



Original : anglais

**Rapport intermédiaire  
sur la mise en œuvre du Protocole d'accord  
et de l'Accord sur des arrangements opérationnels,  
datés du 28 novembre 2005,  
entre le Magen David Adom d'Israël  
et le Croissant-Rouge palestinien**

**Document préparé par M. Pär Stenbäck, ministre honoraire,  
moniteur indépendant nommé  
par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)  
et la Fédération internationale  
des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,  
à la demande du Conseil des Délégués à Nairobi, en novembre 2009**

26 janvier 2011

## **Mandat du moniteur**

Sur la base des décisions prises par le Conseil des Délégués de novembre 2009 et par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de novembre 2007, le ministre honoraire Pär Stenbäck a continué à exercer ses fonctions de moniteur indépendant chargé du suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels conclus en novembre 2005 entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël.

## **Remarque introductive**

Le processus de mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels entre dans sa sixième année. Il serait tout à fait normal de penser qu'il y a eu suffisamment de temps pour garantir leur pleine mise en œuvre. Le moniteur indépendant est toutefois tenu de signaler que des mesures importantes restent encore à prendre pour parvenir à une mise en œuvre intégrale et définitive.

Dans le rapport complet qu'il a présenté au Conseil des Délégués de 2009, le moniteur a traité dans le détail des exigences spécifiques du Protocole d'accord. Il a été conclu que la coopération entre les deux Sociétés nationales a permis d'obtenir quelques résultats louables. Une mise à jour de ces résultats est présentée dans le présent rapport. On peut affirmer que les résultats mentionnés ont largement prévalu, malgré des reculs temporaires. Il convient de souligner qu'il est difficile, dans un paysage politique en constante évolution, de garantir des progrès durables dans certains cas.

Comme indiqué dans le rapport au Conseil des Délégués de 2009, la pierre d'achoppement restante est la présence d'ambulances marquées par le Magen David Adom dans le territoire palestinien occupé. En dépit de l'arrangement passé entre les deux Sociétés déjà en 2007, il reste à prendre la dernière étape de ce processus. Les mêmes obstacles qui ont été communiqués au moniteur dans une lettre du Magen David Adom, en date du 2 novembre 2009, semblent toujours d'actualité aujourd'hui :

« .. le Magen David Adom a été informé par le gouvernement que le Protocole d'accord n'exigeait pas du Magen David Adom qu'il transfère la responsabilité légale [des ambulances] et que ce changement cachait des questions politiques. »

*Comme cela a été indiqué précédemment, après consultation des instances dirigeantes du Mouvement, le moniteur a fermement réfuté cette interprétation dans les discussions avec le ministère israélien des Affaires étrangères. Il est évident et au-delà du cadre d'une interprétation qu'en signant le Protocole d'accord, le Magen David Adom s'était engagé à cesser de faire fonctionner les ambulances dans le territoire palestinien occupé.*

## **Appui au processus de mise en œuvre et de suivi**

Sur la base de la résolution de la Conférence internationale de 2007, qui « demande à toutes les autorités concernées de soutenir la mise en œuvre complète du Protocole d'accord » et de la résolution du Conseil des Délégués de 2009 qui « prie les Sociétés nationales de répondre favorablement à toute demande d'aide et de soutien que le moniteur pourrait leur adresser dans l'accomplissement de sa tâche d'ici à la prochaine session du Conseil des Délégués », le moniteur a entrepris d'informer les Sociétés nationales et les gouvernements concernés des résultats du processus de mise en œuvre et de suivi.

Dans ces discussions, le moniteur a mis en lumière les progrès réalisés à ce jour et les autres résultats pouvant être obtenus à l'avenir, en soulignant l'importance que revêt la pleine mise en œuvre afin d'éviter un débat enflammé à la Conférence internationale de novembre 2011.

Lors des missions qu'il a effectuées dans la région en 2010, le moniteur a rencontré les ambassadeurs de divers pays. En avril, il a conduit des entretiens de haut niveau avec le Département d'Etat américain lui rappelant le rôle central que le gouvernement américain et la Croix-Rouge américaine avaient joué lors de la négociation de l'accord de 2005 et de la résolution de suivi de la Conférence internationale de 2007. Afin de tenir compte des préoccupations croissantes, le moniteur s'adressera à la Commission permanente en mars 2011. Le moniteur a également fourni des informations directement aux Sociétés et aux gouvernements de la région du Moyen-Orient.

Le moniteur est reconnaissant de ces occasions qui lui sont données de diffuser et d'étudier les questions en présence du Mouvement et il se félicite des avis reçus à ce jour. Il poursuivra ces activités jusqu'à la Conférence internationale avec le plein appui du CICR et de la Fédération.

## **RÉSUMÉ DES PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE D'ACCORD ET DE L'ACCORD SUR DES ARRANGEMENTS OPÉRATIONNELS**

### **Champ d'action géographique des deux Sociétés nationales**

Dans le rapport du Conseil des Délégués de 2009, le moniteur a relevé l'importance du Protocole d'accord pour définir le champ d'action géographique respectif des opérations du Magen David Adom et du Croissant-Rouge palestinien<sup>1</sup>. Le premier rapport du moniteur, soumis au Conseil des Délégués en 2007, indiquait que les deux Sociétés avaient convenu d'un processus pour respecter ces engagements : le Magen David Adom transférerait progressivement la responsabilité des services fournis aux communautés au champ d'action géographique du Croissant-Rouge palestinien à des entités autres que le Magen David Adom. Comme le mentionnent les rapports précédents, c'est là l'un des moyens qui permettent de respecter les Statuts et les règles du Mouvement tout en respectant pleinement les Principes fondamentaux.

Afin d'honorer l'arrangement passé avec le Croissant-Rouge palestinien, le Magen David Adom a commencé au début de 2009 à transférer la responsabilité de ses services médicaux d'urgence en Cisjordanie avec les autorités locales ou d'autres entités<sup>2</sup>. Ces mesures devaient être suivies par la modification de l'apparence des ambulances et des uniformes du personnel médical, afin qu'ils ne portent plus les mêmes marques distinctives que les véhicules et le personnel du Magen David Adom.

---

<sup>1</sup> *Le Protocole d'accord dispose que le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël s'engagent à agir en conformité avec le cadre juridique applicable au territoire palestinien occupé par Israël en 1967, notamment la IV<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Il dispose en outre que le Croissant-Rouge palestinien est la Société nationale autorisée sur le territoire palestinien, et que ce territoire est situé dans la zone géographique des activités opérationnelles et des compétences du Croissant-Rouge palestinien. Les Sociétés conviennent de conduire leurs activités conformément aux dispositions de la résolution 11 de la Conférence internationale de 1921. En outre, le Magen David Adom d'Israël fera en sorte de ne pas avoir de section en dehors des frontières de l'État d'Israël reconnues sur le plan international.*

<sup>2</sup> *Dans le rapport 2009 au Conseil des Délégués, le moniteur a indiqué avoir été informé par le Magen David Adom que celui-ci avait transféré plus de 90% de ses ambulances à des autorités locales ou autres entités.*

Toutefois, au cours de la période écoulée depuis la rédaction du rapport de novembre 2009, il n'y a eu aucun progrès en ce qui concerne la deuxième étape du processus. Comme mentionné précédemment, l'achèvement de cette deuxième étape (modification de l'apparence) est requis en vertu de l'accord conclu par les deux Sociétés.

Ce n'est qu'après la réalisation des étapes susmentionnées à la satisfaction des signataires du Protocole que les dispositions du Protocole d'accord sur le champ d'action géographique pourraient être considérées comme mises en oeuvre. Durant les réunions bilatérales individuelles tenues avec les deux Sociétés, et lors des réunions entre le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien auxquelles a également assisté le moniteur, le moniteur a noté ce qui suit :

- À plusieurs reprises, le Croissant-Rouge palestinien a exprimé son mécontentement, regrettant qu'à ce jour, le Magen David Adom n'ait pas été capable de régler la question de l'apparence des ambulances ni, de ce fait, de mettre en oeuvre les dispositions du Protocole d'accord sur le champ d'action géographique.
- Le Magen David Adom a réaffirmé au Croissant-Rouge palestinien qu'il reste déterminé à remplir toutes ses obligations relatives au champ d'application géographique qui sont définies dans le Protocole d'accord.

Si le processus reprend, et est mis en oeuvre selon les modalités énoncées ci-dessus, le Moniteur prendra les mesures nécessaires pour valider le processus et ses résultats.

### **Les cinq ambulances du Croissant-Rouge palestinien stationnées à Jérusalem-Est**

Comme indiqué au Conseil des Délégués de 2009 à Nairobi, les cinq ambulances du Croissant-Rouge palestinien stationnées à Jérusalem-Est ont été pleinement opérationnelles en juin 2009, lorsque les autorités israéliennes ont confirmé que l'installation par le Magen David Adom d'appareils de localisation (*global positioning system*, GPS) dans les ambulances permettrait l'accès aux hôpitaux de Jérusalem-Ouest. Le moniteur peut signaler que les cinq ambulances sont toujours en état de desservir les habitants de Jérusalem-Est, y compris les 60 000 habitants qui vivent de l'autre côté de la barrière de Cisjordanie, et qu'ils ont accès à tous les hôpitaux de la ville.

Le fonctionnement du service d'ambulances du Croissant-Rouge palestinien à Jérusalem-Est repose sur une combinaison du personnel de Cisjordanie et de Jérusalem-Est, le personnel de Cisjordanie ayant besoin d'un permis des autorités gouvernementales israéliennes afin d'accéder à Jérusalem. Ces permis ont actuellement une validité de trois mois.

Entre septembre et début octobre 2010, le Croissant-Rouge palestinien était incapable d'obtenir les renouvellements<sup>3</sup> des permis nécessaires pour les 32 membres de Cisjordanie, le service n'a donc pas fonctionné pendant 19 jours. L'intervention du Magen David Adom sur la question avec les autorités gouvernementales israéliennes, suite à une demande du CICR, a permis d'accélérer la délivrance des permis.

---

<sup>3</sup> À la demande du Croissant-Rouge palestinien, le CICR prend sur lui la majeure partie de l'administration des demandes de permis, y compris le dialogue avec les autorités israéliennes.

Il en a résulté une longue interruption inacceptable de ce service. Cet épisode met en lumière la fragilité d'un système qui requiert le renouvellement des permis tous les trois mois, ainsi que la bureaucratie, parfois incohérente, du gouvernement israélien. Il y a toutefois lieu de relever, comme aspect positif, la capacité et la volonté du Magen David Adom d'intervenir en pareil cas. En dépit de ces problèmes, l'image globale de ce service, négocié dans le cadre du Protocole d'accord, ne peut être qualifiée que d'importante et de positive.

Les deux Sociétés nationales se sont désormais entendues pour qu'un permis d'une validité de six mois soit exigé à l'avenir. Si ces permis peuvent être obtenus, ils permettront de réduire les risques d'interruption du service d'ambulances du Croissant-Rouge palestinien.

## **Accès et circulation à l'intérieur de la Cisjordanie et passage de la barrière de Cisjordanie à l'entrée de Jérusalem-Est**

### Cisjordanie

L'assouplissement général de l'accès aux postes de contrôle a été décrit dans le rapport du moniteur au Conseil des Délégués en novembre 2009. Dans la période écoulée depuis lors, le Croissant-Rouge palestinien a continué de surveiller les points de contrôle ou points de passage problématiques qui entravent les activités de ses services médicaux d'urgence. Lors des réunions entre les deux Sociétés nationales, le Croissant-Rouge palestinien a mis en lumière les problèmes d'accès que le moniteur croit comprendre que le Magen David Adom est déterminé à aborder avec les autorités compétentes du gouvernement israélien.

Le rapport de 2009 du moniteur décrit à la fois l'impact positif sur les opérations des services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien qui a suivi l'ouverture ou la suppression d'un certain nombre de points de contrôle clés (en particulier autour de la région de Naplouse), ainsi que le fait qu'il reste un petit nombre de zones relevant de la Cisjordanie où l'accès des ambulances du Croissant-Rouge palestinien pose problème.

Trois zones d'accès difficile non résolues sont les suivantes :

i) Les difficultés rencontrées par Croissant-Rouge palestinien utilisant le point de contrôle Bet El DCO pour sortir de / entrer à Ramallah sur son périmètre nord.

ii) La situation concernant l'enclave palestinienne de Barta'aresh Shamiya dans la partie nord-ouest de la Cisjordanie. Ce village de 5 000 habitants (avec une population totale estimée à 15 000 personnes avec les villages avoisinants) est situé à l'est (c'est-à-dire du côté palestinien) de la Ligne verte, mais à l'ouest (c'est à dire sur le côté israélien) de la barrière de la Cisjordanie. Les ambulances du Croissant-Rouge palestinien ne sont pas autorisées à franchir le point de contrôle de Reikhan Barta'a. Afin d'accéder aux services médicaux en Cisjordanie, les patients vivant dans cette communauté doivent prendre les transports privés au point de contrôle, avant d'être recueillis de l'autre côté par les services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien de Jénine.

iii) La circulation des véhicules palestiniens dans la vieille ville de la zone H2 de la ville d'Hébron<sup>4</sup> dans le sud de la Cisjordanie est limitée, y compris les véhicules appartenant aux services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien. Bien que les ambulances peuvent se déplacer dans les zones non restreintes H2 sans coordination avec les autorités israéliennes, de longs détours sont nécessaires pour passer de la partie H1 aux parties H2 et d'une partie H2 à une autre partie H2 du fait de la restriction de certaines zones.

L'accès des ambulances dans la vieille ville d'Hébron a posé problème et continue de poser problème. A titre provisoire, le Croissant-Rouge palestinien est en train de stationner une ambulance dans la zone restreinte de H2.

Le moniteur suivra de près ces trois cas en 2011.

### Jérusalem-Est

Le moniteur croit comprendre que le passage des véhicules des services médicaux d'urgence transportant des patients détenant une carte d'identité de Cisjordanie à travers la barrière de Cisjordanie vers les grands hôpitaux et hôpitaux spécialisés de Jérusalem-Est<sup>5</sup> demeure problématique.

Comme l'indique le dernier rapport, les protocoles des autorités gouvernementales israéliennes régissant le transfert de patients victimes de traumatismes sont complexes, demandent beaucoup de temps et sont exposés aux perturbations. La coordination triangulaire avec les autorités gouvernementales israéliennes impliquant l'hôpital de transfert en Cisjordanie et l'hôpital de destination à Jérusalem est régulièrement retardée faute de communication suffisante avec le personnel au point de contrôle. Toutefois, un développement positif a été observé l'an dernier dans le transfert des patients par ambulances. Alors que le transfert de patients faisait appel à un transfert aller et retour à partir d'une ambulance immatriculée en Cisjordanie vers une ambulance immatriculée à Jérusalem, des ambulances basées à Jérusalem sont de plus en plus responsables de l'ensemble du parcours.

Parallèlement aux modalités d'organisation des transferts coordonnés, en 2006, le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien se sont mis d'accord à la fois sur la définition des urgences et sur la manière dont le passage des urgences doit être traité. Les deux Sociétés ont renouvelé leur position commune dans les discussions en 2010. Conscients que le bien-être des patients continue d'être mis en péril, le Magen David Adom a fait pression sur les autorités gouvernementales israéliennes, en coordination avec le moniteur, pour défendre le respect du protocole concernant le traitement des urgences convenues avec Croissant-Rouge palestinien.

---

<sup>4</sup> Suite à la signature des Accords d'Oslo, en janvier 1997, le Protocole d'Hébron a établi les deux zones distinctes de H1 et H2 à l'intérieur de la ville d'Hébron. H1 est sous contrôle palestinien (zone "A" selon les Accords d'Oslo), et H2 est sous contrôle israélien (zone "C", selon les accords d'Oslo). La zone H2 est elle-même divisée en zones d'accès restreint et non restreint, avec la zone réglementée située au milieu de la zone étroite H2, H2 divisant en trois (le nord est sans restriction, le milieu est restreint, le sud est non restreint). Environ 7 000 Palestiniens vivent dans les zones d'accès restreint de H2, tandis qu'environ 2 000 Palestiniens vivent dans les zones non restreintes de H2.

<sup>5</sup> L'hôpital Augusta Victoria, l'hôpital Maqassed, la maternité du Croissant-Rouge, l'hôpital ophtalmologique St John, l'hôpital chirurgical St Joseph, le centre de réhabilitation Amira Basma.

Cet effort de sensibilisation n'a pas été couronné de succès. Les autorités gouvernementales israéliennes ont insisté sur la coordination de tous les accès de personnes ne détenant pas une carte d'identité de Jérusalem vers les établissements sanitaires de la ville, indépendamment de l'état médical du patient.

Conformément à ce cadre politique, les décisions prises par des personnes qui n'avaient pas les qualifications médicales requises au sein des autorités gouvernementales israéliennes pour imposer des restrictions à l'accès aux services de santé à Jérusalem restent un sujet de préoccupation. Eu égard aux considérations politiques et sécuritaires influençant les pratiques des autorités gouvernementales israéliennes sur le terrain, le moniteur estime que le non-respect des aspirations humanitaires légitimes des deux Sociétés nationales continuera d'être une source de consternation et de déception.

### **Transferts de patients au pont Allenby**

Le problème des délais d'attente variables et souvent excessifs pour les patients médicaux transférés de la Cisjordanie à la Jordanie via le passage d'Allenby persiste. Comme plusieurs parties prenantes sont impliquées, dont le Croissant-Rouge palestinien, différents services d'ambulance jordaniens et les deux autorités frontalières, il est difficile de déterminer où est le problème.

En vertu de l'Accord sur des arrangements opérationnels, le Magen David Adom s'est engagé à aider le Croissant-Rouge palestinien à faciliter le transfert des patients ici. Pour avancer concrètement vers cet objectif, il a été convenu que les deux Sociétés nationales convoqueraient une réunion au point de frontière, avec les autorités de passage d'Israël et de la Jordanie. La réunion examinera le processus actuel et recherchera des solutions permettant d'améliorer l'efficacité et la prévisibilité des transferts de patients.

Le moniteur espère que cette réunion pourra avoir lieu prochainement et aboutira à un protocole permanent pour les transferts de patients.

### **Transfert de patients de Gaza par Erez**

L'Accord sur des arrangements opérationnels porte sur Gaza en relation avec le transport des patients entre Gaza et la Cisjordanie. Toutefois, l'objectif premier est de transférer les patients de Gaza vers les hôpitaux de Jérusalem-Est. A ce jour, le Croissant-Rouge palestinien n'a pas eu de rôle bien défini dans ces activités, autres que la possibilité d'autoriser les cinq ambulances stationnées à Jérusalem-Est de transporter ces patients. Le Magen David Adom s'est déclaré prêt à faire pression pour permettre une contribution plus large des ambulances du Croissant-Rouge palestinien à ces transports. Afin de renforcer le rôle du Croissant-Rouge palestinien, le Croissant-Rouge palestinien doit également conclure un accord avec le ministère de la Santé de l'Autorité palestinienne.

## **Coopération entre les deux Sociétés nationales**

Dans plusieurs de ses rapports, le moniteur a félicité les deux Sociétés de leur attachement à la coopération. Sans nul doute, les dirigeants des deux Sociétés ont ouvert la voie à la coopération dans des domaines jusque là inexploités. Ces efforts ont été mis en lumière dans le dernier rapport.

Toutefois, il faut souligner sans ambiguïté que la mise en œuvre des plans et des idées reste insuffisante ou manquante pour deux raisons principales. Tout d'abord, tant que la mise en œuvre de l'élément clé du Protocole d'accord (c'est à dire le champ d'action géographique) n'est pas réalisée, le doute semble subsister sur l'influence générale que le Magen David Adom a de parvenir à une amélioration permanente et significative des conditions de travail du Croissant-Rouge palestinien

Deuxièmement, les règles et restrictions imposées par l'autorité occupante ne permettent pas au Croissant-Rouge palestinien d'exercer ses fonctions de manière satisfaisante. Il convient donc de relever que ces restrictions de l'autorité occupante créent des obstacles à une coopération plus approfondie et fondée sur la confiance entre les Sociétés à tous les niveaux. Indépendamment des principes humanitaires, cela prendra du temps avant que tous acceptent que le Magen David Adom et Croissant-Rouge palestinien soient considérés comme des acteurs humanitaires sans lien avec la sphère politique et militaire.

## **Lutter contre l'usage abusif des emblèmes**

Le Protocole d'accord et l'Accord sur des arrangements opérationnels font tous deux référence au problème des emblèmes. Dans le Protocole d'accord, les deux Sociétés nationales s'engagent à œuvrer en vue de mettre fin à tout usage abusif de l'emblème. Dans l'Accord sur des arrangements opérationnels, elles s'engagent à lancer des programmes de sensibilisation en vue de promouvoir le respect des emblèmes par les porteurs d'armes, le grand public et les décideurs. Les Sociétés nationales ont toutes deux participé aux démarches législatives entreprises en vue d'améliorer les lois et les règlements sur l'usage des emblèmes.

Depuis la publication du précédent rapport de suivi, en novembre 2009, aucun progrès n'a été réalisé par le gouvernement israélien pour modifier la loi relative au Magen David Adom. La loi devrait intégrer les révisions de 2006 aux Statuts du Mouvement afin qu'il devienne un instrument plus efficace de la protection de l'emblème. Bien que la loi elle-même n'ait pas progressé, le Magen David Adom continue de diffuser des informations sur l'usage indicatif et protecteur des emblèmes à divers publics.

La législation palestinienne sur les emblèmes de protection dépend normalement du travail du Conseil législatif palestinien, mais le Conseil n'a pas siégé depuis 2007. Le projet législatif repose donc sur la promulgation d'un décret exécutif par le Président de l'Autorité palestinienne. A ce jour, la loi (décret) n'étant toujours pas signée, il n'existe pas de base juridique nationale claire pour soutenir les interventions de protection de l'emblème par la Société nationale. Les efforts déployés par le Croissant-Rouge pour sensibiliser l'opinion publique palestinienne aux emblèmes se poursuivent dans le cadre des activités au jour le jour du programme de diffusion.



## **Conclusion**

L'arrangement passé par les deux Sociétés concernant ce que signifie une cessation des activités d'une Société nationale sur le territoire de l'autre Société nationale, honore les principes humanitaires en ne laissant personne sans service médical d'urgence adéquat. De l'avis du moniteur, cet arrangement est conforme au Protocole d'accord ainsi qu'aux principes et règles du Mouvement. Il est donc essentiel que le Magen David Adom ait confiance et change l'apparence des ambulances pour refléter leur nouvelle juridiction.

Ce faisant, le moniteur reconnaîtra que le Magen David Adom a rempli ses principales obligations en vertu des accords de 2005. Le moniteur a déjà conclu que le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien ont satisfait aux autres exigences de manière raisonnable dans les circonstances actuelles, à l'exception de certaines questions abordées dans ce rapport. Cela ne signifie toutefois pas que la situation générale dans laquelle le Croissant-Rouge palestinien travaille pourrait être alors considérée comme satisfaisante sur le plan humanitaire. La mise en œuvre du Protocole d'accord n'est pas une solution à tous les problèmes d'ordre humanitaire, mais le processus peut être dûment considéré comme contribuant à l'amélioration de l'environnement humanitaire en Israël et dans le territoire palestinien occupé.

\* \* \*