédaction des manuels, mais les obligations de neutralité de l'Office s'appliquent, car les ouvrages sont utilisés dans les écoles qu'il administre ou qu'il finance. Outre les manuels, des supports pédagogiques rédigés localement sont parfois utilisés dans les écoles de l'UNRWA.

L'UNRWA fait constamment l'objet de critiques, principalement de la part d'Israël et d'organisations non gouvernementales<sup>39</sup>, au sujet de la présence présumée de discours de haine, de propos incitant à la violence et de références antisémites dans les manuels scolaires et les ouvrages pédagogiques de l'Autorité palestinienne. Le Parlement européen a récemment adopté une résolution à ce sujet. En outre, la question a suscité de vives préoccupations chez certains donateurs<sup>40</sup>.

Après consultation de trois grandes évaluations internationales des manuels scolaires de l'Autorité palestinienne et d'études universitaires sur la question, il ressort que des préjugés et du contenu répréhensible ont été relevés dans deux rapports d'évaluation, mais que la présence de références antisémites n'était pas prouvée<sup>41</sup>. Une troisième évaluation, le rapport Eckert, a circonscrit deux exemples à la teneur antisémite, mais a noté que l'un d'entre eux avait déjà été supprimé et que l'autre avait été revu en profondeur<sup>42</sup>. Il n'est pas certain que la révision de l'exemple en ait effectivement supprimé le contenu antisémite.

L'UNRWA s'est toujours efforcé de garantir la neutralité de son enseignement. À cette fin, il a élaboré et mis en œuvre une série de cadres, de manuels, de mécanismes et de procédures visant à harmoniser l'ensemble du matériel et des méthodes pédagogiques avec les valeurs, les principes et les lignes directrices de l'Organisation des Nations Unies :

- Le cadre pour l'analyse de la qualité et l'application des programmes<sup>43</sup>.
- Un programme et une politique visant à intégrer les droits humains, le règlement des différends et la tolérance dans les écoles<sup>44</sup>.
- Le Manuel d'examen de la neutralité<sup>45</sup>, outil de référence pour l'examen du matériel pédagogique et du contenu des programmes d'études du pays hôte. Il est axé sur les principes de l'ONU et comprend trois domaines d'évaluation : la position de l'Organisation des Nations Unies, le caractère approprié de l'enseignement et le respect des normes de l'UNESCO.
- Un groupe de travail<sup>46</sup> chargé de réviser les manuels scolaires de l'Autorité palestinienne, qui procède à un examen rapide des contenus<sup>47</sup> des manuels scolaires et des supports destinés aux enseignants pour garantir leur alignement sur les valeurs de l'ONU.
- Le raisonnement critique<sup>48</sup>. Il s'agit d'une méthode d'enseignement à l'aide de manuels fournissant des explications et des questions à utiliser en classe pour faciliter les discussions et apprendre aux élèves à adopter un point de vue critique vis-à-vis des connaissances disponibles<sup>49</sup>. Cette méthode comprend la formation du personnel enseignant et un appui sur place<sup>50</sup>.
- Des plateformes numériques assorties de supports d'autoapprentissage destinés à renforcer l'apprentissage à distance, seule source autorisée de matériel supplémentaire pour les enseignants<sup>51</sup>.

L'examen rapide le plus récent des manuels scolaires de l'Autorité palestinienne par l'UNRWA date de 2022/2023. Il en est ressorti que, sur toutes les pages des manuels scolaires, 3,85 % d'entre elles soulèvent des problèmes au regard des valeurs, des orientations ou de la position de l'ONU sur le conflit, soit parce que la teneur des propos est jugée inappropriée sur le plan éducatif, soit parce que les propos ne sont pas conformes aux normes de l'UNESCO<sup>52</sup>.

Même si les occurrences sont très limitées, ces éléments constituent une violation grave du principe de neutralité. Parmi les différents problèmes, on peut citer ceux qui reviennent le plus

souvent : l'utilisation de cartes historiques dans un contexte non historique, par exemple en omettant le nom d'Israël ; la désignation de Jérusalem-Est comme capitale de la Palestine ; la référence à des villes israéliennes comme des villes palestiniennes ; l'emploi du terme « sioniste » (par exemple « occupation sioniste » en référence à Israël).

Sur les 30 allégations de manquements à la neutralité dans le matériel pédagogique formulées par des organisations non gouvernementales, 8 se rapportent à des supports de l'Autorité palestinienne qui ne sont pas utilisés dans les écoles de l'UNRWA à Gaza. Les 22 autres allégations relatives aux manuels de l'Autorité palestinienne utilisés par l'UNRWA sont des contenus utilisés en classe pour exercer le raisonnement critique.

Outre les procédures, les cadres et les mécanismes en place, l'UNRWA travaille avec l'UNESCO depuis 2011 pour réformer les programmes et le matériel pédagogique, y compris en concertation avec les autorités nationales. À l'issue des examens précédents et du dialogue avec les donateurs, l'UNRWA et l'UNESCO, l'Autorité palestinienne s'est efforcée de modifier le contenu pédagogique qui ne respecte pas les valeurs et les normes de l'ONU. Néanmoins, le problème persiste. De l'avis de la Présidente, l'UNRWA a réagi aux allégations de manquement à la neutralité et aux critiques concernant les manuels et a lancé une série d'initiatives visant à garantir la neutralité de son matériel pédagogique et de l'enseignement. Il a mis au point une série de mécanismes et de procédures de prévention et d'atténuation, dont l'exercice du raisonnement critique<sup>53</sup>. La plateforme d'apprentissage numérique offre la possibilité d'harmoniser l'enseignement dans les cinq secteurs d'activité. La plateforme permet d'enrichir le contenu et le matériel pédagogiques approuvés par l'UNRWA, dont certains proviennent de tierces parties autorisées, d'activités d'appui entre pairs et de dialogue professionnel. L'UNRWA pourrait continuer à étoffer la plateforme numérique. La plateforme peut également faciliter le déploiement de la stratégie de 2022 de l'UNRWA en matière de médias et d'information<sup>54</sup>, destinée à doter les enseignants d'outils pour guider les apprenants dans l'exercice de leur esprit critique face à la désinformation ou la mésinformation et à promouvoir l'intégrité de l'information<sup>55</sup>. Les médias numériques et les réseaux sociaux sont, à l'échelle mondiale, des sources et des canaux majeurs de messages qui vont à l'encontre des principes de l'ONU<sup>56</sup>.

En dépit de ces réalisations, la présence d'une fraction, si minime soit-elle, de contenu problématique dans les manuels, les ouvrages complémentaires et les contenus pédagogiques reste un vrai problème. L'UNRWA et l'Autorité palestinienne doivent redoubler d'efforts pour remplacer les contenus problématiques et pour ne pas inciter à la discrimination, à la haine et à la violence, ni diffuser de points de vue antisémites qui sont en contradiction avec les valeurs de l'ONU et les normes de l'UNESCO.

#### **La Présidente recommande ce qui suit :**

- 34.** Revoir tous les manuels et suppléments avec les pays hôtes, Israël et l'Autorité palestinienne.
- 35.** Interdire que les manuels des pays hôtes et autres ouvrages produits localement et utilisés dans les écoles de l'UNRWA contiennent des discours de haine, des incitations à la violence ou des références antisémites, quelle qu'en soit la forme. Dans l'intervalle, cesser toute utilisation de ces supports.
- 36.** Entreprendre un examen annuel de tous les manuels et ouvrages utilisés dans les écoles de l'UNRWA, en collaboration avec l'UNESCO, et veiller au respect de la Recommandation de l'UNESCO sur l'éducation pour la paix, les droits de l'homme et le développement durable adoptée en 2023.

37. Permettre que davantage de femmes parmi le personnel recruté sur le plan régional occupent des fonctions à responsabilités dans le système éducatif de l'UNRWA.
38. Mettre en place un canal spécifique (ligne directe, par exemple) qui permette à l'UNRWA de recevoir des alertes sur les contenus pédagogiques problématiques et d'aider les enseignants qui demandent conseil.
39. Organiser des inspections pédagogiques aléatoires dans les salles de classe.
40. Poursuivre la dématérialisation des contenus éducatifs et chercher à utiliser des plateformes d'enseignement en ligne afin d'accroître la transparence.
41. Dispenser aux chefs d'établissement et au personnel enseignant de l'UNRWA des formations consacrées à la neutralité et à d'autres principes humanitaires, ainsi qu'aux droits humains.

## VIII. Syndicats du personnel

Les syndicats du personnel de l'UNRWA jouent un rôle important dans les relations entre la direction et le personnel de l'UNRWA et dans le fonctionnement institutionnel général. Toutefois, cela fait longtemps que la politisation et les liens entretenus avec des factions politiques palestiniennes, qui ont un impact direct sur la neutralité de l'UNRWA, suscitent des inquiétudes. Chacun des cinq bureaux de secteur et des sièges d'Amman et de Gaza possède sa propre structure syndicale et, partant, ses propres enjeux, et les structures sont profondément enracinées dans le contexte dans lequel elles opèrent.

Les tensions entre la direction de l'UNRWA et les syndicats du personnel sont fréquentes à tous les niveaux. Au cours des dernières décennies, l'UNRWA a connu des conflits réguliers sur des questions telles que les salaires, la réforme de l'Office, l'insubordination et les sanctions disciplinaires. Ces différends ont souvent donné lieu à des grèves et à des manifestations. Les tactiques d'intimidation et les menaces ont contraint de nombreux directeurs de l'UNRWA à être transférés à d'autres postes et dans d'autres contextes pour garantir leur sécurité.

En outre, il existe, en rapport avec les syndicats, un certain nombre de préoccupations liées au principe de neutralité :

- Les syndicats se sont parfois opposés aux mesures disciplinaires prises par la direction, y compris en matière de neutralité.
- Les élections des syndicats du personnel sont particulièrement politisées. On constate que des forces politiques locales et nationales concurrentes utilisent les syndicats du personnel pour faire pression sur la direction de l'UNRWA et influencer sur les décisions relatives à la fourniture de services ou à la mise en œuvre de projets afin de gagner de l'influence ou de s'attacher l'appui de la population.
- Les syndicats du personnel de l'UNRWA peuvent exercer une pression abusive sur les activités de l'UNRWA en raison de leur rôle dans les négociations salariales. Une enquête sur les conditions d'emploi est menée périodiquement pour s'assurer que les salaires du personnel de l'UNRWA recruté sur le plan régional ne sont pas inférieurs à la grille de rémunération du fonctionnariat local. Généralement, suite à la publication des résultats de l'enquête et aux ajustements des barèmes des traitements effectués par le Commissaire général, les syndicats font grève pour obtenir des ajustements plus élevés avec effet rétroactif pour la période de grève. En 2023, les actions syndicales en Cisjordanie ont duré près de 100 jours et la direction a fini par appliquer le principe « pas de travail, pas de

salaire » pour les arriérés de traitements. Cette situation a mis les relations avec le personnel encore plus sous tension et déclenché un débat opportun sur la manière dont les barèmes devraient être fixés, quand et par qui.

- La question de la représentativité se pose depuis longtemps, étant donné l'absence de quotas pour atteindre la parité des genres ou le manque de représentation professionnelle dans les instances dirigeantes des syndicats.

Les organes de représentation du personnel de l'ONU<sup>57</sup> (« syndicats ») ont généralement pour mission de défendre les droits, les intérêts et le bien-être du personnel. En tant que tels, les syndicats du personnel de l'ONU doivent être représentatifs des effectifs et sont tenus de respecter les principes et les valeurs de l'Organisation. Les représentants du personnel ont les mêmes droits, devoirs, obligations et privilèges que les autres fonctionnaires<sup>58</sup> ; ils sont indépendants et doivent échapper à toute influence extérieure et ne pas recevoir d'instructions extérieures.

Pour relever les nombreux défis liés à la neutralité et à la gestion en général, il est urgent de moderniser le statut et les structures opérationnelles des syndicats. Le Statut du syndicat du personnel recruté sur le plan régional de l'UNRWA a été publié et approuvé en 1990, mais il n'a pas été mis à jour depuis, en dépit de nombreuses tentatives.

#### **La Présidente recommande ce qui suit :**

42. Réformer le Statut du 6 novembre 1990 du syndicat du personnel recruté sur le plan régional de l'UNRWA afin de l'aligner sur les statuts et règlements du Syndicat du personnel de l'Organisation des Nations Unies, en particulier en ce qui concerne l'élection des représentants du syndicat du personnel.
43. Garantir la représentativité des syndicats du personnel, notamment en augmentant la représentation des femmes. La moitié des membres du personnel de l'UNRWA sont des femmes, mais la quasi-totalité des représentants syndicaux du personnel sont actuellement des hommes.
44. Charger un organisme indépendant d'effectuer un contrôle préalable de la neutralité de tous les représentants du personnel, en commençant par les personnes les plus haut placées.
45. Mettre en place des procédures de contrôle préalable lors de l'élection des représentants du personnel.
46. Confier à un organisme indépendant comparable à la Commission de la fonction publique internationale toutes les questions relatives à la détermination de la rémunération et des prestations connexes.
47. Étudier les autres options envisageables en matière de représentation du personnel.

### **IX. Renforcement du partenariat avec des organismes des Nations Unies**

L'UNRWA a une longue tradition de partenariats. La résolution 302 (1949) de l'Assemblée générale prévoit déjà une coopération avec d'autres organismes et organisations. L'Organisation mondiale de la Santé détache des experts au siège de l'UNRWA depuis des décennies<sup>59</sup>. En outre, l'UNRWA participe à une multitude de partenariats interinstitutions, selon des modalités que l'Assemblée générale soutient pleinement, comme elle l'exprime lorsqu'elle renouvelle le mandat

de l'Office tous les trois ans<sup>60</sup>. L'UNRWA noue également de nombreux partenariats sur le terrain avec des entités des Nations Unies, des organisations non gouvernementales et des organisations locales. Dans le contexte des hostilités actuelles à Gaza, des partenariats ponctuels et provisoires ont été mis en place, tels que des accords avec l'Organisation internationale pour les migrations (abris), le Programme alimentaire mondial (distribution de nourriture) et l'UNICEF (vaccinations). Par ailleurs, l'UNRWA conserve son rôle central et irremplaçable de plateforme et, dans de nombreux cas, d'infrastructure pour ces activités spécialisées.

Les contraintes financières et opérationnelles actuelles de l'UNRWA ont entraîné une forte réduction de ses opérations à Gaza, l'empêchant de fournir une aide humanitaire suffisante aux personnes dans le besoin. L'une des options consiste à ce que l'Office s'associe davantage à d'autres organismes et organisations des Nations Unies ponctuellement et à titre provisoire, dans le respect total du mandat de l'UNRWA. Cependant, les partenariats sont une question sensible pour l'UNRWA. Pour certaines parties prenantes, toute participation concrète d'autres organisations aux activités de l'UNRWA représente une tentative d'affaiblir le mandat de l'Office. Ainsi, l'initiative relative aux partenariats proposée par le Commissaire général en 2022 a été abandonnée en raison du refus des gouvernements hôtes et des associations de personnel qui y voyaient le début du démantèlement de l'UNRWA.

Étant donné qu'une partie des fonds auparavant destinés à l'UNRWA ont été fléchés vers d'autres organisations humanitaires, en particulier pour Gaza, sans que le mandat de l'Office n'en ait été modifié, il est impératif de travailler avec ces partenaires pour veiller à répondre aux besoins humanitaires immédiats de Gaza. Le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence du Comité permanent interorganisations, composé de représentants d'une vingtaine d'organisations membres du Comité permanent interorganisations, devrait être chargé d'élaborer un plan collectif de coordination opérationnelle pour Gaza.

De nouvelles alliances pourraient également permettre à l'UNRWA d'accéder plus facilement à des financements supplémentaires. Les partenariats seraient également avantageux pour les autres organismes, qui bénéficieraient des connaissances régionales de l'UNRWA et de son accès au terrain, tout en apportant eux-mêmes une expertise thématique et un renfort en personnel externe pour contrer les problèmes de neutralité.

#### **La Présidente recommande ce qui suit :**

- 48.** Le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence du Comité permanent interorganisations devra formuler des recommandations visant à permettre que d'autres organisations humanitaires locales et internationales pérennisent et renforcent leur appui aux opérations humanitaires menées par l'UNRWA à Gaza.
- 49.** L'UNRWA devra renforcer sa participation au système de coordination de l'action humanitaire en veillant à ce que suffisamment de membres de son personnel ayant les compétences nécessaires fassent partie des groupes sectoriels qui composent l'architecture de coordination.
- 50.** L'UNRWA devra opérer une transformation culturelle en interne afin de redéfinir ses relations avec le reste de la communauté humanitaire et son rôle dans l'architecture de coordination, en particulier au sein des groupes sectoriels.

## X. Conclusions et recommandations

Depuis 2017, l'UNRWA a établi et mis à jour un nombre important de politiques, de mécanismes et de procédures pour a) garantir le respect de l'obligation de respecter le principe de neutralité, y compris en fournissant des informations et en dispensant des formations au personnel de l'UNRWA dans une logique de prévention ; b) garantir des réponses rapides et adéquates aux allégations ou aux indices de manquements, y compris des systèmes et des procédures de signalement et d'enquête ; c) fixer et appliquer des sanctions disciplinaires à l'encontre du personnel qui manque aux principes de neutralité.

Toutefois, des domaines importants qu'il convient de renforcer ont été répertoriés. On trouvera ci-après les principales recommandations formulées dans le présent rapport final. La Présidente est convaincue que la mise en œuvre de ces recommandations aidera l'UNRWA à s'acquitter de son mandat.

### Relations avec les donateurs

Le manque de confiance entre l'UNRWA et ses donateurs s'est creusé en raison des graves allégations portées contre le personnel de l'Office. En tout état de cause, même en l'absence d'allégations, une meilleure communication avec les donateurs s'impose. Il est impératif d'améliorer la transparence et de consulter davantage les donateurs pour rétablir la confiance et renforcer les partenariats.

1. Accroître la fréquence et la transparence des communications entre l'UNRWA et les donateurs au sujet de la situation financière de l'Office et des manquements allégués ou avérés au principe de neutralité ;
  - a) Prévoir la présentation, par l'UNRWA, de points réguliers sur le budget et la structure du budget de l'Office, notamment dans le cadre des échanges directs que le (la) Commissaire général(e) de l'Office entretient avec les gouvernements.
  - b) Mettre en place, à l'intention des donateurs désireux de soutenir l'UNRWA, des points de situation sur l'intégrité et les questions connexes, en organisant des exposés et des réunions d'information au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York ou à Genève.

### Gouvernance

L'UNRWA n'a pas de conseil d'administration, et la Commission consultative s'en tient à son mandat de conseil. L'UNRWA aurait intérêt à compter avec des structures de gouvernance plus solides chargées d'appuyer les travaux de la direction. La communauté internationale devrait également aider l'UNRWA à résoudre les problèmes de neutralité par l'intermédiaire de ces structures de gouvernance.

2. Demander à la Commission consultative de jouer son rôle en conseillant et en assistant efficacement l'UNRWA à s'acquitter de son mandat, notamment en :
  - a) tenant au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York une réunion des représentants permanents une fois par an ;
  - b) inscrivant systématiquement la neutralité à l'ordre du jour de ses réunions semestrielles ;
  - c) créant un groupe de travail sur les questions de neutralité et d'intégrité et en invitant les pays hôtes et Israël à faire part de leurs préoccupations.

3. Étudier la possibilité de mettre en place des dispositifs de gouvernance supplémentaires en vue de fournir de grandes orientations à l'organisation et d'améliorer la communication externe.

## Gestion et contrôle interne

Les efforts de réforme de l'UNRWA en matière de gestion et de contrôle interne sont louables et devraient être développés. Des progrès ont été faits, notamment en ce qui concerne le renforcement du Département des services de contrôle interne et du Bureau de la déontologie de l'UNRWA, mais d'autres améliorations sont nécessaires. Les engagements pris par la haute direction de l'UNRWA à l'égard d'un certain nombre de donateurs, notamment dans le plan d'action sur les initiatives de l'UNRWA communiqué en mars 2024, doivent être dûment mis en œuvre.

4. Renforcer les capacités de contrôle interne, en particulier le Département des services de contrôle interne et le Bureau de la déontologie, par exemple en détachant du personnel du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ou d'organismes des Nations Unies auprès du Département des services de contrôle interne et du Bureau de la déontologie.
5. Étendre le périmètre d'action et la présence du Département des services de contrôle interne et du Bureau de la déontologie dans les secteurs d'activité de l'UNRWA.
6. Faciliter les échanges entre le Département des services de contrôle interne et les structures d'audit externes, comme le BSCI du Secrétariat de l'ONU. En cas d'allégations graves, le (la) Commissaire général(e) demande au Secrétaire général de renvoyer le dossier d'enquête au BSCI.
7. Soumettre le Département des services de contrôle interne à des évaluations périodiques, comme l'a recommandé précédemment le Comité consultatif pour les questions de contrôle interne.
8. En attendant qu'il soit procédé à une évaluation, créer un Groupe d'enquête centralisé sur la neutralité, doté de personnel recruté sur le plan international et relevant directement du Département des services de contrôle interne, afin de superviser les enquêtes menées par les bureaux de secteur.
9. Mettre en application le code de déontologie actualisé et dispenser à l'ensemble du personnel la formation correspondante.
10. Mieux faire respecter la politique applicable aux activités extérieures et politiques.
11. Classifier la neutralité dans la catégorie des risques stratégiques au sein du dispositif existant de gestion globale des risques et confier la responsabilité de la question de la neutralité de l'UNRWA au (à la) Commissaire général(e) adjoint(e) chargé(e) de l'appui opérationnel.

## Gestion

12. Faire que les postes à responsabilités de l'UNRWA qui sont pourvus par du personnel recruté sur le plan régional deviennent des postes soumis à recrutement international.
13. Demander aux membres du personnel d'encadrement, qu'ils occupent les postes les plus élevés ou des postes à responsabilités, soumis à recrutement régional, d'assumer une plus grande responsabilité en matière de neutralité du personnel, par exemple en rendant obligatoire l'instauration d'un dialogue régulier avec leurs équipes à ce sujet.

14. Faire que plus de femmes occupent des postes à responsabilités parmi le personnel recruté sur le plan régional.
15. Mettre au point des programmes sur mesure de formation à la gestion et au contrôle et dispenser ces enseignements aux membres du personnel recrutés sur le plan régional qui occupent des postes à responsabilités de première ligne.

## Projets

L'influence politique sur les décisions touchant aux projets de l'UNRWA constitue un risque important. Il est essentiel de garantir la neutralité de ces décisions et processus.

16. Établir, avec les donateurs intéressés, un cadre de gestion et de suivi des projets afin de garantir la transparence et la traçabilité desdits projets.
17. Étudier la possibilité de confier à des tiers le suivi des projets sensibles.
18. Mettre en place des garanties pour s'assurer que les projets sont conformes aux objectifs généraux de l'UNRWA.

## Neutralité du personnel

L'UNRWA rencontre des difficultés liées à la politisation croissante de son personnel, ce qui a des incidences sur sa neutralité. Il est essentiel de mettre en place des stratégies de prévention, de contrôle du respect des Statuts et Règlements du personnel recruté sur le plan régional et du personnel recruté sur le plan international et des normes de conduite pertinentes, ainsi que de déterminer une réponse appropriée en cas de manquements potentiels.

19. Actualiser le cadre de neutralité, notamment pour tenir compte des défis posés par les médias sociaux et les nouvelles technologies.
20. Faire connaître et respecter le cadre en organisant, à l'intention du personnel, des programmes de formation en présentiel sur l'ensemble des sites.
21. Faire connaître les directives générales encadrant la suite à donner aux allégations d'irrégularité, de faute ou de manquement au principe de neutralité dont pourrait faire l'objet le personnel.
22. Définir et mettre en œuvre des moyens supplémentaires de vérifier les antécédents du personnel de l'UNRWA au début de la procédure de recrutement.
23. Communiquer périodiquement aux pays hôtes et à Israël des listes électroniques des membres du personnel contenant toutes les informations requises, y compris les numéros d'identification et les titres ou fonctions, de sorte que des vérifications supplémentaires puissent être faites. En contrepartie, les pays hôtes et Israël transmettront à l'UNRWA les résultats des vérifications d'antécédents effectuées et les éléments attestant de problèmes éventuels.
24. Mettre en place un mécanisme continu de contrôle préalable, notamment en cas de promotion du personnel.
25. Renforcer la capacité de l'UNRWA à détecter les propos qui pourraient être tenus sur les médias sociaux par des membres du personnel exprimant publiquement des opinions non conformes au Statut du personnel.
26. Améliorer les procédures de communication de l'information en cas de manquement avéré, notamment en renforçant les mécanismes existants de protection des lanceurs d'alerte.

27. Renforcer les procédures disciplinaires de l'Office.
28. Créer, dans chacun des cinq secteurs d'activité de l'Office, un emploi soumis à recrutement international de spécialiste de l'accompagnement du personnel.

### **Neutralité des installations**

Les installations de l'UNRWA ont parfois été détournées à des fins politiques ou militaires, ce qui compromet sa neutralité. La prévention du détournement des installations de l'UNRWA à des fins politiques et les procédures d'intervention sont efficaces, mais il est plus difficile pour l'Office de traiter comme il se doit l'utilisation de ses installations à des fins militaires. Il faut instaurer des mesures préventives, un contrôle renforcé et une communication transparente en vue de traiter efficacement ce problème.

29. Former le personnel au caractère civil des installations de l'UNRWA.
30. Organiser des campagnes de sensibilisation de la population à la nature civile des installations de l'UNRWA.
31. Accroître les capacités de sorte à augmenter la fréquence des visites des installations de l'UNRWA et à en étendre le champ afin de détecter également tout détournement à des fins militaires de ces installations.
32. Renforcer la communication et la collaboration avec les pays hôtes et Israël sur la question du détournement des installations de l'UNRWA, en offrant notamment la possibilité à l'UNRWA de demander des visites conjointes.
33. Rendre compte en toute transparence aux donateurs de tout détournement des installations de l'UNRWA.

### **Neutralité de l'éducation**

Le système éducatif de l'UNRWA est d'une importance primordiale pour plusieurs centaines de milliers d'enfants palestiniens. Cependant, cela fait de nombreuses années qu'il est signalé que des écoles pourraient servir à diffuser des opinions politiques, y compris des contenus antisémites, ce qui constitue une violation des principes de neutralité et contrevient aux normes de l'UNESCO et aux valeurs de l'ONU.

L'UNRWA a fait de nets progrès ces dernières années pour atténuer les risques liés à la promotion de la haine et à l'incitation à la violence dans les manuels scolaires et dans les salles de classe. L'Office a mis en œuvre des mesures, notamment en instituant le raisonnement critique et en procédant à la dématérialisation de son contenu éducatif.

Tout manuel scolaire diffusant des opinions antisémites, encourageant la discrimination et incitant à la haine et à la violence entre en contradiction avec les valeurs de l'ONU et les normes de l'UNESCO. Même si les occurrences sont très limitées, il s'agit d'une violation grave du principe de neutralité. À Gaza et en Cisjordanie, ces manuels sont ceux de l'Autorité palestinienne, mais cela ne décharge pas l'UNRWA de ses responsabilités lorsque ces manuels sont utilisés dans les écoles qu'il administre ou qu'il finance. L'UNRWA doit mettre en œuvre une politique de tolérance zéro en la matière.

34. Revoir tous les manuels et suppléments avec les pays hôtes, Israël et l'Autorité palestinienne.
35. Interdire que les manuels des pays hôtes et autres ouvrages produits localement et utilisés dans les écoles de l'UNRWA contiennent des discours de haine, des incitations à la

violence ou des références antisémites, quelle qu'en soit la forme. Dans l'intervalle, cesser toute utilisation de ces supports.

36. Entreprendre un examen annuel de tous les manuels et ouvrages utilisés dans les écoles de l'UNRWA, en collaboration avec l'UNESCO, et veiller au respect de la Recommandation de l'UNESCO sur l'éducation pour la paix, les droits de l'homme et le développement durable adoptée en 2023.
37. Permettre que d'avantage de femmes parmi le personnel recruté sur le plan régional occupent des fonctions à responsabilités dans le système éducatif de l'UNRWA.
38. Mettre en place un canal spécifique (ligne directe, par exemple) qui permette à l'UNRWA de recevoir des alertes sur les contenus pédagogiques problématiques et d'aider les enseignants qui demandent conseil.
39. Organiser des inspections pédagogiques aléatoires dans les salles de classe.
40. Poursuivre la dématérialisation des contenus éducatifs et chercher à utiliser des plateformes d'enseignement en ligne afin d'accroître la transparence.
41. Dispenser aux chefs d'établissement et au personnel enseignant de l'UNRWA des formations consacrées à la neutralité et à d'autres principes humanitaires, ainsi qu'aux droits humains.

## **Syndicats du personnel**

Depuis des années, des factions politiques se servent des syndicats du personnel de l'UNRWA pour faire pression sur la direction et influencer sur les décisions relatives à la fourniture de services ou à la mise en œuvre de projets. Ce n'est pas le rôle des syndicats. La politisation des syndicats du personnel est considérée comme l'une des questions les plus sensibles en matière de neutralité et doit être traitée avec le soutien total de la Commission consultative.

42. Réformer le statut du 6 novembre 1990 du syndicat du personnel recruté sur le plan régional de l'UNRWA afin de l'aligner sur les statuts et règlements du Syndicat du personnel de l'Organisation des Nations Unies, en particulier en ce qui concerne l'élection des représentants du syndicat du personnel.
43. Garantir la représentativité des syndicats du personnel, notamment en augmentant la représentation des femmes.  
La moitié des membres du personnel de l'UNRWA sont des femmes, mais la quasi-totalité des représentants syndicaux du personnel sont actuellement des hommes.
44. Charger un organisme indépendant d'effectuer un contrôle préalable de la neutralité de tous les représentants du personnel, en commençant par les personnes les plus haut placées.
45. Mettre en place des procédures de contrôle préalable lors de l'élection des représentants du personnel.
46. Confier à un organisme indépendant comparable à la Commission de la fonction publique internationale toutes les questions relatives à la détermination de la rémunération et des prestations connexes.
47. Étudier les autres options envisageables en matière de représentation du personnel.

## **Renforcement de la coopération avec des organismes des Nations Unies**

Compte tenu de la crise actuelle à Gaza, et dans le plein respect du mandat de l'UNRWA, certaines mesures temporaires pourraient être envisagées pour aider l'UNRWA à assurer la fourniture d'une assistance vitale aux Palestiniens en cette période critique :

48. Le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence du Comité permanent interorganisations devra formuler des recommandations visant à permettre que d'autres organisations humanitaires locales et internationales pérennisent et renforcent leur appui aux opérations humanitaires menées par l'UNRWA à Gaza.
49. L'UNRWA devra renforcer sa participation au système de coordination de l'action humanitaire en veillant à ce que suffisamment de membres de son personnel ayant les compétences nécessaires fassent partie des groupes sectoriels qui composent l'architecture de coordination.
50. L'UNRWA devra opérer une transformation culturelle en interne afin de redéfinir ses relations avec le reste de la communauté humanitaire et son rôle dans l'architecture de coordination, en particulier au sein des groupes sectoriels.

## **XI. Annexes**

### **Annexe A : Mandat**

#### **Groupe chargé de mener un examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité**

##### **Généralités**

1. Avec l'humanité, l'impartialité et l'indépendance, le principe de neutralité est l'un des quatre « principes humanitaires » adoptés par l'Assemblée générale (résolutions 46/182 et 58/114 de l'Assemblée générale). Selon le principe de neutralité, les acteurs humanitaires doivent s'abstenir de prendre parti dans les hostilités et de participer aux controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique. La neutralité est une condition essentielle pour favoriser la confiance, la sécurité et l'accès des organismes humanitaires aux populations dans le besoin.
2. Diverses organisations non gouvernementales et gouvernementales, ainsi que des entités étatiques, ont formulé de graves allégations concernant la neutralité du personnel, des installations et des activités de l'Office. Il s'agit, plus récemment, d'allégations selon lesquelles le personnel de l'UNRWA (« l'Office ») a participé ou a été impliqué dans les attaques du 7 octobre 2023 en Israël.
3. Étant donné les répercussions très graves, en termes de réputation, de financement, de politique et de sécurité, des allégations mettant en cause la neutralité de l'Office, il est crucial de procéder à un examen complet et indépendant afin de déterminer si l'Office fait tout ce qui est en son pouvoir pour garantir la neutralité et pour donner suite à toute allégation de manquements graves, en tenant compte du mandat de l'Office, de ses capacités et de ses ressources, ainsi que du contexte opérationnel et politique et des conditions de sécurité uniques et souvent difficiles dans lesquels il doit travailler, en particulier à Gaza.  
En concertation avec le Commissaire général, le Secrétaire général a donc décidé de créer un groupe indépendant pour mener à bien cet examen.

##### **Composition du Groupe chargé de mener un examen indépendant**

4.
  - a) M<sup>me</sup> Catherine Colonna – Présidente
  - b) Institut Raoul Wallenberg (Suède)
  - c) Institut Ch. Michelsen (Norvège)
  - d) Institut danois pour les droits de l'homme (Danemark)
  - e) Secrétaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires
5. Les membres du Groupe sont indépendants et égaux en ce qui concerne la teneur de l'examen. La Présidente a également des fonctions d'organisation, de coordination et de représentation.

## Tâches prescrites

6. Les tâches prescrites par le mandat sont détaillées ci-après :
  - a) Répertorier les mécanismes et les procédures qui sont actuellement en vigueur à l'Office pour garantir la neutralité et pour répondre aux allégations ou aux indices de manquement potentiel au principe de neutralité ;
  - b) Vérifier comment ces mécanismes et procédures ont été, ou n'ont pas été, mis en œuvre dans la pratique et si tous les efforts possibles ont été faits pour les appliquer pleinement, compte tenu de l'environnement opérationnel, du climat politique et des conditions de sécurité particuliers dans lequel l'Office opère ;
  - c) Évaluer la pertinence de ces mécanismes et procédures et déterminer s'ils sont adaptés à l'objectif visé, notamment en ce qui concerne la gestion des risques, compte tenu de l'environnement opérationnel, du climat politique et des conditions de sécurité particuliers dans lequel l'Office opère ;
  - d) Formuler des recommandations à des fins d'amélioration et de renforcement, le cas échéant, des mécanismes et procédures actuellement en vigueur ou aux fins de la création de mécanismes et procédures nouveaux qui seraient mieux adaptés à l'objectif visé, compte tenu de l'environnement opérationnel, du climat politique et des conditions de sécurité particuliers dans lequel l'Office opère ;
  - e) Rédiger un rapport présentant ses conclusions et ses recommandations.
7. Bien que le Groupe chargé de l'examen puisse prendre en compte et examiner des allégations spécifiques de manquement à la neutralité, il n'enquêtera pas lui-même sur de telles allégations et n'en tirera aucune conclusion factuelle.
8. Le Groupe chargé de l'examen se consulte avec le Bureau des services de contrôle interne, si nécessaire, afin d'éviter tout préjudice aux enquêtes en cours ou à venir du Bureau.

## Échéancier

9. Le Groupe achèvera son examen et présentera son rapport selon l'échéancier suivant :
  - a) 14 février 2024 – le Groupe entame ses travaux.
  - b) 14 au 16 février 2024 – réunions d'information organisées à l'intention du Groupe.
  - c) 20 mars 2024 – le Groupe présente un rapport d'étape au Secrétaire général, par l'intermédiaire de son Directeur de cabinet.
  - d) 20 avril 2024 – le Groupe présente son rapport final au Secrétaire général, par l'intermédiaire de son Directeur de cabinet.

## **Appui administratif et logistique**

10. L'Office organise et fournit l'appui administratif et logistique nécessaire au Groupe, notamment en matière d'hébergement, de subsistance, de transport et de sécurité. La Commissaire générale adjointe (Programmes et partenariats) se charge de prendre les dispositions nécessaires.

## **Classification**

11. Le rapport d'étape et le rapport final du Groupe chargé de l'examen portent la mention « NON CLASSIFIÉ ».
12. Le Groupe chargé de l'examen veille à ce que tous les projets de ses rapports (étape et final) et toutes les communications concernant ces rapports portent la mention « STRICTEMENT CONFIDENTIEL ».
13. Le Groupe chargé de l'examen veille à la protection de toutes les informations qui lui sont communiquées par des sources extérieures dans un souci de confidentialité.

## **Instructions supplémentaires**

14. Le Groupe chargé de l'examen se tiendra prêt à communiquer des informations au Secrétaire général et au Commissaire général après la présentation de son rapport d'étape et de son rapport final.
15. Le Groupe chargé de l'examen se tiendra prêt à communiquer des informations aux donateurs de l'Office après la présentation de son rapport d'étape et de son rapport final.
16. Les réunions que le Groupe sollicite avec les fonctionnaires compétents du Gouvernement d'Israël et de l'Autorité palestinienne seront organisées par l'intermédiaire du Bureau de la Coordinatrice spéciale pour le processus de paix au Moyen-Orient et Représentante personnelle du Secrétaire général auprès de l'Organisation de libération de la Palestine et de l'Autorité palestinienne (UNSCO).
17. Les réunions que le Groupe sollicite avec les membres de la Commission consultative de l'UNRWA seront organisées par l'intermédiaire de la Commissaire générale adjointe (Programmes et partenariats).
18. Après avoir remis son rapport, le Groupe chargé de l'examen transfèrera aux archives de l'Office tous les documents rédigés ou reçus dans le cadre de ses travaux.

Date : 14 février 2024 | António Guterres, Secrétaire général | Lieu : New York

## Annexe B : Vue d'ensemble des violations vérifiées ou présumées de la neutralité et de l'inviolabilité

Violations de la neutralité enregistrées par le Département des services de contrôle interne de l'UNRWA depuis 2017<sup>61</sup>  
(D'après le rapport annuel de 2022 du Département des services de contrôle interne)

Répartition de toutes les affaires ayant fait l'objet d'une enquête, y compris en lien avec la neutralité (2017-2022)

| Catégorie   | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Exploitation et atteintes sexuelles               | 9          | 4          | 10         | 5          | 6          | 5          |
| Harcèlement sexuel                                | 3          | 6          | 7          | 3          | 4          | 2          |
| Châtiments corporels                              | 87         | 62         | 86         | 23         | 23         | 88         |
| Atteinte à la neutralité                          | 55         | 10         | 9          | 7          | 27         | 18         |
| Agression (à distinguer des châtiments corporels) | 13         | 20         | 22         | 9          | 9          | 10         |
| Représailles                                      | 4          | 2          | 2          | 2          | 3          | 2          |
| Harcèlement/discrimination/abus de pouvoir        | 52         | 18         | 52         | 43         | 43         | 28         |
| Irrégularités dans le processus de recrutement    | 13         | 8          | 16         | 10         | 5          | 7          |
| Fraude, vol et perte subis par l'Office           | 55         | 43         | 65         | 51         | 49         | 34         |
| Autres  | 76         | 98         | 74         | 64         | 91         | 84         |
| <b>Total</b>                                      | <b>367</b> | <b>271</b> | <b>282</b> | <b>172</b> | <b>210</b> | <b>225</b> |

## Vue d'ensemble des enquêtes en 2022, y compris celles concernant les atteintes à la neutralité

Tableau 15. Inventaire des affaires faisant l'objet d'une enquête par la Division des investigations du Département en 2022

| Siège              | Total | Exploitation et atteintes sexuelles | Harcèlement sexuel | Châtiments corporels | Atteinte à la neutralité | Agression (à distinguer des châtiments corporels) | Représailles | Harcèlement/discrimination/abus de pouvoir | Irrégularités dans le processus de recrutement | Fraude, vol et perte subis par l'Office | Autres |
|--------------------|-------|-------------------------------------|--------------------|----------------------|--------------------------|---|--------------|--|--|---|--------|
| Affaires ouvertes  | 20    | 4                                   | 2                  | 0                    | 2                        | 1   | 2            | 2  | 0  | 3                                       | 9      |
| Affaires nouvelles | 21    | 5                                   | 1                  | 0                    | 4                        | 0   | 2            | 2  | 0  | 8                                       | 3      |
| Affaires clôturées | 23    | 7                                   | 3                  | 0                    | 3                        | 1   | 2            | 3  | 0  | 2                                       | 9      |
| Affaires pendantes | 18    | 2                                   | 0                  | 0                    | 3                        | 0   | 2            | 1  | 0  | 9                                       | 3      |

|  |     |
|--|-----|
| Âge des affaires actuellement ouvertes (nombre moyen de jours) | 353 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Âge des affaires clôturées (nombre moyen de jours) | 328 |
|--|-----|

|  |      |
|--|------|
| Pourcentage d'affaires clôturées dans les 6 mois | 17 % |
|--|------|

## Répartition des affaires liées à la neutralité par bureau de secteur (2022) :

- Gaza : aucune nouvelle affaire, aucune affaire ouverte.
- Cisjordanie : trois nouvelles affaires, deux affaires clôturées, une affaire ouverte.
- Liban : quatre nouvelles affaires, six affaires clôturées, treize affaires ouvertes.
- Jordanie : six nouvelles affaires, six affaires clôturées, trois affaires ouvertes.
- Syrie : une nouvelle affaire, zéro affaire clôturée, sept affaires ouvertes.

## Violations de l'inviolabilité des locaux des Nations Unies

On trouve dans les rapports annuels de l'UNRWA à l'Assemblée générale (2020, 2021, 2022) une énumération des violations de l'inviolabilité des locaux des Nations Unies. Ces rapports montrent que les violations concernent dans une large mesure l'inviolabilité des installations de l'UNRWA. Nous résumons ici les incidents signalés en Cisjordanie et à Gaza en 2020, 2021 et 2022. L'UNRWA a dénoncé tous les cas de violation de ses privilèges et immunités auprès des autorités compétentes. Les cas signalés en Jordanie, en Syrie et au Liban ne sont pas repris ici par souci de concision.

### Cisjordanie

- En 2020, en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, ont été signalés un cas où les forces de sécurité israéliennes ont pénétré dans les locaux de l'UNRWA et huit cas où (par exemple) des grenades lacrymogènes, des grenades incapacitantes et des balles réelles ont atterri sur des biens de l'UNRWA ou les ont endommagés. En 2020, aucune incursion de groupes militants palestiniens dans les locaux de l'UNRWA n'a été signalée. Les locaux et les services de l'UNRWA ont été perturbés à au moins 28 reprises par des fermetures forcées ou des manifestations<sup>62</sup>.
- En 2021, au moins 11 fois, les locaux de l'Office – y compris des écoles – ont été touchés par des grenades lacrymogènes, des grenades incapacitantes, des balles de métal plastifiées ou des balles réelles tirées par les forces de sécurité israéliennes. Cette année-là, trois cas d'incursions de groupes militants palestiniens à l'intérieur des locaux de l'UNRWA ont été recensés. À 21 reprises, les locaux et les services de l'UNRWA ont été perturbés par des fermetures forcées ou des manifestations<sup>63</sup>.
- En 2022, l'UNRWA a signalé 129 violations, et, dans 53 cas, des munitions ont atterri sur une installation de l'UNRWA ou l'ont frappée, notamment dans des écoles. La plupart des violations se sont produites lors d'échanges de tirs entre les groupes militants palestiniens et les forces de sécurité israéliennes, mais il est impossible de déterminer la provenance des tirs. Dans 48 cas, l'UNRWA a dû fermer ses installations en raison d'opérations menées par les forces de sécurité israéliennes ou de grèves menées par les communautés locales. Les installations de l'UNRWA ont dû être évacuées à sept reprises pour éviter d'exposer les enfants aux gaz lacrymogènes pendant les opérations des forces de sécurité israéliennes. Des acteurs armés palestiniens sont entrés une fois sans autorisation dans les locaux de l'UNRWA, et des membres des forces de sécurité israéliennes à quatre reprises<sup>64</sup>.

### Gaza

- En 2020, les forces de sécurité israéliennes ont tiré à deux reprises des munitions qui ont atterri à l'intérieur des locaux de l'UNRWA ou qui les ont endommagés. Il a été signalé que les autorités de facto à Gaza ont fait une incursion dans les locaux de l'UNRWA. En outre, des éclats d'obus ont atterri à l'intérieur des installations de l'UNRWA à cause du Hamas ou d'autres groupes armés. À une occasion, une grenade à main et un gilet militaire ont été retrouvés à l'intérieur d'une école de l'UNRWA. Des balles dont la provenance est restée indéterminée ont touché les installations de l'UNRWA à deux reprises<sup>65</sup>.

- En 2021, quatre incursions du Hamas dans les installations de l'UNRWA ont été signalées et deux munitions non explosées ont été retrouvées dans deux installations de l'UNRWA. En janvier 2021, des balles dont la provenance est restée indéterminée ont touché une école de l'UNRWA, et trois écoles et un centre de santé ont été touchés par une explosion accidentelle de balles réelles dans une maison adjacente dans le nord de Gaza. Cinquante-sept autres violations ont été signalées, en lien avec les hostilités entre Israël et le Hamas en mai 2021, résultant principalement des frappes aériennes israéliennes (blessures, dommages). Dans deux cas, l'UNRWA a découvert deux tunnels (les tunnels ont été comblés). Il y a eu un cas de menaces du Hamas adressées à des cadres supérieurs de l'UNRWA<sup>66</sup>.
- En 2022, on a recensé huit incursions dans les installations de l'UNRWA par le Hamas, et une grande cavité a été découverte sous une école de l'UNRWA en novembre 2022 (la cavité a été comblée). En août 2022, une école de l'UNRWA a été légèrement endommagée par des tirs israéliens et un membre du personnel de l'Office a été blessé par des éclats d'obus provenant d'une frappe aérienne israélienne à proximité, alors qu'il gardait une école de l'UNRWA. Une roquette tirée par un groupe militant palestinien a endommagé une école de l'UNRWA, mais aucun blessé n'a été signalé<sup>67</sup>.

## XII. Notes

<sup>1</sup> « Mandat, Groupe chargé de mener un examen indépendant des mécanismes et procédures visant à garantir le respect par l'UNRWA du principe humanitaire de neutralité » (Annexe A).

<sup>2</sup> Assemblée générale des Nations Unies, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », résolution 46/182. Disponible à l'adresse suivante : [https://digitallibrary.un.org/record/135197/files/A\\_RES\\_46\\_182-FR.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/135197/files/A_RES_46_182-FR.pdf) (consulté le 12 avril 2024).

<sup>3</sup> Instruction n° 1 du Bureau du Commissaire général, Cadre de neutralité de l'UNRWA (2017), p. 1 (document interne).

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Communication de l'UNRWA aux donateurs, « Strengthening UNRWA's Oversight and Accountability Functions », février 2024.

<sup>6</sup> Fin 2021, l'UNRWA a transformé le poste de Coordonnateur de la neutralité en un poste de Coordonnateur principal des principes humanitaires afin d'ancrer les projets et les services de l'UNRWA dans les obligations plus larges inhérentes aux principes humanitaires (humanité, impartialité, indépendance, neutralité).

<sup>7</sup> Voir le site Web du Département des services de contrôle interne, disponible à l'adresse suivante : [dios.unrwa.org](https://dios.unrwa.org).

<sup>8</sup> UNRWA, Directive organisationnelle n° 14 : Charte du Département des services de contrôle interne (1<sup>er</sup> octobre 2020). Disponible à l'adresse suivante : [dios.unrwa.org/sites/default/files/revised\\_od14\\_dios\\_charter\\_1\\_october\\_2020.pdf](https://dios.unrwa.org/sites/default/files/revised_od14_dios_charter_1_october_2020.pdf) (consulté le 16 mars 2024).

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Examen des progrès accomplis par les entités des Nations Unies dans le renforcement de la fonction d'enquête : rapport du Corps commun d'inspection (publication des Nations Unies, 2020). Disponible à l'adresse suivante : <https://docs.un.org/fr/JIU/REP/2020/1> (consulté le 29 février 2024).

<sup>11</sup> Examen des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies : rapport du Corps commun d'inspection (publication des Nations Unies, 2020). Disponible à l'adresse suivante : <https://docs.un.org/fr/JIU/REP/2023/2> (consulté le 29 février 2024).

<sup>12</sup> « UNRWA dispute tribunal ». Disponible à l'adresse suivante : [www.unrwa.org/unrwa-dispute-tribunal](https://www.unrwa.org/unrwa-dispute-tribunal) (consulté le 16 mars 2024). Examen des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies (publication des Nations Unies, 2020).

<sup>13</sup> UNRWA, « Joint Evaluation and Audit of the UNRWA Gender Equality Strategy 2016-2022 ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/dios-and-evaluation/joint-evaluation-and-audit-unrwa-gender-equality-strategy-2016-2022> (consulté le 11 avril 2024).

<sup>14</sup> Examen des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies, rapport du Corps commun d'inspection (2023). Disponible à l'adresse suivante : <https://docs.un.org/fr/JIU/REP/2023/2> (consulté le 17 mars 2024).

<sup>15</sup> UNRWA (2021) Manuel des achats de l'UNRWA. 1<sup>er</sup> novembre 2021. Document interne.

<sup>16</sup> Ceci est confirmé par une étude récente commandée par le Gouvernement finlandais et communiquée au Groupe chargé de mener le présent examen ; publication à paraître.

<sup>17</sup> Disposition 8.1 d) du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Disponible à l'adresse suivante : <https://policy.un.org/fr/staff-relations#Disposition8.1> (consulté le 15 avril 2024).

<sup>18</sup> Cadre de neutralité de l'UNRWA, p. 6.

<sup>19</sup> Bureau de la déontologie de l'UNRWA, « Code of Ethics (ver. 4/2023) ». Disponible à l'adresse suivante : [www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa-code-of-ethics-v4-2023-english\\_1.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa-code-of-ethics-v4-2023-english_1.pdf) (consulté le 29 février 2024).

<sup>20</sup> UNRWA, « Personal use of social media policy (February 2024) » ; « Website and social media guidelines regarding official use (August 2021) » ; « Website and social media guidelines regarding personal use (August 2021) ». Documents internes.

<sup>21</sup> UNRWA, Normes de conduite. Disponible à l'adresse suivante : [www.unrwa.org/procurement/standards-conduct](https://www.unrwa.org/procurement/standards-conduct) (consulté le 29 février 2024).

<sup>22</sup> « Executive Office Instruction No. 1, UNRWA Neutrality Framework » (2017), p. 14 (document interne).

<sup>23</sup> UNRWA, « Annex 3 Contract and Conditions of Service for a Daily Paid Worker ». Document interne.

<sup>24</sup> UNRWA, code de déontologie. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa-code-of-ethics-v4-2023-english\\_1.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa-code-of-ethics-v4-2023-english_1.pdf) (consulté le 11 avril 2024).

<sup>25</sup> Bureau de la déontologie de l'UNRWA, code de déontologie. Disponible à l'adresse suivante : [www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa-code-of-ethics-v4-2023-english\\_1.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa-code-of-ethics-v4-2023-english_1.pdf) (consulté le 5 mars 2024). « Serving Ethically – Handbook on Ethics and the Standards of Conduct Applicable to UNRWA Personnel ». Document interne.

<sup>26</sup> UNRWA, « HRD Measures on Neutrality, 11 February 2024 » Statut du personnel recruté sur le plan international, cod.i/61/rev.7 : 1<sup>er</sup> janvier 2018. Disponible à l'adresse suivante : [www.unrwa.org/sites/default/files/international\\_staff\\_regulations\\_effective\\_1jan2018.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/international_staff_regulations_effective_1jan2018.pdf) (consulté le 5 mars 2024) ; Statut du personnel recruté sur le plan régional, Cod./A/59/Rev.25/Amend.120 : 1<sup>er</sup> juin 2010. Disponible à l'adresse suivante : [www.unrwa.org/sites/default/files/area\\_staff\\_regulations\\_dec2015.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/area_staff_regulations_dec2015.pdf) (consulté le 5 mars 2024).

<sup>27</sup> Conseil de sécurité de l'ONU, Liste récapitulative du Conseil de sécurité de l'ONU. Disponible à l'adresse suivante : <https://main.un.org/securitycouncil/fr/content/un-sc-consolidated-list> (consulté le 11 avril 2024).

<sup>28</sup> UNRWA, « Standard operating procedures on screening against United Nations Consolidated Sanctions Lists and assessment of UNRWA counterparts with respect to EU restrictive measures » (2019) ; « 2023 Q&R ». Document interne.

<sup>29</sup> UNRWA, « What we do ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/what-we-do/eligibility-registration> (consulté le 11 avril 2014) ; UNRWA, « Consolidated Eligibility and Registration Instructions ». Disponible à l'adresse suivante : [http://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf) ; UNRWA, « Approach to Screening of Beneficiaries: Current issues, challenges, and a proposed way forward ». Document interne.

<sup>30</sup> Évaluation des besoins en formation, analyse de données de groupes de discussion, « Humanitarian principles training needs assessment: preliminary analysis of focus group discussions »

(novembre 2023), document interne ; Département des services de contrôle interne, « Audit of screening process against the United Nations sanction list (formerly known as “vetting”) », Réf : DIOS 2023/R00x (mai 2023). Document interne.

<sup>31</sup> L'UNRWA entend par installations les bâtiments, structures ou parties de ceux-ci, qui soit appartiennent à l'Office, soit sont sous son contrôle, ou qui sont entièrement ou partiellement occupés ou utilisés par l'UNRWA dans le cadre de ses activités officielles. UNRWA, « Standing operating procedures for integrated assessments ». Document interne.

<sup>32</sup> UNRWA, « Standing operating procedures for integrated assessments » ; « Standard operating procedures for installation neutrality inspections » (2017) ; « Installation integrated assessment 2022 » ; « Frequently asked questions (FAQ) Version: 0.1 (August 2022) » ; « Technical guidance on new integrated assessments, 2023 release ». Documents internes.

<sup>33</sup> Les évaluations intégrées sont menées par : le responsable de l'installation, le chef de l'équipe de protection, le point focal pour les principes humanitaires, le point focal pour la protection de la zone, l'administrateur régional en chef, le Directeur du secteur, le Coordonnateur principal des principes humanitaires et le Chef de la Division de la protection. Les évaluations intégrées sont menées conformément à la décision du Groupe consultatif exécutif en date du 16 mars 2022, 2022-01-26-DN-41 ; UNRWA « Installation integrated assessment: technical guidance on new integrated assessments » (2023). Documents internes.

<sup>34</sup> Décision du Groupe consultatif exécutif, 16 mars 2022, 2022-01-26-DN- 41 ; UNRWA « Installation integrated assessment: technical guidance on new integrated assessments » (2023). Documents internes.

<sup>35</sup> À chaque poste sont rattachées des responsabilités distinctes et définies, y compris en cas d'escalade des violations des principes humanitaires. Comme décrit dans « Technical instruction on reporting critical incidents within UNRWA to the Executive Office » (28 septembre 2020). Document interne.

<sup>36</sup> « Integrated assessments of UNRWA installations Q3 2023: 1 July to 30 September 2023; » « Integrated assessments of UNRWA installations Q2 2023: 1 April to 30 June 2023; » « Integrated assessments of UNRWA installations Q3 2023: 1 July to 30 September 2023 ». Documents internes (infographies).

<sup>37</sup> UNESCO, Recommandation sur l'éducation pour la paix et les droits de l'homme, la compréhension internationale, la coopération, les libertés fondamentales, la citoyenneté mondiale et le développement durable. Disponible à l'adresse suivante : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386924> (consulté le 7 avril 2024).

<sup>38</sup> Kjersti G. Berg, Jørgen Jensehaugen et Åge A. Tiltnes, « UNRWA, funding crisis and the way forward », rapport n° 4 de l'Institut Ch. Michelsen (CMI) (septembre 2022). Disponible à l'adresse suivante : [www.cmi.no/publications/8574-unrwa-funding-crisis-and-the-way-forward](http://www.cmi.no/publications/8574-unrwa-funding-crisis-and-the-way-forward) (consulté le 17 mars 2024).

<sup>39</sup> Selon les informations que le Groupe a reçues de l'UNRWA, plus de 90 % des allégations sont formulées par l'organisation Impact-SE.

<sup>40</sup> Institut Georg Eckert pour la recherche internationale en matière de manuels scolaires, rapport sur les manuels scolaires palestiniens (2021). Disponible à l'adresse suivante : [www.gei.de/en/research/projects/report-on-palestinian-textbooks-paltex](http://www.gei.de/en/research/projects/report-on-palestinian-textbooks-paltex) (consulté le 16 mars 2024).

<sup>41</sup> Rapport du Government Accountability Office des États-Unis sur les manuels scolaires de l'UNRWA (2018). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/unispal/wp-content/>

[uploads/2019/02/USGAOTEXBKRPT\\_070219.pdf](https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2019/02/USGAOTEXBKRPT_070219.pdf) (consulté le 12 avril 2024) ; Council of Religious Institutions of the Holy Land, « “Victims of Our Own Narratives?” Portrayal of the “Other” in Israeli and Palestinian School Books » (2013).

<sup>42</sup> Institut Georg Eckert pour la recherche internationale en matière de manuels scolaires, Rapport sur les manuels scolaires palestiniens (2021). Disponible à l'adresse suivante : [www.gei.de/en/research/projects/report-on-palestinian-textbooks-paltex](http://www.gei.de/en/research/projects/report-on-palestinian-textbooks-paltex) (consulté le 16 mars 2024). Selon le rapport Eckert, il y a, dans les manuels de l'année scolaire 2020/2021, moins de textes et d'images de nature à attiser les tensions : une unité dans laquelle se trouvait du contenu antisémite a été modifiée en profondeur. En outre, selon le rapport Eckert, dans l'édition 2020 du manuel d'éducation islamique 5/II, plusieurs passages de l'unité d'enseignement [qui présentait un contenu antisémite] ont été modifiés pour corriger la manière négative dont les Juifs étaient présentés. Enfin, le rapport Eckert indique que ce chapitre, analysé en détail au chapitre 3.2.1 du rapport au regard de ses références antisémites, a été modifié à certains endroits dans l'édition 2020.

<sup>43</sup> UNRWA, « Framework for quality analysis and implementation of curriculum, fact sheet. January 2023 ». Disponible à l'adresse suivante : [https://www.unrwa.org/sites/default/files/curriculum\\_factsheet\\_2023.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/curriculum_factsheet_2023.pdf) (consulté le 17 mars 2024).

<sup>44</sup> Voir la politique de l'UNRWA en matière d'éducation aux droits humains, au règlement des différends et à la tolérance. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/sites/default/files/2013060632316.pdf> (consulté le 17 mars 2024). UNRWA Remote Learning and Developing Self-Learning Materials, Département de l'éducation, siège de l'UNRWA (Amman) août 2021 (document interne).

<sup>45</sup> UNRWA, « Neutrality Review Manual, Document No: 2021-001 ». Document interne.

<sup>46</sup> Présidé par le Commissaire général adjoint et composé des Départements de l'éducation et des affaires juridiques, de la Division de la protection, du Bureau du Commissaire général, de la Direction de la communication stratégique et des représentants des bureaux de secteur et du Bureau de représentation.

<sup>47</sup> UNRWA Education Alignment with UN Values and Preventive Measures, Note on the Monitoring of Quality Assurance Process of Rapid Review (2023-24 academic year). UNRWA Donor Briefing. « Briefing on UNRWA Review of Palestinian Authority Textbooks 2022/2023, Semesters 1 and 2, Grades 1–10 Revised Version », documents internes.

<sup>48</sup> UNRWA, « Education Department - HQ (A) » et « Critical Thinking Approach (CTA): A Guide for Educators, April 2023 », documents internes. UNRWA, « Curriculum Framework 2013, UNRWA framework for the analysis and quality implementation of the curriculum ». Disponible à l'adresse suivante : [https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa\\_curriculum\\_framework\\_2013.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_curriculum_framework_2013.pdf) (consulté le 11 avril 2024) ; UNRWA, « Framework for quality analysis and implementation of curriculum, fact sheet. January 2023 ». Disponible à l'adresse suivante : [https://www.unrwa.org/sites/default/files/curriculum\\_factsheet\\_2023.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/curriculum_factsheet_2023.pdf) (consulté le 17 mars 2024).

<sup>49</sup> UNRWA, « Whole School Approach to Critical Thinking Practical Activities: Handbook for UNRWA Teachers, 2021 ». Document interne. Cette approche doit être comprise dans le cadre de l'approche globale de l'éducation, c'est-à-dire un ensemble d'actes et d'efforts collectifs, coopératifs, stratégiques et inclusifs entrepris par la communauté scolaire, dans le cadre scolaire et en dehors, pour améliorer l'apprentissage, le comportement et le bien-être des apprenants, ainsi que pour améliorer l'environnement qui sous-tend tous ces efforts et actes

dans l'optique que toutes les pratiques soient fondées sur des données probantes.

<sup>50</sup> UNRWA, « Whole School Approach to Critical Thinking Practical Activities: Handbook for UNRWA Teachers, 2021 ». Document interne. Le raisonnement critique peut donc être défini comme suit : une série de processus cognitifs supérieurs mis en œuvre par l'apprenant, tels que l'interprétation, l'analyse, l'évaluation, la déduction, l'explication et la maîtrise de soi, afin d'approfondir un sujet ou un problème donné, ce qui nécessite de recueillir des informations et des données de différentes manières : observation, expérience, réflexion/raisonnement et discussion. L'apprenant traite ensuite les informations et les données en séparant les faits des opinions, en les analysant et en les interprétant afin de parvenir à des conclusions probantes et d'envisager d'autres cas de figure dans l'objectif de déterminer la validité des conclusions sur la base de ses postulats, de ses convictions, de son expérience et de la structure de ses connaissances. Les résultats du traitement de l'information sont ensuite organisés et formulés sous forme de décision, de jugement, d'opinion, de solution à un problème donné qui sont logiquement et scientifiquement étayés par des éléments probants (p. 7).

<sup>51</sup> UNRWA, « Digital Learning Platform ». Disponible à l'adresse suivante : <https://keeplearning.unrwa.org/en/> (consulté le 16 mars 2024).

<sup>52</sup> UNRWA, Département des services de contrôle interne, Audit du processus d'examen rapide, Rapport d'audit (02/2022), disponible à l'adresse suivante : [https://dios.unrwa.org/sites/default/files/results\\_summary\\_audit\\_of\\_rapid\\_review\\_process\\_30.03.22.pdf](https://dios.unrwa.org/sites/default/files/results_summary_audit_of_rapid_review_process_30.03.22.pdf) (consulté le 16 mars 2024) ; UNRWA, « The findings of the Rapid Review of the PA Semester 2 textbooks taught in UNRWA schools in 2022/2023. Grade 1-9 2 March 2023, Annex 2 ». Document interne ; « The findings of the Rapid Review of the PA Semester 1 textbooks taught in UNRWA schools in 2022/2023 Grade 1-9 Submitted on 10 November 2022, Annex 1 ». Document interne ; « Briefing on UNRWA Review of Palestinian Authority Textbooks 2022/2023, Semesters 1 and 2, Grades 1–10 Revised Version ». Document interne.

<sup>53</sup> À cet égard, il convient de noter que la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a déclaré : « L'enseignement de l'histoire devrait viser à promouvoir la pensée critique, l'apprentissage analytique et le débat. En soulignant la complexité de l'histoire, il devrait permettre d'adopter une démarche comparative et à perspectives multiples. », Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels, A/68/296, par. 88 ; Organisation des Nations Unies, A/68/296 : Rapport sur l'écriture et l'enseignement de l'histoire. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/documents/thematic-reports/a68296-report-writing-and-teaching-history> (consulté le 11 avril 2024).

<sup>54</sup> La pollution informationnelle comprend la mésinformation, la désinformation et la malinformation. Voir, par exemple, PNUD, « Information Integrity », disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/information-integrity> (consulté le 11 avril 2024).

<sup>55</sup> UNRWA, « UNRWA Strategy on information and communication technologies for education (ICT4E) 2022 ». Disponible à l'adresse suivante : [https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa\\_strategy\\_on\\_information\\_and\\_](https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_strategy_on_information_and_)

[communication\\_technology\\_for\\_education\\_ict4e\\_07.pdf](communication_technology_for_education_ict4e_07.pdf) (consulté le 8 avril 2024).

<sup>56</sup> Organisation des Nations Unies, « Notre Programme commun, note d'orientation n° 8 : intégrité de l'information sur les plateformes numériques ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-information-integrity-fr.pdf> (consulté le 5 avril 2024).

<sup>57</sup> Organisation des Nations Unies, « Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2017/1) ». Disponible à l'adresse suivante : <https://digitallibrary.un.org/record/855429?ln=en&v=pdf> (consulté le 13 avril 2024).

<sup>58</sup> UNRWA, « Joint Evaluation and Audit of the UNRWA Gender Equality Strategy 2016-2022 ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/resources/dios-and-evaluation/joint-evaluation-and-audit-unrwa-gender-equality-strategy-2016-2022> (consulté le 11 avril 2024).

<sup>59</sup> Par exemple, l'UNESCO pourvoit le poste de Directeur pour l'éducation et l'OMS celui de Directeur pour la santé.

<sup>60</sup> UNRWA, « What is the Mandate of UNRWA? », disponible à l'adresse suivante : <https://www.unrwa.org/what-we-do/eligibility-registration> (consulté le 11 avril 2024) ; couverture des réunions et communiqué de presse, « General Assembly Adopts 33 Resolutions Recommended by its Fourth Committee, Including Renewal of UNRWA Mandate until 30 June 2026 ». Disponible à l'adresse suivante : <https://press.un.org/en/2022/ga12481.doc.htm> (consulté le 12 avril 2024).

<sup>61</sup> UNRWA, « Department of internal Oversight Services, Annual Report 2022 », p. 29 ; disponible à l'adresse suivante : [https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/annual\\_report\\_dios\\_2022\\_adcom\\_11062023.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/annual_report_dios_2022_adcom_11062023.pdf).

<sup>62</sup> Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient 1<sup>er</sup> janvier-31 décembre 2020 (publication des Nations Unies, 2021). Disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/unispal/document/report-of-the-commissioner-general-of-unrwa-1-jan-31-dec-2020-a-76-13/](http://www.un.org/unispal/document/report-of-the-commissioner-general-of-unrwa-1-jan-31-dec-2020-a-76-13/) (consulté le 16 mars 2024).

<sup>63</sup> Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient 1<sup>er</sup> janvier-31 décembre 2021 (publication des Nations Unies, 2022). Disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/unispal/document/report-of-the-commissioner-general-of-unrwa-1-jan-31-dec-2021-a-77-13/](http://www.un.org/unispal/document/report-of-the-commissioner-general-of-unrwa-1-jan-31-dec-2021-a-77-13/) (consulté le 16 mars 2024).

<sup>64</sup> Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient 1<sup>er</sup> janvier-31 décembre 2022 (publication des Nations Unies, 2023). Disponible à l'adresse suivante : <https://docs.un.org/fr/A/78/13> (consulté le 16 mars 2024).

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.



united nations relief and works agency  
for palestine refugees in the near east  
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل  
اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

office of the director of  
unrwa operations  
west bank field office

po box 19149  
east jerusalem 91191

t +972 2 589 0400  
f +972 2 589 0750

[www.unrwa.org](http://www.unrwa.org)

Le 28 août 2024  
LO/Protest-44

Monsieur le Directeur Simhayoff,

L'UNRWA vous adresse cette communication pour exprimer ses vives préoccupations concernant les multiples incidents qui ont eu lieu lors d'une opération à grande échelle menées par les forces de sécurité israéliennes à Jénine entre le 21 et le 23 mai 2024, au cours de laquelle 12 personnes, dont quatre mineurs, ont été tuées. L'opération a duré 43 heures, au cours desquelles se sont produits des faits incompatibles avec les privilèges et immunités accordés aux locaux de l'UNRWA et constitutifs d'une violation flagrante du droit international. L'UNRWA demande aux forces de sécurité israéliennes de s'abstenir de tout acte conduit au mépris de la neutralité, de la sûreté et de la sécurité de ses locaux ainsi que de respecter à tout moment l'inviolabilité des locaux des Nations Unies.

L'UNRWA est particulièrement préoccupé par le fait que les forces soient entrées sans autorisation dans le camp de réfugiés de Jénine et par les dégâts importants causés au centre de santé qu'il administre. Cette installation essentielle, au service de la population de réfugiés palestiniens à Jénine, était ouverte et pleinement opérationnelle avant l'opération militaire des forces de sécurité israéliennes le 21 mai 2024. L'UNRWA n'a pu reprendre le contrôle du centre de santé que le 23 mai, après le retrait des forces de sécurité israéliennes du camp.

Les forces de sécurité israéliennes ont pénétré dans le centre de santé vers 14 h 30 le 21 mai 2024 et ont opéré un retrait intégral vers 16 heures le lendemain, le 22 mai. Au cours de cette période, le centre de santé a subi de graves dommages, notamment des dégâts structurels importants, et du matériel et des fournitures médicales et administratives ont été détruits. La présence des forces de sécurité israéliennes a également entraîné la coupure de l'électricité, la destruction de portes et de fenêtres et la dispersion de documents sensibles. En outre, des panneaux, y compris des plaques de donateurs et un écriteau « Interdiction de porter des armes », ont été pris pour cible ou enlevés par la force, et les locaux ont été couverts de graffitis. Après l'opération militaire, l'UNRWA a trouvé de nombreuses cartouches de munitions usagées à l'intérieur du centre de santé et constaté de nombreux impacts de balles sur la façade extérieure du bâtiment, ainsi que sur les murs et les fenêtres.

Ayant reçu des signalements au sujet de l'entrée des forces de sécurité israéliennes dans ses installations du camp de réfugiés de Jénine, l'UNRWA a protesté auprès de l'administration civile israélienne par l'intermédiaire de ses structures de liaison. L'UNRWA convient que le Bureau de coordination et de liaison du district de Jénine est intervenu auprès de la brigade des forces de sécurité israéliennes sur le terrain le 21 mai pour faciliter une pause humanitaire, ce qui a permis d'évacuer en toute sécurité des élèves et du personnel des écoles par la même structure.

Il est à noter que le centre de santé avait déjà subi d'importants dommages lors d'une précédente opération des forces de sécurité israéliennes en juillet 2023, et qu'il avait dû rester fermé pendant plusieurs mois pour être totalement reconstruit. Il n'a été rouvert que récemment, en février 2024, grâce au financement des donateurs de l'UNRWA. La récente attaque perturbe non seulement les activités de l'UNRWA et entrave l'accès des plus vulnérables aux services de santé essentiels, mais elle compromet également les contributions des États Membres versées en faveur de ces services et soulève de sérieuses inquiétudes quant à l'absence de garanties appropriées visant à protéger les installations des Nations Unies. En raison des dommages importants subis, le centre de santé ne pourra pas reprendre ses activités tant que les réparations ne seront pas terminées, ce qui entrave l'accès aux soins pour les résidents du camp.

L'UNRWA souhaite également souligner qu'outre le centre de santé, le Bureau des services communautaires et des services du camp de l'UNRWA a aussi fait l'objet d'une brève irruption des forces de sécurité israéliennes le 21 mai 2024, bien qu'aucun dommage notable n'ait été à signaler. Cependant, le 22 mai 2024, un entrepôt des services de secours et des services sociaux de l'UNRWA a été forcé et occupé pendant environ sept heures, ce qui a entraîné une utilisation abusive et des dommages importants à l'installation, une violation de la confidentialité et de l'intégrité des archives de l'UNRWA et un détournement des fournitures médicales par les forces de sécurité israéliennes.

Ces actes perpétrés par les forces de sécurité israéliennes vont à l'encontre des privilèges et des immunités accordés aux locaux de l'UNRWA en vertu de la Charte des Nations Unies et de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale »). Plus précisément, il s'agit d'une violation des obligations qu'Israël tient de la section 3 de l'article II de la Convention générale, à laquelle Israël a adhéré sans réserve, qui prévoit que « les locaux de l'Organisation sont inviolables » et que « [I]es biens et avoirs [de l'Organisation], où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative ». En outre, la section 4 de l'article II de la Convention dispose que « [I]es archives de l'Organisation et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables, où qu'ils se trouvent ». L'Office rappelle également

مكتب مدير عمليات الأونروا  
مكتب إقليم الضفة الغربية

ص ب ١٩١٤٩  
القدس الشرقية ٩١١٩١

هـ ٠٤٠٠ ٥٨٩٠ ٢ ٩٧٢٢  
ف ٠٧٥٠ ٥٨٩٠ ٢ ٩٧٢٢

l'échange de lettres du 14 juin 1967 constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine (l'« Accord Comay-Michelmores »), qui fait obligation à Israël de faciliter la tâche de l'Office du mieux qu'il peut, et d'assurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'UNRWA.

En outre, l'utilisation des locaux des Nations Unies à des fins militaires suscite la vive inquiétude de l'UNRWA et porte atteinte à la neutralité et au caractère humanitaire de ces installations, ce qui est contraire aux normes internationales établies en vertu du droit international humanitaire.

L'UNRWA souligne que ses locaux, où flotte le drapeau de l'ONU, sont clairement identifiables car marqués par l'emblème et le sigle ONU ; en outre, leurs coordonnées sont régulièrement communiquées aux autorités israéliennes compétentes. Les forces de sécurité israéliennes ont agi en dépit de ces marquages clairs et du partage constant d'informations par l'UNRWA avec les autorités israéliennes via les mécanismes établis.

L'UNRWA demande donc d'urgence l'aide du Ministère des affaires étrangères pour qu'Israël respecte ses obligations juridiques internationales telles qu'elles sont énoncées ci-dessus, et demande instamment au Gouvernement israélien de cesser immédiatement tout acte de nature à porter atteinte à la neutralité et au caractère sacré des locaux de l'UNRWA. L'UNRWA demande en outre l'assistance du Ministère pour veiller à ce que le Gouvernement prenne d'urgence les mesures nécessaires pour éviter que des situations analogues ne se reproduisent à l'avenir. Nous apprécions que le Bureau de coordination et de liaison du district de Jénine soit intervenu pour faciliter une pause humanitaire lors de l'évacuation des écoles, mais de telles mesures réactives ne suffisent pas.

L'UNRWA sollicite en outre l'assistance du Ministère des affaires étrangères afin que les autorités israéliennes compétentes mènent diligemment des enquêtes sur tous les aspects des faits susmentionnés et en communiquent à l'UNRWA les conclusions et les résultats, y compris les mesures prises pour que tout agent des forces de sécurité israéliennes ayant commis un acte répréhensible ait à en répondre.

Enfin, nous tenons à souligner que tout ce qui porte atteinte à l'inviolabilité de l'UNRWA emporte des conséquences considérables : nous ne pouvons remplir notre mandat comme il se doit et la vie de ceux que nous servons est mise en danger.

L'UNRWA est prêt à discuter plus avant de cette question, attend avec intérêt votre réponse rapide et compte que vous prendrez des mesures décisives pour remédier à ces vives préoccupations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, les assurances de ma haute considération.

DocuSigned by:  
  
8F1FB860D0D04C0...

Adam Bouloukos  
Directeur aux affaires de  
l'UNRWA  
Cisjordanie

Directeur Alon Simhayoff  
Directeur de service à la Division des affaires  
politiques relatives à l'Organisation des Nations  
Unies et aux organisations internationales, Ministère  
des affaires étrangères  
Courriel : [Alon.Simhayoff@mfa.gov.il](mailto:Alon.Simhayoff@mfa.gov.il)

Copie : Col. Sharon Biton

Chef du département civil  
(Coordination des activités  
gouvernementales dans les  
territoires), Ministère de la  
défense Télécopie : 03-  
7189174

Courriel : [cogat.mod@gmail.com](mailto:cogat.mod@gmail.com)

M<sup>me</sup> Rivka Olamy-Moshe

Directrice adjointe du Département des affaires  
politiques relatives à l'Organisation des Nations  
Unies (Ministère des affaires étrangères)

Courriel : [Rivka.Olamy-Moshe@mfa.gov.il](mailto:Rivka.Olamy-Moshe@mfa.gov.il)

Le 11 septembre 2024

LO/Protest-47

Monsieur le Directeur Simhayoff,

L'UNRWA sollicite l'intervention du Ministère des affaires étrangères pour que soient traitées les demandes de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) soumises par l'UNRWA à l'Autorité fiscale israélienne. L'UNRWA sait gré au Ministère des affaires étrangères pour l'aide cruciale qu'il avait apportée en 2023 aux fins des précédents remboursements de la TVA et sollicite de nouveau cette aide. Au besoin, l'UNRWA se tient prêt à se réunir avec le Ministère et l'Autorité fiscale israélienne pour examiner la question plus en détail.

Conformément aux procédures établies, l'UNRWA a continué de présenter à l'Administration fiscale israélienne des demandes de remboursement de la TVA sur les biens et services achetés localement en 2023 et 2024, la dernière demande datant de juin. En outre, en 2023, l'UNRWA a encore une fois soumis ses demandes en souffrance pour les années 2018 à 2020. Malgré ces demandes et le suivi au niveau opérationnel, l'Office n'a reçu qu'un remboursement partiel pour les demandes de 2018 et 2019 et n'a reçu à ce jour aucun remboursement pour 2020, 2023 ou 2024. À la date de la présente lettre, environ 2 997 000.00 USD (deux millions neuf cent quatre-vingt-dix-sept mille dollars des États-Unis) restent dus au titre des remboursements de la TVA.

L'UNRWA rappelle les sections 7 a) et 8 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946, à laquelle Israël a adhéré sans réserve, qui prévoit que « l'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct [...] » et que les États Membres « prendront, chaque fois qu'il leur sera possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes » acquittés sur les achats importants effectués pour un usage officiel.

L'UNRWA se réfère également à l'échange de lettres du 14 juin 1967 constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, par lequel le Gouvernement israélien a accepté d'accorder à l'UNRWA des exemptions de droits de douane, de taxes et d'impôts sur l'importation de fournitures, de biens et d'équipements.

L'UNRWA demande d'urgence votre aide pour intercéder auprès de l'Autorité fiscale israélienne afin de faciliter les remboursements de la TVA qui restent en suspens et qui sont dus à l'UNRWA, conformément aux obligations qu'Israël tient du droit international. En outre, compte tenu de la situation décrite, nous apprécierions que votre Ministère s'efforce d'ouvrir des canaux de communication opérants ou de faciliter une réunion avec l'Autorité fiscale israélienne, afin d'éviter que les retards de remboursement de la TVA ne se reproduisent à l'avenir.

L'UNRWA réitère sa gratitude pour l'aide apportée par votre Ministère dans le règlement des remboursements antérieurs et attend avec intérêt votre réponse dans les plus brefs délais ainsi que la poursuite de la discussion à ce sujet.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, les assurances de ma haute considération.

Roland Friedrich  
Directeur par intérim aux affaires de l'UNRWA  
Cisjordanie

Monsieur Alon Simhayoff  
Directeur, Division des affaires politiques relatives à l'Organisation des Nations Unies et aux organisations internationales  
Ministère des affaires étrangères  
Courriel : Alon.Simhayoff@mfa.gov.il

Copie : M<sup>me</sup> Rivka Olamy-Moshe  
Directrice adjointe, Division des affaires politiques relatives à l'Organisation des Nations Unies et aux organisations internationales  
Ministère des affaires étrangères  
Courriel : rivka.olamy-moshe@mfa.gov.il



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Le 4 octobre 2024

Monsieur le Premier Ministre,

Je vous écris au sujet de certains projets de loi présentés à la Knesset qui, s'ils étaient adoptés et appliqués, pourraient empêcher l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) de poursuivre ses activités essentielles dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, comme le prescrit l'Assemblée générale.

Il est extrêmement préoccupant qu'un État Membre de l'Organisation des Nations Unies envisage d'adopter des lois diamétralement opposées à l'un des principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies, énoncé au paragraphe 5 de l'Article 2, qui dispose que les États Membres « donnent à [l'Organisation] pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la [...] Charte ».

En 1949, la communauté internationale a jugé nécessaire de créer l'UNRWA, en attendant que soit appliqué le paragraphe 11 de la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1948. Ainsi, le 8 décembre 1949, l'Assemblée a adopté sa résolution 302 (IV), intitulée « Aide aux réfugiés de Palestine », par laquelle elle a créé l'Office. En l'absence de règlement juste de la question des réfugiés de Palestine, elle n'a cessé depuis lors de souligner la nécessité pour l'UNRWA de continuer de fournir une aide aux réfugiés de Palestine, y compris dans le Territoire palestinien occupé, et de mener ses activités sans entrave, et a renouvelé le mandat de l'Office sur cette base. Les tentatives visant à faire obstacle de manière unilatérale à l'action menée par les Nations Unies pour fournir l'aide susmentionnée, qu'elles soient de nature législative ou autre, ne feront pas disparaître cette nécessité et ne régleront pas le statut des réfugiés de Palestine.

Son Excellence  
Monsieur Benjamin Nétanyahou  
Premier Ministre de l'État d'Israël  
Jérusalem

[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]

S'ils étaient adoptés, les projets de loi examinés par la Knesset pourraient empêcher l'UNRWA de poursuivre ses activités dans le Territoire palestinien occupé et priver par conséquent les réfugiés de Palestine dans la bande de Gaza et en Cisjordanie de l'aide et de la protection essentielles que l'Office fournit aux réfugiés de Palestine depuis 1949. En temps normal, l'Office gère dans le Territoire palestinien occupé près de 400 écoles et plus de 65 centres de soins primaires, ce qui permet d'assurer l'éducation de plus de 350 000 enfants et de dispenser chaque année plus de 5 millions de consultations médicales. Il assure également des services de lutte contre la pauvreté et d'aide sociale. En cette période de crise à Gaza, il joue un rôle pivot dans les opérations d'aide humanitaire de l'ONU, apportant une aide vitale, un abri ou d'autres formes d'assistance à la grande majorité de la population gazaouie, soit près de 2,3 millions de personnes, toutes touchées par le conflit.

Compte tenu de la gravité de la situation, je me devrais de porter cette question à l'attention de l'Assemblée générale si les projets de loi présentés à la Knesset étaient adoptés.

L'adoption par un État Membre d'une loi interdisant tout contact entre les autorités de cet État et une entité des Nations Unies, en l'occurrence l'UNRWA, constituerait un fait profondément alarmant dans l'histoire de l'Organisation. L'Office est indissociable des Nations Unies, dont il fait partie intégrante en tant qu'organe subsidiaire créé par l'Assemblée générale conformément à l'Article 22 de la Charte des Nations Unies.

En outre, il est extrêmement préoccupant que le pouvoir législatif d'un État Membre envisage d'adopter une loi qui aurait explicitement pour objet de priver un organisme des Nations Unies des privilèges et immunités qui lui sont accordés en vertu d'accords internationaux contraignants auxquels cet État est partie. Conformément au droit international, Israël est tenu d'appliquer les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée le 13 février 1946, à laquelle il est partie depuis le 21 septembre 1949. Les privilèges et immunités prévus par la Convention continueront de s'appliquer à l'UNRWA et à son personnel, indépendamment de toute loi nationale comportant des dispositions contraires.

J'exprime ici l'espoir que votre gouvernement pourra prendre les mesures nécessaires pour éviter que les lois susmentionnées ne soient adoptées.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, les assurances de ma très haute considération.

António Guterres



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Le 28 octobre 2024

Monsieur le Premier Ministre,

Je me réfère à ma lettre du 4 octobre 2024 concernant les projets de loi relatifs à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) qui étaient examinés par la Knesset israélienne. Je regrette d'apprendre que le 28 octobre 2024, la Knesset a approuvé les projets de loi et que la loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024) et la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024) ont été promulguées.

Ces lois, si elles sont appliquées, pourraient empêcher l'UNRWA de poursuivre ses activités essentielles dans le Territoire palestinien occupé, comprenant la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et Gaza, ce qui aurait des conséquences dévastatrices pour les réfugiés de Palestine, sachant qu'il est irréaliste d'imaginer à l'heure actuelle qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis.

Je vous conjure, ainsi que le Gouvernement d'Israël, d'empêcher ces conséquences dévastatrices de se produire et de permettre à l'UNRWA de poursuivre ses activités dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international.

Je note, avec une inquiétude particulière, que la loi portant cessation des activités de l'UNRWA (2024), entre autres, prévoit que « [l']invitation faite à l'UNRWA sur le fondement de l'échange de lettres passé entre lui et Israël le 14 juin 1967 expire le 7 octobre 2024 » et que « [a]ucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec l'un quelconque de ses représentants » (traduction anglaise non officielle faite par l'UNRWA à partir de l'original en hébreu). Je suis également préoccupé par la référence aux poursuites pénales engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA, qui peuvent, en fait, être liées aux activités menées par ceux-ci pour ou au nom de l'UNRWA.

Son Excellence  
M. Benjamin Nétanyahou  
Premier Ministre de l'État d'Israël  
Jérusalem

Je note en outre que la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (2024), qui interdit, entre autres, toute activité de l'UNRWA « sur le territoire souverain de l'État d'Israël » (traduction anglaise non officielle faite par l'UNRWA à partir de l'original en hébreu), a vocation à s'appliquer également à Jérusalem-Est. Conformément aux résolutions, décisions et avis pertinents de leurs organes principaux compétents, les Nations Unies considèrent que la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et Gaza font partie du Territoire palestinien occupé, et qu'Israël n'a pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation.

Créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 302 (IV) en date du 18 décembre 1949, l'UNRWA fournit une assistance aux réfugiés de Palestine en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et à Gaza depuis 1950. En temps normal, l'Office gère dans le Territoire palestinien occupé près de 400 écoles, plus de 65 centres de soins primaires et un hôpital, ce qui permet d'assurer l'éducation de plus de 350 000 enfants et de dispenser chaque année plus de 5 millions de consultations médicales. À Jérusalem-Est en particulier, ses écoles fournissent un enseignement à 2 000 élèves et ses dispensaires accueillent 40 000 patients. L'Office assure également des services de lutte contre la pauvreté et d'aide sociale, dont des services de protection sociale, ainsi que des secours d'urgence et la distribution de bons d'alimentation, dont bénéficient plus de 1,2 million de personnes.

À Gaza, l'UNRWA est le principal fournisseur des services de base et des services essentiels : il assure l'éducation de 300 000 enfants dans ses 288 écoles et ses deux centres de formation, offre des services de santé à 900 000 personnes – ses 22 centres de soins primaires assurant 3,5 millions de consultations par an – et prodigue une aide d'urgence à 1,1 million de personnes. En cette période de crise, l'Office joue un rôle pivot dans les opérations d'aide humanitaire de l'ONU, apportant une aide vitale, un abri ou d'autres formes d'assistance à la grande majorité de la population gazaouie, soit près de 2,3 millions de personnes toutes touchées par le conflit en cours. En particulier, il a fourni une aide alimentaire à 1,9 million de personnes, vacciné contre la polio plus de 200 000 enfants, prodigué des soins de santé à 15 000 personnes – soit plus de 60 % des soins de santé primaires dispensés à Gaza – et donné un abri à des centaines de milliers de personnes déplacées à l'intérieur ou aux alentours de plus de 100 écoles.

Je rappelle que, en vertu du droit international humanitaire, lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens.

L'Office est le principal vecteur de l'aide cruciale apportée aux réfugiés de Palestine dans le Territoire palestinien occupé. À l'heure actuelle, il est irréaliste d'imaginer qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis, qu'il s'agisse d'un organisme des Nations Unies, d'une organisation internationale ou de toute autre instance. La cessation de ses activités, ou toute restriction apportée à celles-ci, priverait les réfugiés de Palestine de l'aide vitale dont ils ont besoin.

Par conséquent, Israël, en tant que Puissance occupante, continue d'être tenu de veiller à répondre aux besoins de la population. Si Israël n'est pas en mesure de répondre à ces besoins, il a l'obligation d'autoriser et de faciliter les activités des Nations Unies, y compris l'UNRWA, et d'autres organismes humanitaires, jusqu'à ce que les besoins des réfugiés de Palestine dans le Territoire palestinien occupé soient satisfaits. Afin de remplir cette obligation, les autorités de l'État d'Israël, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, sont tenues d'avoir des contacts avec l'UNRWA ou avec l'un quelconque de ses représentants.

De plus, en tant que Membre de l'ONU, Israël reste tenu, en application du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, de donner à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par lui conformément aux décisions adoptées sur la question par les organes principaux compétents en vertu des dispositions de la Charte, notamment la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale ainsi que les résolutions ultérieures par lesquelles l'Assemblée a renouvelé le mandat de l'Office.

En outre, à moins et jusqu'à ce qu'une évolution ultérieure du droit international exige une modification des arrangements actuels, l'UNRWA poursuivra ses activités jusqu'à ce moment-là étant donné qu'Israël reste lié par ses obligations en vertu de l'échange de lettres du 14 juin 1967 constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 620, p. 183), y compris l'obligation d'assurer la protection et la sécurité du personnel, des installations et des biens de l'UNRWA ; l'obligation de permettre la libre circulation des véhicules de l'UNRWA à destination, en provenance ou à l'intérieur d'Israël ou des zones en question ; l'obligation de permettre au personnel international de l'Office d'entrer en Israël et dans les zones en question, d'en sortir et de s'y déplacer ; l'obligation de permettre au personnel local de l'Office de se déplacer à l'intérieur des zones en question selon des arrangements pris ou à prendre avec les autorités militaires.

Israël reste également tenu de donner effet aux dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (« Convention générale »), à laquelle il est partie depuis le 21 février 1949 et qui s'applique à l'UNRWA en tant que partie intégrante des Nations Unies, y compris concernant l'immunité de juridiction dont bénéficient l'UNRWA, ses biens et ses avoirs, où qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur ; l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA ; l'immunité dont jouissent les biens et les avoirs de l'UNRWA contre toute perquisition, réquisition, confiscation, expropriation et toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative ; l'exonération des impôts directs et des droits de douane ainsi que des interdictions et des restrictions concernant les objets importés ou exportés par l'UNRWA pour son usage officiel.

En ce qui concerne les fonctionnaires des Nations Unies et les experts en mission agissant pour le compte de l'UNRWA, Israël est tenu de reconnaître les privilèges et immunités qui leur sont accordés en vertu de la Convention générale, et de leur donner effet, y compris leur immunité de juridiction en ce qui concerne leurs fonctions officielles et leur droit de bénéficier de facilités pour voyager rapidement.

Je tiens ici à rappeler que la Convention générale, en vertu de la Section 30 de l'Article VIII, prévoit que tous les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention générale seront soumis à la Cour internationale de Justice. À cet égard, on peut aisément comprendre qu'il puisse exister une situation donnant lieu à une divergence de vues entre l'Organisation des Nations Unies et l'État d'Israël quant à, entre autres, l'interprétation ou l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle Israël est partie. Je continuerai de tenir l'Assemblée générale informée de cette question afin qu'elle puisse envisager des mesures à prendre.

Je rappelle également qu'Israël reste tenu, dans ses relations avec l'UNRWA, de respecter les autres obligations qui lui incombent en vertu du droit international humanitaire, en particulier celles qui découlent du droit de l'occupation, notamment l'interdiction de confisquer des biens privés dans le territoire occupé, l'interdiction de la destruction par la Puissance occupante de biens immobiliers ou personnels, l'obligation de faciliter le bon fonctionnement de tous les établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants, dans le territoire occupé, et l'obligation d'assurer et de maintenir les établissements et les services médicaux et hospitaliers dans le territoire occupé.

Enfin, je rappelle qu'Israël ne peut invoquer les dispositions de son droit interne, y compris les lois susmentionnées, pour justifier son manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international.

Je souhaite également saisir l'occasion de cette lettre pour réitérer mes préoccupations concernant les actions d'Israël qui ont des répercussions sur d'autres activités de l'Organisation des Nations Unies, notamment celles des opérations de maintien de la paix, ailleurs dans la région, y compris au Liban. À cet égard, je souhaite renouveler mes appels au respect par Israël des autres obligations qui lui incombent en vertu du droit international, en particulier celles qui découlent du droit international humanitaire et celles qui concernent les privilèges et immunités des Nations Unies, et de veiller à ce que le personnel des Nations Unies, y compris celui des opérations de maintien de la paix, soit respecté et protégé et à ce que l'inviolabilité des locaux de l'Organisation soit respectée.

Comme je l'ai indiqué dans ma lettre en date du 4 octobre 2024, compte tenu de la gravité de la question, je l'ai portée à l'attention de l'Assemblée générale en sollicitant ses conseils et son appui, et je tiendrai celle-ci étroitement informée de l'évolution de la situation.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, les assurances de ma très haute considération.

António Guterres

Ministère des affaires étrangères  
Jérusalem



Le Directeur général

Le 3 novembre 2024

S. E. M. Philemon Yang  
Président de l'Assemblée générale  
Organisation des Nations Unies

Monsieur le Président de l'Assemblée générale,

Suite à l'adoption par la Knesset israélienne de la loi du 28 octobre 2024, je notifie par la présente l'Organisation des Nations Unies du retrait par l'État d'Israël de la demande adressée à l'UNRWA à laquelle il [était] fait référence dans les « ÉCHANGES DE NOTES ENTRE ISRAËL ET L'UNRWA CONSTITUANT UN ACCORD CONCERNANT LES OPÉRATIONS DE L'OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT » en date du 14 juin 1967. La loi entrera en vigueur après une période de trois mois. Pendant cette période, et par la suite, Israël continuera à travailler avec des partenaires internationaux, y compris d'autres organismes des Nations Unies, afin de garantir la facilitation de l'aide humanitaire aux civils de Gaza d'une manière qui ne porte pas atteinte à la sécurité d'Israël. Israël compte sur la contribution et la coopération de l'Organisation des Nations Unies à cet égard.

Veillez agréer, Monsieur le Président de l'Assemblée générale, les assurances de ma très haute considération.

[signature]  
Jacob Blitshtein

Copie :  
S. E. António Guterres  
Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies  
New York

REFERENCE: 2024-OLC-000675

**[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]**

Le Bureau des Affaires Juridiques des Nations Unies présente ses compliments au Ministère des Affaires Etrangères d'Israël et a l'honneur de se référer à la décision ci-jointe du bureau des douanes de Jérusalem communiquée à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) le 6 novembre 2024.

Le Bureau des affaires juridiques prend note de la décision du Bureau des douanes selon laquelle « [s]uite à la législation en date du 28/10/2024 concernant la « cessation des activités de l'UNRWA sur le territoire de l'Etat d'Israël », et après que le Ministère des Affaires Etrangères de l'État d'Israël a notifié officiellement aux [Nations Unies] la terminaison de l'accord de coopération entre l'État d'Israël et l'UNRWA, les demandes d'exonération des taxes à l'importation de [l']organisation ne seront plus approuvées à partir de la date susmentionnée ». Le Bureau des affaires juridiques comprend que cette décision a été prise en réponse à la demande d'approbation de l'UNRWA, soumise conformément aux procédures établies, auprès des autorités compétentes d'Israël pour l'importation hors taxe d'une cargaison contenant des ordinateurs, y compris portables, avec leurs accessoires pour les bureaux, les cliniques et les hôpitaux de l'UNRWA.

À cet égard, le Bureau des affaires juridiques souhaite rappeler le cadre juridique applicable.

En vertu du paragraphe premier de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies (la « Charte »), « [l']Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». Le paragraphe 2 du même Article dispose que « ... 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 ». Le paragraphe 3 de l'Article 105 énonce en outre que « [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 ». En application de ce paragraphe, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 13 février 1946, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale »), à laquelle Israël a accédé le 21 septembre 1949, sans aucune réserve. L'Organisation des Nations Unies et ses fonctionnaires, conformément aux dispositions de la Charte et de la Convention générale, jouissent des privilèges et immunités qui y sont stipulés.

Concernant l'applicabilité de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et de la Convention générale à l'UNRWA, le Bureau des affaires juridiques rappelle tout d'abord que les Nations Unies sont une organisation internationale établie par la Charte. Conformément à l'Article 22 de la Charte, l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. En vertu de cette autorité, l'Assemblée générale a créé l'UNRWA par sa résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949. L'UNRWA est donc un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et fait partie intégrante des Nations Unies.

L'Assemblée générale a récemment renouvelé le mandat de l'UNRWA jusqu'au 30 juin 2026 dans la résolution 77/123 du 12 décembre 2022. Suite à cette résolution, et à la demande de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) à l'UNRWA de continuer à fournir son assistance au peuple palestinien dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho et dans le reste de la Cisjordanie comme établi dans l'échange de lettres conclu entre l'OLP et l'UNRWA en 1994, et l'accord entre l'UNRWA et l'Autorité palestinienne concernant l'emplacement du siège de l'UNRWA en Cisjordanie et dans la bande de Gaza conclu en 1996, l'UNRWA continue à mener les activités qui lui ont été confiées dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

En tant qu'organe subsidiaire et partie intégrante des Nations unies, l'UNRWA jouit des privilèges et immunités accordés aux Nations Unies et à leurs fonctionnaires en vertu de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et de la Convention générale.

Conformément à l'article II, section 7 (b), de la Convention générale, « [l']Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont [...] exonérés de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés par l'Organisation des Nations Unies pour son usage officiel. Il est entendu, toutefois, que les articles ainsi importés en franchise ne seront pas vendus sur le territoire du pays dans lequel ils auront été introduits, à moins que ce ne soit à des conditions agréées par le gouvernement de ce pays ».

La décision du bureau des douanes de Jérusalem de ne pas accorder à l'UNRWA l'exonération des taxes à l'importation d'ordinateurs, y compris portables, qui sont des articles destinés à l'usage officiel de l'UNRWA, est donc en violation directe de l'article II, section 7 (b), de la Convention générale.

Elle constitue également une violation directe du paragraphe f) i) de l'échange de lettres de 1967 constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine, conclu le 14 juin 1967 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 620, p. 183), qui prévoit que l'UNRWA a droit à des « exemptions de droits de douane, de taxes et d'impôts à l'importation de fournitures, de biens et d'équipements » et qui continue de s'appliquer.

Le Bureau des affaires juridiques demande donc au Gouvernement d'Israël d'annuler la décision du bureau des douanes de Jérusalem et d'accorder à l'UNRWA une exemption des taxes à l'importation pour les articles officiels importés par l'Office pour mener à bien ses activités, en particulier l'importation d'ordinateurs, y compris portables.

Au vu de l'explication fournie par le bureau des douanes de Jérusalem, le Bureau des affaires juridiques sollicite de la part du Ministère des Affaires étrangères l'assurance qu'Israël s'acquittera des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention générale à l'égard de l'UNRWA en accordant à l'Office l'intégralité des privilèges, immunités, exemptions et facilités prévus par cet instrument.

En outre, le Bureau des affaires juridiques sollicite respectueusement le Gouvernement d'Israël de prendre toutes les mesures nécessaires afin de faciliter les activités mandatées de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères d'Israël les assurances de sa très haute considération.

Le 18 novembre 2024



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Le 19 novembre 2024

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de me référer à la lettre datée du 3 novembre 2024, adressée au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies par le Directeur général du Ministère des affaires étrangères de l'État d'Israël, Jacob Blitshtein, dont j'ai reçu copie en raison du rôle que j'exerce sur les questions touchant à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Dans cette lettre, le Directeur général a indiqué que « [c]onformément à la loi adoptée par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024, [il écrivait] à l'Organisation des Nations Unies pour lui notifier le retrait par l'État d'Israël de la demande adressée à l'UNRWA à laquelle il [était] fait référence dans les "ÉCHANGES DE NOTES ENTRE ISRAËL ET L'UNRWA CONSTITUANT UN ACCORD CONCERNANT LES OPÉRATIONS DE L'OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT" en date du 14 juin 1967 ».

Je regrette que le Gouvernement ait pris des mesures pour faire appliquer la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA » adoptée par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024. Dans les lettres en date du 4 octobre et du 28 octobre 2024 que j'ai adressées au Premier Ministre, Benjamin Nétanyahou, j'avais souligné les graves répercussions que l'application de cette loi et de la « loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël », adoptée le même jour, pourrait avoir sur la capacité de l'Office de poursuivre ses activités essentielles dans le Territoire palestinien occupé et les conséquences dévastatrices que cela aurait pour les réfugiés de Palestine.

Créé par l'Assemblée générale en 1949, l'UNRWA est la seule entité des Nations Unies ayant pour mandat spécifique de mener des programmes directs de secours et de travaux en faveur des réfugiés de Palestine. Depuis qu'il a débuté ses activités en 1950 – bien des années avant la demande adressée par le Gouvernement israélien en 1967 et l'échange de lettres susmentionné, survenu la même année – l'Office est le principal vecteur de l'aide cruciale apportée aux réfugiés de Palestine dans ce qui est aujourd'hui le Territoire palestinien occupé. En 1994, conformément à un échange de lettres entre l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et l'UNRWA, l'OLP a demandé à l'Office de continuer de fournir une assistance au peuple palestinien dans la bande de Gaza ainsi que dans la région de Jéricho et dans le reste de la Cisjordanie. En 1996, l'UNRWA et l'Autorité palestinienne ont conclu un accord concernant l'emplacement du siège de l'Office dans la zone Cisjordanie-bande de Gaza.

Son Excellence  
Monsieur Gideon Saar  
Ministre des affaires étrangères  
de l'État d'Israël  
Jérusalem

**[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]**

Il n'existe aucune option viable pour remplacer l'UNRWA et fournir de manière adéquate l'assistance et les services requis pour répondre aux besoins des réfugiés de Palestine en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et à Gaza. En outre, dans le contexte de la crise actuelle à Gaza, l'Office joue un rôle indispensable en tant que pivot des opérations que mène l'ONU pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire à la population.

Je demande une nouvelle fois au Gouvernement israélien d'agir d'urgence pour prévenir les conséquences dévastatrices que l'application des lois susmentionnées aurait sur les réfugiés de Palestine et de continuer de faciliter les activités que mène l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, conformément à son mandat. Je lui demande également une nouvelle fois de respecter d'urgence les obligations que lui impose le droit international, telles qu'énoncées dans ma lettre datée du 28 octobre 2024.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma très haute considération.

António Guterres

REFERENCE: 2024-OLC-000675

**[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]**

Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies présente ses compliments à la Mission permanente d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies et a l'honneur de demander à la Mission permanente de transmettre la Note Verbale ci-jointe du Bureau des affaires juridiques au Ministère des affaires étrangères d'Israël concernant la décision des autorités compétentes d'Israël communiquée à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) le 20 novembre 2024 au sujet des taxes à l'importation.

Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères d'Israël les assurances de sa très haute considération.

Le 4 décembre 2024



REFERENCE: 2024-OLC-000675

**[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]**

Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies présente ses compliments au Ministère des Affaires étrangères d'Israël et a l'honneur de porter à son attention un sujet ayant un impact sur les opérations de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Le Bureau des affaires juridiques note que, le 20 novembre 2024, la demande ci-jointe d'approbation de l'UNRWA auprès des autorités compétentes d'Israël, soumise conformément aux procédures établies, concernant l'importation sans taxe d'une cargaison contenant des produits pharmaceutiques destinés à être distribués dans les cliniques de l'UNRWA en Cisjordanie, a été rejetée.

À cet égard, le Bureau des affaires juridiques se réfère respectueusement à sa Note Verbale en date du 18 novembre 2024 énonçant le cadre juridique applicable à l'UNRWA en tant qu'organe subsidiaire et partie intégrante des Nations Unies, conformément à la Charte des Nations unies (« la Charte ») et à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (« la Convention générale ») du 13 février 1946, à laquelle Israël est un État partie.

Le Bureau des affaires juridiques souhaite rappeler qu'en vertu de l'article II, section 7 b), de la Convention générale, « [l']Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont [...] exonérés de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés par l'Organisation des Nations Unies pour son usage officiel. Il est entendu, toutefois, que les articles ainsi importés en franchise ne seront pas vendus sur le territoire du pays dans lequel ils auront été introduits, à moins que ce ne soit à des conditions agréées par le gouvernement de ce pays ». La décision des autorités compétentes d'Israël de ne pas accorder à l'UNRWA l'exonération des taxes à l'importation de produits pharmaceutiques, qui sont des articles destinés à l'usage officiel de l'UNRWA, constitue donc une violation directe de l'article II, section 7 (b), de la Convention générale.

Comme mentionné précédemment dans la Note Verbale datée du 18 novembre 2024, l'UNRWA continue de mener les activités pour lesquelles il a été mandaté, dans le Territoire Palestinien Occupé, y compris Jérusalem-Est. La capacité de l'UNRWA à poursuivre ses opérations, dans l'accomplissement de son mandat, dépend des démarches entreprises par les autorités compétentes de l'État d'Israël pour accorder ces privilèges, immunités et facilités à l'UNRWA, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention générale.



Le Bureau des affaires juridiques demande donc au Gouvernement d'Israël d'annuler la décision prise par les autorités compétentes d'Israël et d'accorder à l'UNRWA l'exonération des taxes à l'importation pour les articles officiels importés par l'Office pour mener à bien ses activités, en particulier l'importation de produits pharmaceutiques.

En outre, le Bureau des affaires juridiques réitère sa demande visant à obtenir du Ministère des Affaires étrangères l'assurance qu'Israël respectera les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention générale à l'égard de l'UNRWA en lui accordant l'intégralité des privilèges, immunités, exemptions et facilités prévus par la Convention générale et en prenant les mesures nécessaires pour donner effet à ces obligations. Le Bureau des affaires juridiques réitère également sa demande au Gouvernement d'Israël de prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter les activités mandatées de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères d'Israël les assurances de sa très haute considération.

Le 4 décembre 2024

REFERENCE:

[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]

Le Bureau des affaires juridiques présente ses compliments au Ministère des Affaires étrangères d'Israël et a l'honneur de se référer à la législation concernant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) que la Knesset d'Israël a adoptée le 28 octobre 2024. Le Bureau des affaires juridiques a également l'honneur de se référer aux lettres du Secrétaire général en date du 4 et 28 octobre 2024 adressées au Premier ministre de l'État d'Israël, à la lettre du Secrétaire général en date du 19 novembre 2024 adressée au Ministre des Affaires étrangères de l'État d'Israël, à la lettre du Secrétaire général en date du 28 octobre 2024 adressée au Président de l'Assemblée générale (A/79/558), et aux lettres identiques du Secrétaire général en date du 9 décembre 2024 au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité (A/79/684-S/2024/892) concernant ce sujet. Le Bureau des affaires juridiques se réfère également aux lettres du Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité (S/2024/940) datées du 18 décembre 2024.

Le Bureau des affaires juridiques note que la Knesset d'Israël a adopté deux textes législatifs, à savoir la loi portant cessation des activités de l'UNRWA et la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (collectivement dénommées les « lois »).

La loi portant cessation des activités de l'UNRWA (traduction anglaise non officielle faite par Israël à partir de l'hébreu) dispose ce qui suit :

*« Expiration de l'échange de lettres entre Israël et l'UNRWA »*

1. (A) L'invitation faite à l'UNRWA sur le fondement d'un échange de lettres passé entre lui et Israël en date du 6 Sivan 5727 (14 juin 1967) viendra à expiration le 5 Tishrei 5785 (7 octobre 2024).

B) Le Ministre des affaires étrangères notifie à l'Organisation des Nations Unies l'expiration visée à l'alinéa (A) dans les sept jours qui suivent l'adoption de la présente loi par la Knesset.



*Abstention de tout contact avec l'UNRWA*

2. Aucune autorité de l'État, y compris les entités et personnes exerçant des fonctions publiques dans le plein respect du droit, n'a de contact avec l'UNRWA ou avec quiconque agissant en son nom.

*Préservation des procédures judiciaires*

3. Les dispositions de la présente loi n'affectent en rien les poursuites pénales engagées contre des membres du personnel de l'UNRWA, y compris les poursuites ayant trait aux événements du 7 octobre 2023 ou à l'opération « Épées de fer », ou toute autre poursuite pénale engagée au titre de la loi antiterroriste 5776-2016, ni les mesures prises contre ces personnes dans le cadre desdites procédures.

*Entrée en vigueur*

4. La présente loi entre en vigueur trois mois après la date de sa publication. Toutefois, l'article premier entre en vigueur le 5 Tishrei 5785 (7 octobre 2024) ou à la date de publication de la présente loi si celle-ci est postérieure. »

En ce qui concerne la loi portant cessation des activités de l'UNRWA dans l'État d'Israël (traduction anglaise non officielle faite par Israël à partir de l'hébreu), le Bureau des affaires juridiques prend note, en particulier, des dispositions suivantes :

*« Objet*

1. La présente loi a pour objet d'empêcher toute activité de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël.

*Interdiction des activités sur le territoire de l'État d'Israël*

2. L'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies) ne dispose d'aucune représentation, ne fournit aucun service et n'exécute aucune activité, directement ou indirectement, sur le territoire souverain de l'État d'Israël.

*Entrée en vigueur*

3. La présente loi entre en vigueur trois mois après la date de sa publication. »



En application du paragraphe 1 de la loi portant cessation des activités de l'UNRWA, M. Jacob Blitshtein, Directeur général du Ministère des Affaires étrangères d'Israël, a adressé une lettre en date du 3 novembre 2024 au Président de l'Assemblée générale, dont une copie a été envoyée au Secrétaire général, notifiant aux Nations Unies que l'État d'Israël « retire la demande qu'il a adressée à l'UNRWA, comme indiqué dans » l'échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant l'assistance aux réfugiés de Palestine (« l'échange de lettres ») du 14 juin 1967 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 620, p. 183).

Dans les lettres du Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité en date du 18 décembre 2024, Israël a déclaré que, [c]onformément à la législation adoptée par la Knesset, Israël a retiré, par la voie d'une notification officielle émise le 3 novembre 2024, la demande qu'il avait adressée à l'UNRWA à laquelle il est fait référence dans l'« échange de lettres du 14 juin 1967 constituant un accord provisoire entre l'UNRWA et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine ». Cet accord provisoire a donc été résilié. » La lettre précise en outre que « [l]'UNRWA est, bien entendu, tenu de respecter les lois et règlements d'un pays d'accueil et se voit accorder suffisamment de temps pour prendre les dispositions nécessaires jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation israélienne en question. » Par ailleurs, dans cette lettre, le Représentant permanent d'Israël a également déclaré que « les lois adoptées par la Knesset ne remettent nullement en cause l'engagement ferme d'Israël en faveur du droit international » et que la législation israélienne est « sans préjudice de l'applicabilité de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies ».

Dans ce contexte, le Bureau des affaires juridiques souhaite rappeler le cadre juridique applicable à l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

L'Article 105, paragraphe 1, de la Charte des Nations Unies énonce que « [l']Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». Le paragraphe 2 du même Article dispose que « ... 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 ». Le paragraphe 3 de l'Article 105 énonce en outre que « [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 ». En application de ce paragraphe, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 13 février 1946, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale »), à laquelle Israël a accédé le 21 septembre 1949, sans aucune réserve. L'Organisation des Nations Unies et ses fonctionnaires,



conformément aux dispositions de la Charte et de la Convention générale, jouissent des privilèges et immunités qui y sont stipulés.

Concernant l'applicabilité de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et de la Convention générale à l'UNRWA, le Bureau des affaires juridiques rappelle tout d'abord que les Nations Unies sont une organisation internationale établie par la Charte. Conformément à l'Article 22 de la Charte, l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. En vertu de cette autorité, l'Assemblée générale a créé l'UNRWA par sa résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949. L'UNRWA est donc un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et fait partie intégrante des Nations Unies.

L'Assemblée générale a récemment renouvelé le mandat de l'UNRWA jusqu'au 30 juin 2026 dans la résolution 77/123 du 12 décembre 2022.

En tant qu'organe subsidiaire et partie intégrante des Nations Unies, l'UNRWA jouit des privilèges et immunités accordés aux Nations Unies et à ses fonctionnaires en vertu de l'Article 105 de la Charte et de la Convention générale.

Israël, en tant qu'État partie à la Convention générale, est lié par les obligations découlant de la Convention générale et doit prendre des mesures pour mettre en œuvre ces obligations à l'égard de l'UNRWA. La section 34 de la Convention générale, en particulier, dispose qu'«[i]l est entendu que lorsqu'un instrument d'adhésion est déposé par un Membre quelconque, celui-ci doit être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la présente convention ».

En outre, en tant que Membre des Nations Unies, Israël reste tenu, en vertu du paragraphe 5 de l'Article 2 de la Charte, d'apporter à l'UNRWA pleine assistance dans toute action entreprise par l'Office conformément à la Charte, y compris en remplissant les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention générale et de l'échange de lettres dans le cadre de ses relations avec l'UNRWA.

Eu égard à la loi portant cessation des activités de l'UNRWA, le Bureau des affaires juridiques note que l'application du paragraphe 2 de cette loi sur l'absence de contact avec l'UNRWA semblerait entraver de manière significative les activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Il existe certains privilèges, immunités et facilités accordés à l'UNRWA et à son personnel qui nécessitent des mesures de la part de l'État d'Israël, notamment l'octroi de visas, l'exonération de taxes, l'exemption des restrictions à l'importation et à l'exportation ainsi que l'entrée et la sortie par les postes de contrôle contrôlés par Israël, l'immunité de juridiction, l'inviolabilité de ses archives et de ses locaux, et les facilités de communication. À ce titre, il apparaît que l'UNRWA ne sera pas en mesure de jouir pleinement des privilèges, immunités et facilités prévus par la Convention générale sans contact ou interaction entre, d'une part, l'UNRWA et son personnel et, d'autre part,



les autorités compétentes d'Israël et les personnes agissant en leur nom. À cet égard, toute action ou inaction de la part d'Israël menant à une absence de contact entre l'UNRWA et le Gouvernement, dans des situations où de tels contacts sont nécessaires pour le respect, par Israël, de ses obligations de veiller à ce que l'UNRWA et son personnel jouissent des privilèges, immunités et facilités, ne serait pas compatible avec les dispositions pertinentes de la Convention générale.

Eu égard au paragraphe 3 de la loi portant cessation des activités de l'UNRWA, le Bureau des affaires juridiques note que toute procédure pénale à l'encontre d'employés de l'UNRWA concernant leurs actes officiels serait incompatible avec la section 18 (a) de l'article V et la section 22 (b) de l'article VI de la Convention générale, qui accordent aux fonctionnaires des Nations Unies et aux experts en mission accomplissant des missions pour l'UNRWA, respectivement, l'immunité de toute procédure judiciaire en ce qui concerne les paroles ou les écrits et les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions pour l'UNRWA, lorsque cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général.

En ce qui concerne la loi portant cessation des opérations de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël, le Bureau des affaires juridiques comprend que ses dispositions, entre autres, empêcheraient les opérations de l'UNRWA à Jérusalem-Est, qu'Israël considère comme faisant partie du territoire de l'État d'Israël. Comme l'a récemment établi la Cour internationale de justice, il ne s'agit pas là de son statut au regard du droit international. À ce sujet, le Bureau des affaires juridiques rappelle que, dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la Cour internationale de justice a conclu qu'Israël n'a pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation (voir *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Avis consultatif, 19 juillet 2024*, p. 71, para. 254). À cet égard, il convient de noter que la mise en œuvre de la loi portant cessation des activités de l'UNRWA sur le territoire de l'État d'Israël à Jérusalem-Est ne serait pas compatible avec le statut juridique international de Jérusalem-Est. En outre, la mise en œuvre de cette loi à Jérusalem-Est pourrait avoir des conséquences sur un certain nombre de privilèges et d'immunités de l'UNRWA qui découlent de sa présence continue dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, notamment l'immunité de l'UNRWA contre toute forme de procédure judiciaire, l'inviolabilité des locaux et des archives de l'UNRWA, le droit de l'UNRWA de conserver ses actifs, l'immunité du personnel de l'UNRWA contre toute procédure judiciaire et la libre circulation du personnel de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.

Nonobstant l'adoption de ces lois, l'UNRWA continue à mener les activités qui lui ont été confiées dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et ce dans la mesure où il a la capacité de le faire. Il est noté à cet égard que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) a demandé à l'UNRWA de continuer



à fournir son assistance au peuple palestinien dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho et dans le reste de la Cisjordanie par un échange de lettres conclu entre l'OLP et l'UNRWA en 1994 ainsi que par l'accord entre l'UNRWA et l'Autorité palestinienne concernant l'emplacement du siège de l'UNRWA dans la zone de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, conclu en 1996. L'UNRWA continue également d'être mandaté par l'Assemblée générale pour mener ses activités conformément à la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale du 8 décembre 1949, renouvelée jusqu'au 30 juin 2026 par l'Assemblée générale dans la résolution 77/123 du 12 décembre 2022.

Dans ce contexte, il est rappelé que, le 11 décembre 2024, l'Assemblée générale a adopté, lors de sa dixième session extraordinaire d'urgence, la résolution ES-10/25, dans laquelle elle a notamment « [a]ffirm[é] son plein appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient dans toutes ses zones d'opérations, à savoir la Jordanie, le Liban, la République arabe syrienne et le Territoire palestinien occupé » et a « [d]éplor[é] les lois adoptées par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024 ». L'Assemblée générale a également « [e]xig[é] qu'Israël respecte le mandat de l'Office ainsi que ses privilèges et immunités et agisse sans délai pour lui permettre de poursuivre ses opérations sans contraintes ni restrictions dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, notamment en autorisant et en facilitant la fourniture d'une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave, quelle qu'en soit la forme, dans toute la bande de Gaza, conformément au mandat de l'Office, et d'atténuer la catastrophe humanitaire », et a « [d]emand[é] à Israël de se conformer [...] à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à tous égards ».

À la lumière de ce qui précède, le Bureau des affaires juridiques attend d'Israël qu'il remplisse ses obligations en vertu de la Convention générale en ce qui concerne les opérations de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et que les privilèges et immunités de l'UNRWA en vertu de la Convention générale ne soient pas restreints ou autrement affectés, y compris après l'entrée en vigueur des lois. A cet égard, étant donné que l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes des lois est imminente, le Bureau des affaires juridiques demande au Gouvernement de lui donner l'assurance, dès que possible et, en tout état de cause, dans un délai raisonnable avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, qu'Israël s'acquittera de ces obligations tant que l'UNRWA opérera dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et qu'il agira pour permettre aux opérations de l'UNRWA, y compris après l'entrée en vigueur des lois, comme l'a demandé l'Assemblée générale, de se dérouler sans entrave ni restriction dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est.

Enfin, comme le Secrétaire général l'a récemment mentionné dans les lettres identiques adressées au Président de l'Assemblée générale et à la Présidente du Conseil de sécurité en date du 9 décembre 2024, « [l]a cessation des activités de l'Office dans le Territoire palestinien occupé, ou toute restriction apportée à celles-ci, aurait des



conséquences dévastatrices pour les réfugiés de Palestine, sachant qu'il est irréaliste d'imaginer à l'heure actuelle qu'une autre entité puisse venir le remplacer et fournir comme il convient l'assistance et les services requis ». Toute modification ou cessation des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, nécessiterait des consultations et des négociations préalables entre l'UNRWA et Israël, ainsi que des orientations de l'Assemblée générale, et ne saurait être effectuée de façon unilatérale (*Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, Avis consultatif, CIJ, Recueil 1980, p.73; voir, entre autres, les paragraphes 44, 49 et 51*). Israël reste tenu d'accorder à l'UNRWA tous les privilèges, immunités et facilités énoncés dans la Convention générale et confirmés dans l'échange de lettres et ce, aussi longtemps que l'UNRWA opère dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et qu'une action de la part d'Israël est nécessaire pour faciliter ces opérations. À cet égard, le Bureau des affaires juridiques rappelle la déclaration contenue dans la lettre du Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies datée du 18 décembre 2024, selon laquelle « [1]UNRWA [...] se voit accorder suffisamment de temps pour prendre les dispositions nécessaires jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation israélienne en question », et fait remarquer que cette affirmation unilatérale ne satisfait pas aux obligations internationales d'Israël en ce qui concerne les mesures qui pourraient être prises pour modifier les opérations de l'UNRWA ou y mettre fin dans toute partie du Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est.

Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des Affaires étrangères d'Israël les assurances de sa très haute considération.

Le 8 janvier 2025



S.E. M. António Guterres  
Secrétaire général  
Nations Unies  
New York

Le 24 janvier 2025

Monsieur le Secrétaire général,

Je vous écris compte tenu de la législation récemment adoptée par la Knesset israélienne concernant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et des communications que le Gouvernement d'Israël et les responsables israéliens ont échangées avec l'ONU au sujet de l'UNRWA. Je me réfère plus précisément à la lettre du Directeur général du Ministère des affaires étrangères adressée au Président de l'Assemblée générale le 3 novembre 2024, informant ce dernier du retrait de la demande qu'Israël avait adressée à l'UNRWA à laquelle il est fait référence dans l'« Échange de lettres constituant un accord provisoire entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Israël concernant une assistance aux réfugiés de Palestine », en date du 14 juin 1967, mettant ainsi fin à cet accord provisoire. Je me réfère également à mes lettres au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité à cet égard, datées du 18 décembre 2024 (toutes ces lettres sont jointes à la présente).

Tout d'abord, et comme indiqué dans la correspondance ci-jointe, je voudrais rappeler que ces changements sont une réponse directe aux risques élevés que représentent pour la sécurité nationale l'infiltration généralisée des rangs de l'UNRWA par le Hamas et d'autres organisations terroristes, et le refus persistant de l'Office de répondre aux préoccupations très graves et concrètes exprimées par Israël, et de remédier à cette situation intolérable. Des mois d'engagement de bonne foi avec l'Organisation des Nations Unies, et des années de griefs transmis à l'UNRWA, ont été accueillis avec un mépris flagrant, compromettant de manière irrémédiable l'obligation fondamentale d'impartialité et de neutralité qui incombe à l'Office.

Conformément au droit israélien applicable, y compris ladite législation, et à la suite de la résiliation de l'accord provisoire susmentionné, l'UNRWA est tenu de cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025.



Sans préjudice de la législation, et comme cela a été précédemment communiqué à l'UNRWA par les autorités israéliennes compétentes, je voudrais faire référence à deux propriétés en particulier, dans lesquelles l'UNRWA opère actuellement à Jérusalem – la propriété située dans le quartier de Maalot Dafna, où l'UNRWA a installé son siège à Jérusalem, et la propriété située dans le quartier de Kfar Aqueb.

Des mises en demeure claires et explicites ont été adressées à l'UNRWA par l'Autorité foncière israélienne au sujet de ces deux propriétés, le 14 janvier 2024 et le 28 mai 2024, indiquant que leur utilisation par l'UNRWA se fait sans autorisation appropriée, et exigeant l'évacuation des propriétés, la démolition de tous les immeubles construits sans avoir obtenu les autorisations appropriées, et le paiement pour leur utilisation passée. L'UNRWA a purement et simplement ignoré ces mises en demeure, en se retranchant derrière son immunité.

À Maalot Dafna, l'UNRWA a construit des bâtiments et utilise une station-service dangereuse, sans avoir obtenu l'autorisation nécessaire, créant ainsi des risques pour la sécurité de son personnel et des communautés locales.

Par ailleurs, à Kfar Aqueb, l'UNRWA a clôturé un vaste terrain, dont une grande partie est inutilisée, sans le consentement du propriétaire. Ainsi, la municipalité de Jérusalem n'a pas pu installer un complexe éducatif indispensable pour la population arabe résidant dans le quartier, y compris pour des enfants ayant des besoins particuliers. Malgré les nombreuses tentatives engagées par le Gouvernement israélien dans le passé, l'UNRWA a refusé tous les moyens de parvenir à une solution concertée dans l'intérêt des résidents locaux, abusant une fois de plus de mauvaise foi de son immunité.



Cette conduite témoigne d'un usage abusif manifeste de l'immunité de l'UNRWA et d'un mépris des lois et règlements locaux, contrairement aux obligations qui incombent à l'Office en vertu de l'article 21 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Compte tenu de tout ce qui précède, Israël attend de l'UNRWA qu'il prenne toutes les mesures nécessaires pour cesser ses activités à Jérusalem et évacuer dans le délai indiqué tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville.

Monsieur le Secrétaire général, je vous assure que cette demande est pleinement conforme à l'engagement ferme d'Israël de respecter ses obligations en vertu du droit international et à sa volonté de coopérer avec les Nations Unies et tous ceux de leurs organismes qui n'ont pas été infiltrés par des organisations terroristes. Le droit international n'exige d'aucun État qu'il apporte une aide à une entité qui compromet sa sécurité nationale et qu'il coopère avec elle, et encore moins avec une entité qui s'est révélée être tout sauf neutre et impartiale.

Il est dans l'intérêt des Nations Unies de mettre fin à l'infiltration d'un organe de l'ONU et à son utilisation à des fins abusive, d'une manière sans précédent, par des organisations terroristes, afin de préserver leur crédibilité et de garantir l'impartialité, le respect du principe de responsabilité et la sécurité de toutes les personnes concernées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, les assurances de ma haute considération.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Danon'.

**Ambassadeur Danny Danon**  
**Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies**

– CC : S.E. M. Philemon Yang  
Président de l'Assemblée générale  
Nations Unies  
New York



LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Le 27 janvier 2025

Monsieur l'Ambassadeur,

J'ai bien reçu votre lettre datée du 24 janvier 2025, dans laquelle il est déclaré que « l'UNRWA est tenu de cesser ses activités à Jérusalem et d'évacuer tous les locaux dans lesquels il opère dans la ville, au plus tard le 30 janvier 2025. »

Je regrette cette décision et je demande au Gouvernement israélien de la rétracter, compte tenu du cadre juridique applicable aux activités de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et du caractère irremplaçable de l'Office, que j'ai décrits dans mes lettres au Premier Ministre israélien en dates du 4 octobre 2024 et du 28 octobre 2024, dans ma lettre au Président de l'Assemblée générale en date du 28 octobre 2024 et dans mes lettres identiques en dates du 9 décembre 2024 et du 8 janvier 2025 adressées au Président du Conseil de sécurité et au Président de l'Assemblée générale.

À cet égard, je tiens à préciser et à réaffirmer que toute action empêchant l'UNRWA de poursuivre ses activités compromettrait gravement l'acheminement d'une réponse humanitaire appropriée dans le Territoire palestinien occupé. Comme l'a affirmé l'Assemblée générale dans sa résolution [ES-10/25](#) du 11 décembre 2024, aucune organisation n'a les moyens de remplacer l'Office ou d'exercer à sa place son mandat, qui consiste à apporter les services et l'assistance requis. Cela reste le cas après l'accord de cessez-le-feu et de libération des otages à Gaza, que j'ai salué et dont je me suis félicité. L'ONU, y compris l'UNRWA, soutient la mise en œuvre de cet accord grâce à l'accroissement des livraisons d'aide humanitaire aux innombrables Palestiniens qui continuent de souffrir. Il est impératif que ce cessez-le-feu offre toutes les possibilités d'acheminer l'aide dans la bande de Gaza afin que nous puissions faciliter une augmentation considérable de l'aide humanitaire urgente et vitale. La mise en œuvre supposée des lois adoptées par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024 irait à l'encontre de ces objectifs.

Son Excellence  
M. Danny Ben Yosef Danon  
Représentant permanent d'Israël  
auprès de l'Organisation des Nations Unies  
New York

Je réitère mon appel à Israël pour qu'il respecte le mandat accordé à l'UNRWA par l'Assemblée générale dans sa résolution 302 (IV) et les résolutions pertinentes ultérieures, et pour qu'il honore son obligation, en vertu de la Charte des Nations Unies, de fournir toute l'assistance possible à l'UNRWA dans l'accomplissement de son mandat essentiel. À cet égard, je rappelle qu'Israël, en tant que Membre de l'Organisation des Nations Unies, reste tenu, en vertu du paragraphe 5 de l'article 2 de la Charte, de prêter toute assistance à l'UNRWA dans toute action qu'il entreprend conformément à la Charte. Conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte, tous les États Membres, « afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte ».

À cet égard, je rappelle que, dans sa résolution ES-10/25, l'Assemblée générale a notamment « affirm[é] son plein appui au mandat de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient dans toutes ses zones d'opérations, à savoir la Jordanie, le Liban, la République arabe syrienne et le Territoire palestinien occupé » et « déplor[é] les lois adoptées par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024 ».

En ce qui concerne les demandes spécifiques formulées dans la lettre du 24 janvier 2025, il convient de rappeler qu'en vertu du droit international, Israël n'a pas le droit d'exercer des pouvoirs souverains sur une quelconque partie du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la Cour internationale de Justice a conclu que « la présence continue de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé est illicite » et qu'« Israël n'a pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation » (voir Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, avis consultatif, 19 juillet 2024, p. 71, par. 254 et 285). Dans sa résolution ES-10/24 du 18 septembre 2024, l'Assemblée générale s'est félicitée de l'avis consultatif de la Cour, a exigé qu'Israël mette fin sans délai à sa présence illégale dans le territoire palestinien occupé, qui, selon l'Assemblée générale, constitue un fait illicite de caractère continu engageant la responsabilité internationale d'Israël, dans un délai de 12 mois, et a exigé qu'Israël s'acquitte sans délai de toutes les obligations juridiques qui lui incombent en vertu du droit international.

La mise en œuvre des lois susmentionnées et les exigences imposées sur cette base dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, sont donc incompatibles avec les obligations qui incombent à Israël en vertu du droit international.

Outre cette question fondamentale concernant la mise en œuvre de la loi susmentionnée, je voudrais souligner qu'une demande unilatérale de cessation des activités et d'évacuation de tous les locaux moins d'une semaine après la mise en demeure est manifestement déraisonnable et incompatible avec les obligations internationales d'Israël. Comme rappelé dans la note verbale du 8 janvier 2025 adressée par le Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies au Ministère des affaires étrangères d'Israël, toute modification ou cessation des activités de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, nécessiterait des consultations et des négociations préalables entre l'Organisation des Nations Unies et Israël, ainsi que des orientations de l'Assemblée générale, et ne saurait être effectuée unilatéralement (*Interprétation de l'Accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, Avis consultatif, rapports de la CIJ, Recueil 1980, p. 73 ; voir, entre autres, par. 44, 49 et 51*). Aucune consultation de ce type n'a eu lieu jusqu'à présent. Le Secrétariat a envoyé un certain nombre de communications à Israël, ce qui a permis au Secrétariat et à Israël d'entamer des consultations sur les questions découlant de l'adoption des deux textes de loi par la Knesset israélienne le 28 octobre 2024. Il n'a toutefois été reçu aucune réponse à ces communications.

Les consultations et négociations susmentionnées portant sur les questions découlant des lois israéliennes concernées devraient avoir lieu sans délai. L'ONU se tient prête à entamer de telles consultations et négociations.

Je voudrais également souligner que, tant que ces consultations et négociations n'auront pas eu lieu et tant que l'UNRWA fonctionnera conformément au mandat que lui a confié l'Assemblée générale dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Israël reste tenu d'accorder à l'UNRWA tous les privilèges, immunités et facilités, y compris ceux énoncés dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale »), et une action de la part d'Israël est nécessaire pour faciliter, et non entraver, les opérations de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé. Ces privilèges et immunités incluent l'immunité de l'UNRWA contre toute forme de procédure judiciaire, l'inviolabilité des locaux et des archives de l'UNRWA, le droit de l'UNRWA de conserver ses avoirs, l'immunité du personnel de l'UNRWA contre toute procédure judiciaire et la libre circulation du personnel de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé.

Cela inclut en particulier l'obligation cruciale pour Israël de respecter l'inviolabilité absolue de tous les locaux des Nations Unies, y compris ceux de l'UNRWA, à tout moment. Je tiens également à souligner que les biens mentionnés dans votre lettre restent la propriété et les avoirs de l'Organisation des Nations Unies et qu'Israël a l'obligation de veiller à ce que leur inviolabilité soit protégée et d'assurer leur immunité contre toute forme d'ingérence.

À cet égard, l'Assemblée générale, dans sa résolution ES-10/25, a « exig[é] (...) qu'Israël respecte le mandat de l'Office ainsi que ses privilèges et immunités et agisse sans délai pour lui permettre de poursuivre ses opérations sans contraintes ni restrictions dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, notamment en autorisant et en facilitant la fourniture d'une assistance humanitaire complète, rapide, sûre et sans entrave, quelle qu'en soit la forme, dans toute la bande de Gaza, conformément au mandat de l'Office, et d'atténuer la catastrophe humanitaire » et « demand[é] à Israël de se conformer (...) à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à tous égards ».

Pour conclure, je souhaite relever que votre lettre fait également référence aux graves allégations formulées par votre Gouvernement quant à la neutralité de l'UNRWA, ainsi qu'au possible comportement criminel de membres de son personnel. Je prends ces allégations très au sérieux et j'ai pris des mesures décisives à cet égard, comme indiqué dans mes lettres identiques au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité datées du 8 janvier 2025.

J'adresse une copie de la présente lettre à S.E. M. Philemon Yang, Président de l'Assemblée générale, à qui vous aviez également adressé une copie de la vôtre. Je ferai également le point avec l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, en particulier sur cette question très préoccupante.

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, les assurances de ma très haute considération.

[avec mes salutations  
personnelles les plus chaleureuses  
Signature]

António Guterres

[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]

HEADQUARTERS | SIÈGE | NEW YORK, NY 10017  
TEL.: + 1 212 963 1234

RÉFÉRENCE : 2024-OLC-000675

Le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Ministère des affaires étrangères d'Israël et a l'honneur de se référer aux mesures prises par les autorités israéliennes vis-à-vis des locaux des Nations Unies gérés par l'UNRWA à Jérusalem-Est occupée.

Le Bureau des affaires juridiques croit comprendre que, le 18 février 2025, des Forces de sécurité d'Israël armées et des fonctionnaires de la municipalité de Jérusalem sont entrés, sans l'autorisation de l'UNRWA, dans le centre de formation de Qalandiya de l'UNRWA, situé dans le quartier de Kfar Aqab à Jérusalem-Est occupée, et ont ordonné son évacuation et sa remise aux autorités israéliennes, en lançant des gaz lacrymogènes et des grenades étourdissantes dans les environs. Des véhicules des Forces de défense d'Israël et de la Police des frontières d'Israël ont également été déployés pour bloquer les entrées et les sorties dans l'enceinte du centre de formation. L'UNRWA a créé le centre de formation de Qalandiya en 1953 pour offrir aux réfugiés de Palestine âgés de 15 à 19 ans des cours de formation professionnelle et des services d'appui axés sur l'éducation pratique pour le marché du travail. Au moment des faits, environ 70 membres du personnel de l'UNRWA et 350 élèves se trouvaient dans le centre de formation.

Le Bureau des affaires juridiques croit également comprendre que, le même jour, les fonctionnaires du Ministère de l'éducation d'Israël, accompagnés, dans au moins un cas, de policiers israéliens, ont tenté d'entrer dans les écoles de l'UNRWA à Sour Baher, Silwan et Ouadi el-Joz, pendant les heures de classe, puis donné l'ordre au personnel des écoles de l'UNRWA de fermer les établissements. À la suite de cette intervention, dans l'intérêt de la sécurité des élèves et du personnel, l'UNRWA a décidé d'évacuer l'école de Ouadi el-Joz.

Le Bureau des affaires juridiques a l'honneur de se référer à la lettre que le Secrétaire général a adressée le 27 janvier 2025 au Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies. Dans cette lettre, le Secrétaire général a réaffirmé que toute action empêchant l'UNRWA de poursuivre ses activités compromettrait gravement le bon acheminement de l'aide humanitaire dans le Territoire palestinien occupé. Il a également rappelé qu'Israël n'avait pas droit à la souveraineté sur quelque partie du Territoire palestinien occupé et ne saurait y exercer des pouvoirs souverains du fait de son occupation (voir *Conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, avis consultatif, 19 juillet 2024, p. 71, par. 254 et 285) et que la mise en œuvre des lois mentionnées et les exigences imposées sur cette base dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, étaient donc incompatibles avec les obligations qui incombent à Israël en vertu du droit international. Il a enfin réitéré qu'Israël avait l'obligation cruciale de respecter l'inviolabilité absolue de tous les locaux des Nations Unies, y compris ceux de l'UNRWA, à tout moment.

## [FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]

À cet égard, le Bureau des affaires juridiques souhaite également se référer à sa note verbale en date du 8 janvier 2025, dans laquelle est rappelé le cadre juridique applicable à l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

Comme il a été rappelé précédemment, Israël, qui a accédé à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale ») le 21 septembre 1949, est lié par les obligations découlant de la Convention générale et doit prendre des mesures pour les mettre en œuvre à l'égard de l'UNRWA.

Aux termes de la section 2 de l'article II de la Convention générale : « L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution. » Le Bureau des affaires juridiques tient à souligner qu'il n'y a pas eu renonciation à l'immunité en ce qui concerne l'UNRWA ou les biens détenus par l'Office, y compris ceux situés à Jérusalem-Est occupée.

Aux termes de la section 3 de l'article II de la Convention générale : « Les locaux de l'Organisation sont inviolables. Ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. » Cette obligation est absolue et s'applique en toute circonstance. Le Bureau des affaires juridiques relève que les biens de l'UNRWA, y compris ceux situés à Jérusalem-Est occupée, tels que le centre de formation de Qalandiya et ses écoles à Sour Baher, Silwan et Ouadi el-Joz, constituent des biens et des avoirs de l'Organisation des Nations Unies au sens de la section 3 de l'article II de la Convention générale et bénéficient par conséquent de l'inviolabilité. Autrement dit, Israël a l'obligation de veiller à ce que les biens de l'UNRWA soient exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation et de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative.

Au vu de ce qui précède, les mesures prises par les autorités israéliennes à l'égard du centre de formation de Qalandiya et des écoles de Sour Baher, Silwan et Ouadi el-Joz, en particulier l'entrée dans les locaux sans le consentement de l'UNRWA, les demandes faites pour pénétrer dans les locaux, les ordres d'évacuation, de fermeture et de remise des locaux, l'utilisation de gaz lacrymogènes et de grenades étourdissantes à proximité du personnel et des locaux des Nations Unies, et la perturbation des activités relevant du mandat de l'UNRWA, constituent une violation de l'obligation faite à Israël par la Convention générale de respecter l'inviolabilité de ces locaux et biens des Nations Unies contre toute forme d'ingérence. La perturbation causée aux élèves et l'interruption de leurs activités éducatives sont par ailleurs incompatibles avec d'autres obligations mises à la charge d'Israël par le droit international.

À cet égard, le Bureau des affaires juridiques souhaite également noter qu'aux termes de la section 34 de la Convention générale, « [i]l est entendu que, lorsqu'un instrument d'adhésion est déposé par un Membre quelconque, celui-ci doit être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de

**[FRENCH TRANSLATION – ORIGINAL ENGLISH]**

la présente convention ». Le droit interne israélien ne modifie en rien les obligations juridiques internationales imposées à Israël par la Convention générale et ne saurait en justifier la violation.

À la lumière de ce qui précède, le Bureau des affaires juridiques demande au Gouvernement d'Israël de s'abstenir de toute autre mesure vis-à-vis des locaux de l'UNRWA et de prendre immédiatement toutes les dispositions nécessaires pour rétablir, préserver et faire respecter l'inviolabilité des locaux de l'Office et leur immunité contre toute autre forme de contrainte. Le Bureau des affaires juridiques demande également qu'Israël s'acquitte de ses obligations au titre de la Convention générale à l'égard des activités menées par l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et que les privilèges et immunités de l'UNRWA au titre de la Convention générale ne soient pas réduits ou affectés de toute autre manière, conformément aux obligations d'Israël en vertu du droit international.

Le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des affaires étrangères d'Israël les assurances de sa très haute considération.

Le 18 février 2025

RÉFÉRENCE: 2024-OLC-000675

Le Bureau des affaires juridiques de l'ONU présente ses compliments au Ministère des affaires étrangères d'Israël et a l'honneur de se référer aux mesures prises par les autorités israéliennes contre M. Thaer Jalloud, fonctionnaire de l'UNRWA, en lien avec les faits survenus le 18 février 2025. Ce jour-là, des forces de sécurité israéliennes armées et des responsables de la municipalité de Jérusalem ont pénétré, sans l'autorisation de l'UNRWA, dans le centre de formation de l'Office à Qalandiya, situé dans le quartier de Kfar Aqab, à Jérusalem-Est occupée. Le Bureau des affaires juridiques croit savoir que M. Jalloud était alors présent au centre de formation de Qalandiya en sa qualité de Chef de secteur du bureau de Cisjordanie de l'UNRWA.

Le Bureau des affaires juridiques a l'honneur de se référer à la note verbale qu'il a envoyée au Ministère en date du 18 février 2025 concernant cet incident.

Le Bureau des affaires juridiques comprend que le 23 février 2025, la police israélienne a ordonné à M. Jalloud de se présenter au poste de contrôle de Qalandiya sans l'informer du motif de la convocation. Le 25 février 2025, M. Jalloud s'est présenté au poste de contrôle de Qalandiya, sur une base strictement volontaire et sans préjudice des privilèges et immunités qui sont rattachés à son statut de fonctionnaire des Nations Unies. Le Bureau des affaires juridiques croit également savoir que, depuis le poste de contrôle de Qalandiya, il a été conduit par la police au commissariat de Neve Yaakov, à Jérusalem-Est.

Au commissariat de Neve Yaakov, M. Jalloud a été accusé d'avoir menacé un fonctionnaire israélien et d'être entré ou d'avoir séjourné illégalement en Israël. Il a ensuite été interrogé, en l'absence de son conseil juridique. Un téléphone appartenant à l'UNRWA qui lui est attribué a été temporairement confisqué. Le Bureau des affaires juridiques croit également savoir qu'après son interrogatoire, M. Jalloud a été photographié et que ses empreintes digitales ainsi qu'un échantillon d'ADN ont été prélevés. Il a ensuite été libéré sous caution, à condition qu'il se présente devant un tribunal en cas de citation et qu'il lui soit interdit de s'approcher du fonctionnaire israélien sur qui portent les faits et de se rendre au centre de formation de l'UNRWA à Qalandiya.

Le Bureau des affaires juridiques souhaite également se référer à sa note verbale du 8 janvier 2025 rappelant le cadre juridique applicable à l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

Aux termes du paragraphe 2 de l'Article 100 de la Charte des Nations Unies : « Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. À cet égard, le paragraphe 1 de l'Article 105 dispose que « [l']Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. » En outre, le paragraphe 2 de l'Article 105 dispose que « [...] 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 ». Conformément au paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte, qui

dispose que « [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 », l'Assemblée générale a adopté la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale ») le 13 février 1946.

Comme il a été rappelé précédemment, Israël, qui a adhéré à la Convention générale le 21 septembre 1949, est lié par les obligations découlant dudit instrument et doit prendre des mesures pour exécuter ces obligations vis-à-vis de l'UNRWA et de ses fonctionnaires.

Aux termes de l'alinéa a) de la section 18 de l'article V de la Convention générale, « [l]es fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies : a) jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) ». À cet égard, selon la section 20 de l'article V, « [l]es privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. »

En tant que fonctionnaire des Nations Unies, M. Jalloud bénéficie de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par lui en sa qualité officielle, y compris ses paroles ou ses écrits. À cet égard, le Bureau des affaires juridiques note que l'immunité de M. Jalloud n'a été nullement levée.

Le Bureau des affaires juridiques souhaite confirmer ce qui suit et en informer le Ministère : M. Jalloud était présent au centre de formation de Qalandiya en sa qualité officielle de représentant de l'UNRWA et, à ce titre, il jouit de l'immunité de juridiction.

Toute préoccupation que les autorités compétentes pourraient avoir concernant un membre du personnel de l'UNRWA, conformément au cadre juridique applicable aux fonctionnaires des Nations Unies, doit être portée à l'attention de l'Organisation afin que la question puisse être examinée par celle-ci conformément à son cadre juridique. À cet égard, si le Gouvernement a des préoccupations spécifiques concernant le comportement de M. Jalloud, il devrait en faire part à l'Organisation, en joignant toutes les informations pertinentes, y compris les faits relatifs aux poursuites pénales engagées contre lui, afin que l'Organisation puisse prendre des mesures et mener une enquête, conformément à son cadre établi.

Le Bureau des affaires juridiques note qu'aucune information de ce type concernant le comportement présumé de M. Jalloud n'a été communiquée à l'Organisation. À cet égard, les mesures prises par les autorités israéliennes à l'encontre de M. Jalloud, y compris la convocation, la détention et l'interrogatoire, ainsi que la présentation d'accusations criminelles et les poursuites ultérieures engagées contre lui, sont incompatibles avec l'obligation qu'Israël tient de la Convention générale, de respecter l'immunité de juridiction de M. Jalloud en sa qualité de fonctionnaire des Nations Unies.

En ce qui concerne la confiscation du téléphone appartenant à l'UNRWA, le Bureau des affaires juridiques note que la section 3 de l'article II de la Convention générale dispose que « [l]es biens et avoirs des Nations Unies, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative ». Cette obligation revêt un caractère absolu et s'applique en tout temps. Le téléphone détenu par M. Jalloud est un bien de l'UNRWA et, en tant que tel, il est inviolable et exempt de toute confiscation. À cet égard, la confiscation temporaire du téléphone de M. Jalloud par les autorités israéliennes pendant sa détention est incompatible avec les obligations d'Israël qui découlent de la section 3 de l'article II de la Convention générale.

Compte tenu de ce qui précède, le Bureau des affaires juridiques demande respectueusement au Ministère de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les procédures engagées contre M. Jalloud soient rejetées ou abandonnées, conformément aux obligations qu'Israël tient du droit international. En outre, dans le cadre de ses fonctions à l'UNRWA, M. Jalloud est tenu de voyager dans les secteurs d'opérations de l'Office, y compris au centre de formation de Qalandiya, et à cet égard, le Bureau des affaires juridiques demande respectueusement que le Ministère prenne les mesures nécessaires pour faciliter ses déplacements. Le Bureau des affaires juridiques demande en outre respectueusement que les biens et avoirs de l'UNRWA détenus par M. Jalloud soient protégés de toute forme d'ingérence de la part des autorités compétentes.

Le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des affaires étrangères d'Israël les assurances de sa très haute considération.

Le 28 février 2025

RÉFÉRENCE : 2024-OLC-000675

Le Bureau des affaires juridiques de l'ONU présente ses compliments au Ministère des affaires étrangères d'Israël et a l'honneur de se référer aux mesures prises par les autorités israéliennes en ce qui concerne les locaux des Nations Unies gérés par l'UNRWA à Jérusalem-Est occupée.

Le Bureau des affaires juridiques croit savoir que, le 4 mars 2025, des fonctionnaires israéliens du Département de l'éducation de la municipalité de Jérusalem, accompagnés de plus de 20 membres armés de la Police des frontières, sont entrés, sans autorisation de l'UNRWA, dans trois écoles de l'UNRWA – les écoles pour filles n° 1 et 2, et l'école pour garçons – dans le camp de Chouafat. Un certain nombre de membres de la Police des frontières étaient également stationnés à l'extérieur de l'enceinte de l'école.

Le Bureau des affaires juridiques comprend également que des fonctionnaires israéliens sont entrés sans autorisation dans les bureaux de la direction des écoles de l'UNRWA et ont exigé certains détails concernant les établissements et leurs élèves. Le Bureau des affaires juridiques croit savoir que ces fonctionnaires israéliens ont pris en photo des informations confidentielles contenant des données personnelles du personnel de l'UNRWA.

Le Bureau des affaires juridiques a l'honneur de se référer à sa note verbale du 18 février 2025 dans laquelle il rappelait les obligations qui incombent à Israël au titre de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale ») concernant le respect de l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA. Les écoles de l'UNRWA et leur enceinte sont des biens appartenant aux Nations Unies et sont donc, conformément aux sections 2 et 3 de l'article II de la Convention générale, exempts de toute forme d'ingérence.

En outre, le Bureau des affaires juridiques souhaite rappeler la section 4 de l'article II de la Convention générale qui dispose que « [l]es archives de l'Organisation et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables où qu'ils se trouvent ». Cette inviolabilité s'applique aux documents et informations détenus par les écoles de l'UNRWA.

À cet égard, les mesures prises par les autorités israéliennes dans les écoles et le complexe de l'UNRWA, en particulier le fait de pénétrer dans les locaux sans l'accord de l'UNRWA et la collecte non autorisée d'informations de l'UNRWA, constituent une violation des obligations qu'Israël tient de la Convention générale de respecter l'inviolabilité des écoles et du complexe de l'UNRWA, ainsi que de ses archives. Conformément à la pratique établie, toute demande

d'information sur l'UNRWA devrait être présentée à l'Organisation par le Ministère des affaires étrangères afin que l'Organisation puisse examiner ces demandes conformément aux privilèges, immunités et politiques des Nations Unies.

Le Bureau des affaires juridiques est préoccupé par le fait que d'autres violations se poursuivent, en dépit de la demande qu'il a formulée dans sa note verbale du 18 février 2025 à l'adresse du Gouvernement d'Israël pour que celui-ci cesse tout acte visant les locaux de l'UNRWA et prenne immédiatement toutes les mesures nécessaires pour restaurer, préserver et faire respecter l'inviolabilité des locaux de l'UNRWA et leur immunité contre toute forme d'ingérence. Le Bureau des affaires juridiques réitère sa demande tendant à ce qu'Israël s'acquitte de ses obligations découlant de la Convention générale en ce qui concerne les opérations de l'UNRWA dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et que les privilèges et immunités de l'UNRWA conférés par la Convention générale ne soient pas restreints ou autrement affectés, conformément aux obligations d'Israël découlant du droit international.

Le Bureau des affaires juridiques saisit cette occasion pour renouveler au Ministère des affaires étrangères d'Israël les assurances de sa très haute considération.

Le 7 mars 2025