



Association Suisse des Avocat-es pour la Palestine

[info@asap-ch.org](mailto:info@asap-ch.org)

[asap-ch.org](http://asap-ch.org)

À l'attention des membres de la  
commission des affaires extérieures  
du Conseil des Etats

Lausanne, le 27 janvier 2025

**Concerne : Prise de position de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats au sujet du financement suisse à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugié-es de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)**

Cher/chère membre de la Commission des affaires extérieures du Conseil des Etats,

Nous nous permettons de vous écrire pour vous faire part de notre profonde inquiétude concernant la suspension ou la réduction potentielle des contributions de la Suisse à l'Agence des Nations Unies pour les réfugié-es Palestinien·nes (UNRWA). En tant que membre de ladite Commission, vous êtes chargé-e de prendre des décisions d'une importance cruciale, non seulement pour l'image de la Suisse, mais également pour la survie et la dignité de millions de réfugié-es palestinien·es qui dépendent des services de l'UNRWA.

En notre qualité de spécialistes du droit, nous souhaitons à cet égard attirer votre attention sur les enjeux juridiques de ce vote.

**Des implications morales et stratégiques**

L'UNRWA apporte un soutien indispensable à plus de cinq millions de réfugié-es palestinien·nes par le biais de l'éducation, des soins de santé, de l'aide alimentaire d'urgence et des abris. Son importance a été soulignée par de nombreuses sources indépendantes et impartiales, parmi lesquelles *Amnesty International* et *International Crisis Group*.

Dans leurs rapports d'enquête respectifs<sup>1</sup>, les deux organisations soulignent qu'aucune autre agence ne possède actuellement la capacité de fournir l'éventail et l'ampleur de l'assistance humanitaire fournie par l'UNRWA, et insistent sur son rôle irremplaçable dans la stabilisation de la région et la prévention d'une nouvelle détérioration sociopolitique. L'UNWRA constitue l'« ossature » des opérations humanitaires à Gaza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Amnesty International, « Israel/OPT: States must reverse cruel decision to withdraw UNRWA funding », 29 janvier 2024 ; International Crisis Group, « UNRWA's Reckoning: Preserving the UN Agency Serving Palestinian Refugees », *Middle East Report* N°242, 15 septembre 2023.

<sup>2</sup> Peace Research Institute Oslo (PRIO), « Consequences of the Israeli UNWRA Ban », policy brief, Janvier 2025: « *As the ceasefire takes effect, significantly increased amounts of humanitarian aid will finally be allowed into Gaza. That aid will need to be distributed, a role UNWRA will lead as the 'backbone' of the humanitarian operation in Gaza. The UNWRA-ban will therefore create a contradiction – just as more aid is coming in, the logistical support for this will be destroyed.* », cf. document en annexe.

Le Conseil fédéral a également reconnu qu'il n'existe aucune alternative viable à l'UNRWA<sup>3</sup>. À l'heure actuelle, elle est d'autant plus indispensable pour garantir la distribution de l'aide humanitaire entrant à Gaza conformément à l'accord du cessez-le-Feu.

En 2024, la Suisse a réduit sa contribution à l'UNRWA, passant de 20 à 10 millions de francs, et envisage désormais une suspension complète de son financement. Cette décision contraste fortement avec la politique adoptée par les pays alliés de la Suisse qui, après une suspension temporaire de leur soutien, ont rétabli leurs contributions dans leur intégralité. Le vote auquel vous allez prendre part intervient en outre dans un contexte extrêmement préoccupant, alors qu'Israël cherche activement à faire interdire l'UNRWA. Dans ce cadre, il est impératif que la Suisse humanitaire évite de prendre des mesures qui pourraient être perçues comme un appui implicite à ces tentatives.

La suspension totale des contributions à l'UNRWA marquerait un retrait de la position de principe de la Suisse en matière de droits humains et de solidarité internationale, laissant des millions de réfugié-es sans espoir. Une telle action contredit les déclarations de la Suisse au Conseil de sécurité des Nations Unies, où elle a continuellement affirmé le rôle indispensable de l'UNRWA.

### **Des obligations juridiques de la Suisse**

L'engagement de la Suisse pour le respect du droit international doit guider ses prises de décision. En tant que signataire de la Convention sur le génocide et des Conventions de Genève, la Suisse est tenue de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour *prévenir* le génocide ainsi que toute violation du droit international humanitaire<sup>4</sup>.

L'article 2 de la Convention sur le génocide liste cinq actes spécifiques qui, s'ils sont commis dans l'intention de détruire en tout ou en partie un groupe (national, ethnique, racial ou religieux) constituent un crime de génocide. Parmi eux, figure la « soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle » (art. 2 let. c).

Or, des analyses récentes du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et de la Cour internationale de justice (CIJ) ont souligné que :

- La crise humanitaire à Gaza a atteint des niveaux catastrophiques, avec **un risque plausible de génocide** découlant de la privation délibérée de biens et de services essentiels<sup>5</sup>.
- **La suspension des contributions à l'UNRWA pourrait être interprétée comme un manquement aux obligations de la Suisse au titre de l'article 1 de la Convention sur le génocide**, puisqu'elle porterait directement atteinte à la seule agence capable de fournir une aide humanitaire vitale à Gaza<sup>6</sup>.
- **La suspension des contributions à l'UNRWA pourrait représenter une violation des obligations négatives qui découlent de l'art. 1 commun aux Conventions de Genève**, lequel oblige les Etats signataires de s'abstenir de soutenir une partie qui viole le droit<sup>7</sup>.

Dans un rapport publié le 5 décembre 2024 à la suite de plusieurs mois d'enquête<sup>8</sup>, Amnesty International affirme par ailleurs sans équivoque que « **ce que subissent les Gazaouis depuis le début de l'offensive de l'État d'Israël correspond à trois actes qualifiant le terme de génocide selon la Convention de 1948.** ». Les trois actes observés par l'ONG sont le *meurtre de membres du groupe* (art. 2 let. a), des *atteintes graves à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe* (art.2 let. b) et leur soumission

---

<sup>3</sup> « Il n'y a pas d'alternative à l'UNRWA, affirment l'ONU et le Conseil fédéral », *Le Temps*, 13 septembre 2024.

<sup>4</sup> Art. 1 de la Convention sur le génocide, et art. 1 commun aux quatre conventions de Genève.

<sup>5</sup> Cour Internationale de Justice, Ordonnance du 26 janvier 2024 rendue dans l'affaire Afrique du Sud c. Israël.

<sup>6</sup> « Financement de l'UNRWA : un document embarrassant passé sous silence », RTS, 14 novembre 2024.

<sup>7</sup> Cf. courriel de Mme Schneider Rittener, Cheffe de la section Droit international humanitaire et Justice pénale internationale du DFAE, en annexe.

<sup>8</sup> « 'On a l'impression d'être des sous-humains' - Le génocide des Palestiniens et Palestiniennes commis par Israël à Gaza », Amnesty International, décembre 2024.

intentionnelle à des conditions d'existence devant entraîner leur destruction physique totale ou partielle (art.2 let. c).

En septembre 2024, le Comité spécial des Nations Unies chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes a en outre dénoncé l'utilisation de la famine comme arme de guerre contre les civil-es de Gaza, ce qui constitue un crime de guerre<sup>9</sup>. Une situation qui découle directement de l'obstruction de la livraison de services essentiels et de produits vitaux vers et au sein de Gaza.

### **Risque de violations des obligations découlant de la Convention contre le Génocide**

La Suisse verse une contribution financière importante à l'UNRWA depuis de nombreuses années, conformément à ses engagements en matière de droit international humanitaire. Sa contribution est essentielle au fonctionnement de l'agence. En y mettant fin, elle s'expose à une potentielle complicité dans la commission de crimes internationaux, notamment au sens de l'article 3 de la Convention sur le génocide qui rend punissables, entre autres, l'incitation directe et publique, la tentative et la complicité dans la commission d'un génocide. La Suisse s'expose également à une violation de son obligation de prévention et répression des actes de génocide (art. 8 de la Convention sur le génocide). En renonçant à soutenir une organisation essentielle pour la protection de populations vulnérables, elle risque d'être perçue comme facilitant indirectement des actes susceptibles de constituer des violations graves du droit international.

Enfin, une telle décision irait également à l'encontre de l'obligation de la Suisse de respecter les décisions de la Cour internationale de Justice (CIJ), qui rappellent l'importance du rôle de l'UNRWA. Par conséquent, continuer à financer l'UNRWA relève, pour la Suisse, du respect de ses obligations internationales, et de sa vigilance à ne pas être associée à des crimes internationaux.

### **L'actuelle trêve à Gaza ne change rien aux obligations positives des Etats**

Le cessez-le-feu instauré à Gaza le 19 janvier 2025 est une trêve et non pas un accord de paix. Les trois phases prévues par l'accord seront réalisées selon l'évolution des négociations entre Israël et le Hamas. La cessation des hostilités est donc fragile, comme en attestent les déclarations du premier ministre israélien qui a déjà souligné la possibilité d'une reprise des bombardements sur Gaza<sup>10</sup>.

À l'heure actuelle, la situation humanitaire à Gaza est désastreuse : on recense plus de 100 000 blessé-es, dont les soins ne peuvent être assurés sur place, puisque le système de santé est en ruine et la plupart des hôpitaux complètement hors d'usage<sup>11</sup>. Dans ce contexte, couper les financements de l'UNRWA aurait pour effet concret de compromettre le secours apporté à la population pendant le cessez-le-feu et, par conséquent, de mettre un terme au génocide en cours.

Le 28 octobre 2024, le Parlement israélien a introduit deux lois interdisant à l'UNRWA d'opérer sur le territoire israélien. Une décision notamment dénoncée par le conseiller fédéral Ignazio Cassis<sup>12</sup>. À la suite de ce vote, Israël a ordonné à l'UNRWA de quitter son siège à Jérusalem-Est d'ici au 30 janvier 2025<sup>13</sup>. Cette expulsion est une violation directe de la Charte de l'ONU et de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations unies. Elle est fermement condamnée par de nombreuses ONG comme une action « catastrophique »<sup>14</sup>, qui peut mettre en péril le cessez-le-feu.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> ONU A/79/363, « Rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés », septembre 2024.

<sup>10</sup> BBC News, « Netanyahu issues warning ahead of Gaza ceasefire », 18 janvier 2025.

<sup>11</sup> Iris France, « Gaza : l'urgence humanitaire malgré le cessez-le-feu », 22 janvier 2025.

<sup>12</sup> Swissinfo.ch, « Swiss foreign minister rebuffs Israel's UNRWA decision », 30 octobre 2024.

<sup>13</sup> UNRWA, « The Government of Israel orders UNRWA to vacate its premises in occupied East Jerusalem and cease operations in them », 26 janvier 2025.

<sup>14</sup> Amnesty International Australia, <https://www.amnesty.org.au/israels-ban-on-unrwa-is-an-illegal-attack-on-humanitarian-aid/>, 30 janvier 2025

<sup>15</sup> Nations Unies Genève, <https://www.ungeneva.org/en/news-media/news/2025/01/102682/israel-unrwa-ban-will-undermine-gaza-ceasefire-security-council>, 28 janvier 2025

## **De la responsabilité pénale des parlementaires : risque de complicité de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre**

Chaque parlementaire qui vote en faveur de la motion visant à supprimer les fonds de la Suisse à l'UNRWA s'expose individuellement à une responsabilité pénale pour complicité dans la commission de crimes internationaux<sup>16</sup>. Conformément à l'article 25 du Code pénal suisse (CP), toute personne qui facilite, encourage ou soutient activement la commission de crimes peut être tenue pour complice. Cela inclut les crimes contre l'humanité (art. 264a let. a, b et i CP et art. 7 §1 a, b et h du Statut de Rome), les crimes de guerre (art. 264g let. c CP et art. 8 §2 b du Statut de Rome) et, potentiellement, le génocide (art. 264 CP). Hormis les risques juridiques, un tel vote engage une lourde responsabilité morale en aggravant les souffrances et la précarité de millions de réfugié-es.

Les parlementaires ne peuvent ignorer les conséquences de leur vote. Ils et elles ont été explicitement averti-es, notamment par des organisations de défense des droits humains telles qu'Amnesty International et Médecins sans frontières, ainsi que par des juristes du DFAE, qui ont mis en évidence les risques juridiques liés à la suppression de ce financement. Ces mises en garde ont également été relayées dans la presse et renforcées par des courriers, y compris celui-ci, détaillant les obligations internationales de la Suisse et les implications d'un tel retrait.

Cette connaissance préalable des risques et des impacts de leur décision pourrait suffire à engager leur responsabilité pour complicité, dans la mesure où leur vote constitue une contribution directe à la mise en danger des populations vulnérables et à l'aggravation de la situation humanitaire.

À la lumière de ces considérations, nous vous invitons à :

- **Refuser la suppression du soutien financier actuel de la Suisse à l'UNRWA ;**
- **Plaider pour rétablir le soutien intégral de la Suisse - soit 20 millions de francs - à l'UNRWA, conformément à ses obligations légales, éthiques et humanitaires ;**
- **Demander à l'Etat d'Israël d'annuler son ordre d'expulsion de l'UNRWA de Jérusalem-Est et de laisser l'agence exercer sa mission, conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies ;**
- **Soutenir les efforts visant à maintenir une gouvernance rigoureuse et transparente au sein de l'UNRWA.**
- 

La décision que vous prendrez se répercutera bien au-delà des couloirs du Parlement. Elle aura un impact sur d'innombrables vies et façonnera l'héritage de la Suisse sur la scène internationale. Restons fermes dans notre engagement envers la justice et les principes humanitaires qui nous définissent en tant que nation.

En vous remerciant de l'attention portée à notre appel, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Pour l'Association Suisse des Avocat-es pour la Palestine,



Majed Abusalama  
Président

&



Clémence Demay  
Vice-présidente

---

<sup>16</sup>Selon l'art. 264n CP, l'immunité parlementaire est exclue pour la poursuite des actes visés aux titres 12bis, 12ter et à l'art. 264k, dont font partie le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.