

Le pouvoir de l'humanité

Conseil des Délégués du Mouvement international
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

8 décembre 2019, Genève



FR

CD/19/13

33IC/19/9.5

Original : anglais

Pour information

CONSEIL DES DÉLÉGUÉS DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Genève, Suisse
8 décembre 2019

**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**

Rapport intérimaire

Document établi par

**M. Robert Tickner, Officier de l'ordre d'Australie, moniteur indépendant agissant en
vertu de la résolution 8 adoptée par la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-
Rouge et du Croissant-Rouge et entérinée par la résolution 5
du Conseil des Délégués de 2017**

Genève, octobre 2019

RÉSUMÉ

Le Protocole d'accord et l'Accord sur des arrangements opérationnels entre le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien, signés le 28 novembre 2005, ont clairement établi les bases de la coopération entre les deux Sociétés nationales, soit notamment un accord sur le cadre juridique applicable au territoire occupé par Israël en 1967 et le fait que le Croissant-Rouge palestinien est la Société nationale autorisée sur le territoire palestinien.

Le présent rapport présente les principaux aspects de la mise en œuvre des dispositions du Protocole d'accord relatives à la zone géographique des activités opérationnelles durant les 14 dernières années. Le travail du moniteur indépendant (moniteur) s'est basé sur les travaux réalisés au préalable entre autres par le gouvernement suisse (2006), la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2014-2015) et, en particulier, par Pär Stenbäck, durant les longues années où il a officié en qualité de moniteur (2007-2013).

Bien que le rapport du moniteur porte avant tout sur les dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, le moniteur se voit dans l'obligation de soulever une question ayant trait aux permis autorisant les services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien à exercer à Jérusalem-Est, un sujet couvert dans l'Accord sur les arrangements opérationnels. En effet, au moment de la rédaction du présent rapport, les services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien s'étaient vu refuser l'octroi d'un nouveau permis et le renouvellement des permis existants, et ce tant que le Croissant-Rouge palestinien ne retirerait pas le mot « Palestine » du logo figurant sur ses ambulances. Le moniteur a bon espoir qu'un plaidoyer convaincant de la part du Magen David Adom permettra de régler cette question d'ici aux réunions statutaires.

S'agissant des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, tout portait à croire que des avancées pourraient intervenir suite à la décision politique prise par le gouvernement d'Israël en septembre 2017, et communiquée au dernier Conseil des Délégués. Le gouvernement israélien avait alors confirmé que les ambulances utilisées dans les colonies de Cisjordanie ne porteraient plus le logo du Magen David Adom. Aux yeux du moniteur, nous nous acheminons vers la mise en œuvre des dispositions relatives au champ d'action géographique, objectif qui devait être réalisé bien avant le Conseil des Délégués de 2019.

Toutefois, les élections générales en Israël ont passé avant le calendrier serré convenu à cette fin.

À propos des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, le moniteur conclut donc qu'aucune des mesures concrètes demandées pour faire avancer la mise en œuvre dudit Protocole n'a encore été prise.

Le moniteur reste cependant optimiste quant au fait que d'importants progrès sur la voie de la mise en œuvre du Protocole d'accord, si ce n'est sa mise en œuvre pleine et entière, peuvent être réalisés d'ici aux réunions statutaires de décembre, à condition que le nouveau gouvernement israélien et le Magen David Adom s'y engagent. Le moniteur est disposé à retourner dans la région à tout moment avant la tenue des réunions statutaires pour aider les parties à faire avancer le dossier.

Au cas où l'occasion favorable de réaliser des progrès tangibles dans la mise en œuvre ne se présenterait pas d'ici aux réunions statutaires, et compte tenu que le calendrier prévu à cet effet est désormais dépassé, le Magen David Adom et le gouvernement israélien ne pourront, sous aucun prétexte, faire autrement que mettre pleinement en œuvre le Protocole d'accord dans le courant des premiers mois de 2020, s'ils veulent honorer les engagements convenus.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) se féliciterait d'une telle issue, qui constituerait pour lui une avancée historique, et qui permettrait au Magen David Adom de prospérer encore davantage au sein du Mouvement. Cela contribuerait en outre à renforcer la coopération entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom et à en élargir le périmètre, notamment en matière de préparation et de réponse aux crises humanitaires de demain.

La mise en œuvre du Protocole est cependant impensable sans un leadership fort et une volonté affirmée de la part de la Société nationale et du gouvernement israélien de traduire dans les faits les engagements pris dans ce sens.

Le moniteur tient à remercier les dirigeants du CICR, de la Fédération internationale et de la Commission permanente de l'appui qu'ils lui ont apporté dans sa fonction de moniteur au cours de ces trois dernières années. Toute une équipe l'a soutenu et a travaillé avec lui, dont Frank Mohrhauser et ses collègues de la Fédération internationale, et Michael Rudiak et ses collègues du CICR. Le moniteur a en outre été assisté par David Meltzer et, dans un deuxième temps, par Neal Litvack de la Croix-Rouge américaine. Il a également bénéficié du soutien de représentants du CICR et de la Fédération internationale en poste dans la région. Dans les premiers temps de sa prise de fonction, le moniteur a aussi pu compter sur Mads Harlem de la Croix-Rouge de Norvège, qui lui a apporté son soutien en qualité de conseiller.

Mais avant tout, le moniteur tient à remercier la direction du Magen David Adom d'Israël et du Croissant-Rouge palestinien pour leur coopération au processus indépendant de suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord, et pour la courtoisie que toutes les personnes lui ont témoignée.

MANDAT DU MONITEUR

Le moniteur tient son mandat de la résolution 10 adoptée par le Conseil des Délégués de 2015 et entérinée par la résolution 8 de la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale), et par la résolution 5 du Conseil des Délégués de 2017.

Lesdites résolutions demandent instamment au Magen David Adom de s'acquitter de ses obligations au titre des dispositions du Protocole d'accord relatives à la zone géographique de ses activités opérationnelles, et de prendre les mesures appropriées pour mettre fin au non-respect des dispositions en question. Le Magen David Adom et les autres parties concernées, en Israël et au-delà, étaient également priés de prendre des mesures concrètes supplémentaires pour mettre un terme à l'utilisation abusive du logo du Magen David Adom sur le territoire considéré comme étant situé dans la zone géographique du Croissant-Rouge palestinien. Le Mouvement, de son côté, a demandé à l'État d'Israël de continuer à apporter son soutien au Magen David Adom afin que les engagements pris par celui-ci au titre du Protocole d'accord soient pleinement mis en œuvre.

En vertu des résolutions susmentionnées, les présidents de la Fédération internationale et du CICR ont confirmé, avec l'aval de la Commission permanente, la nomination de M. Robert Tickner, Officier de l'ordre d'Australie et ministre honoraire, à la fonction de moniteur chargé du suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord. Le moniteur s'est notamment vu confier les tâches d'assurer un suivi régulier et de faire rapport deux fois par an au Mouvement, ainsi qu'au Conseil des Délégués de 2017, puis à la XXXIII^e Conférence internationale ; de valider les informations fournies par les deux Sociétés nationales concernant la mise en œuvre du Protocole d'accord et d'étudier des solutions constructives au sein du Mouvement pour régler les questions signalées dans les rapports.

Le Conseil des Délégués de 2017 est convenu de reconduire le mandat du moniteur et a exprimé son vif désir de voir la pleine mise en œuvre du Protocole d'accord réalisée et validée bien avant le Conseil des Délégués de 2019 et la XXXIII^e Conférence internationale.

Le moniteur a accepté d'assumer cette fonction sur une base volontaire.

ENVIRONNEMENT EXTERNE

La mise en œuvre du Protocole d'accord doit intervenir dans un des environnements politiques les plus complexes au monde, où s'entrecroisent chaque jour et de longue date des considérations humanitaires, politiques et sécuritaires, le tout sur fond de conflit. Aucun processus de paix n'est actuellement en place et l'occupation pose chaque jour davantage de problèmes, compte tenu de l'expansion des colonies israéliennes dans le territoire palestinien occupé. D'autre part, il n'existe toujours pas de dialogue entre Israéliens et Palestiniens sur la forme à donner à un nouveau processus de paix.

Il est dès lors compréhensible que des tensions persistent entre les Palestiniens, d'une part, et les autorités civiles et militaires israéliennes et les forces de sécurité en Cisjordanie, d'autre part ; ce qui a des répercussions pratiques sur l'action humanitaire des deux Sociétés nationales, notamment en ce qui concerne la fourniture de services médicaux d'urgence en Cisjordanie et à Jérusalem-Est.

En outre, la situation humanitaire toujours critique à Gaza, et les problèmes de sécurité qui en découlent, engendrent des contraintes opérationnelles supplémentaires pour les deux Sociétés nationales, dans l'exercice de leur mandat humanitaire. À noter enfin que la tenue de deux élections générales en Israël pendant la période précédant les réunions statutaires n'a fait que compliquer encore davantage la situation.

DISPOSITIONS DU PROTOCOLE D'ACCORD RELATIVES AU CHAMP D'ACTION GÉOGRAPHIQUE

A) Contexte et bref historique

Les questions soulevées dans le présent rapport remontent à de nombreuses années déjà. Le Protocole d'accord, dont découlent les obligations relatives au champ d'action géographique, a en effet été signé par les deux Sociétés nationales en 2005, préalablement à leur admission au sein du Mouvement. Il est historiquement attesté que la signature du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels a eu lieu en présence des autorités israéliennes et palestiniennes, en plus du gouvernement suisse qui assistait en qualité de témoin officiel.

Comme cela a déjà été relevé dans les rapports des moniteurs précédents, il a été convenu dans le Protocole d'accord que les deux Sociétés nationales agiraient en conformité avec le cadre juridique applicable au territoire palestinien occupé par Israël en 1967 ; que le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien reconnaissent le Croissant-Rouge palestinien comme étant la Société nationale autorisée sur le territoire palestinien, et que ce territoire était situé dans la zone géographique des activités opérationnelles et des compétences du Croissant-Rouge palestinien ; que le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien respecteraient chacun la juridiction de l'autre et qu'ils agiraient conformément aux Statuts et aux Règlements du Mouvement ; que le Magen David Adom d'Israël ferait en sorte de ne pas avoir de section en dehors des frontières de l'État d'Israël reconnues sur le plan international et que toutes les activités opérationnelles seraient menées conformément à la disposition relative au consentement contenue dans la résolution 11 de la Conférence internationale de 1921.

Comme cela a aussi été relevé dans les rapports des moniteurs précédents, les parties se sont ensuite entendues pour que le Magen David Adom procède en deux temps à la mise en conformité de ses opérations avec les dispositions du Protocole d'accord relatives au « champ d'action géographique ». Dans un premier temps, le Magen David Adom commencerait par transférer aux autorités locales ou à d'autres entités la responsabilité opérationnelle de la gestion des services médicaux d'urgence dans les colonies. Dans un deuxième temps, il modifierait l'apparence des ambulances et des uniformes du personnel médical d'urgence, de sorte qu'ils ne portent plus les mêmes marques distinctives que les véhicules et le personnel du Magen David Adom.

Le rapport du moniteur au dernier Conseil des Délégués de 2017 fait allusion à 68 ambulances israéliennes exploitées par les communautés et à 17 véhicules sanitaires, dont des unités mobiles de soins intensifs et d'autres ambulances utilisées sporadiquement en Cisjordanie.

Comme le moniteur précédent l'a indiqué à plusieurs reprises, d'après l'accord conclu entre les deux Sociétés nationales, ce n'est qu'une fois que ces deux étapes auront été réalisées que les dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique pourront être considérées comme mises en œuvre.

Si des progrès substantiels ont été réalisés sur la question du transfert de la responsabilité de la gestion des services médicaux d'urgence dans les colonies aux autorités locales ou à d'autres entités, il ressort que la question relative à l'apparence des véhicules des services médicaux d'urgence exploités par des volontaires communautaires dans les colonies israéliennes pose davantage de problèmes.

Bien que des progrès aient effectivement été réalisés en 2011 par le Magen David Adom sur cette question, le moniteur de l'époque faisait état d'événements intervenus ultérieurement dans le rapport qu'il avait soumis au Conseil des Délégués de novembre 2011. Il y relevait des problèmes rencontrés par le Magen David Adom, et notamment le fait que « [...] des actions commises par des individus voulant remettre les marques distinctives du Magen David Adom sur certaines ambulances [avaient] été signalées ». Et en effet, le Magen David Adom a indiqué par la suite, en août 2017 notamment, que la plupart des ambulances étaient repeintes dans le sens à rétablir le marquage du Magen David Adom. En outre, de nouvelles ambulances arborant les marques distinctives du Magen David Adom ont depuis été mises en circulation.

B) Résolution du Conseil des Délégués de 2015 et de la XXXII^e Conférence internationale

En 2015, la XXXII^e Conférence internationale a adopté par consensus une résolution qui dispose entre autres, ce qui suit :

1. *tout en prenant acte* avec grande satisfaction des progrès accomplis et en reconnaissant les mesures adoptées ces dix dernières années tant par le Croissant-Rouge palestinien que par le Magen David Adom d'Israël pour mettre en œuvre le Protocole d'accord et l'Accord sur des arrangements opérationnels, *note* cependant avec un profond regret que la Commission permanente est arrivée à la conclusion qu'« aucune mesure additionnelle [n'a] été prise depuis 2013 pour ce qui est des dispositions relatives au champ d'application géographique du Protocole d'accord »
2. *demande avec insistance* au Magen David Adom d'Israël de s'acquitter de ses obligations au titre des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, et de prendre les mesures appropriées pour mettre fin au non-respect des dispositions ;
3. *prie* le Magen David Adom d'Israël et les autres parties concernées, en Israël et au-delà, de prendre des mesures concrètes supplémentaires pour mettre un terme à l'utilisation abusive du

- logo du Magen David Adom d'Israël sur le territoire considéré comme étant situé dans la zone géographique du Croissant-Rouge palestinien ;
4. *demande* à l'État d'Israël de continuer à apporter son soutien au Magen David Adom d'Israël pour faire en sorte que les engagements pris par celui-ci au titre du Protocole d'accord soient pleinement mis en œuvre.

Enfin, dans le dernier paragraphe du dispositif de la résolution, il est dit que la Conférence internationale « *exprime* son désir sincère de voir la pleine mise en œuvre du Protocole d'accord réalisée et validée avant le Conseil des Délégués de 2017 ».

C) Évolution de la situation depuis le Conseil des Délégués de 2015 et la XXXII^e Conférence internationale

L'appel de la XXXII^e Conférence internationale à une mise en œuvre pleine et entière avant le Conseil des Délégués de 2017 n'a pas été suivi des effets escomptés.

Une importante avancée intervenue en amont du Conseil des Délégués de 2017 a cependant été signalée à la réunion par le moniteur. Dans sa résolution, la Conférence internationale demandait à l'État d'Israël de « continuer à apporter son soutien au Magen David Adom d'Israël pour faire en sorte que les engagements pris par celui-ci au titre du Protocole d'accord soient pleinement mis en œuvre ». À ce sujet, l'histoire a en effet montré¹ à quel point le soutien du gouvernement israélien était important pour obtenir des résultats durables, que ni le Mouvement ni les parties n'ont vus se concrétiser à ce jour.

Le moniteur a cependant rappelé aux Sociétés nationales que le Protocole d'accord est un contrat qui les engage mutuellement, et que le Magen David Adom demeure responsable de s'acquitter des obligations qui en découlent pour lui.

Une des premières démarches entreprises par le moniteur a été de s'approcher du ministère israélien des Affaires étrangères, pour donner suite à l'engagement écrit pris par ce dernier en 2015, tel que figurant dans le rapport de la Commission permanente soumis à la XXXII^e Conférence internationale. Le moniteur s'est dit très satisfait de ce qui est ressorti des échanges qu'il a eus avec les représentants du ministère, ce qui lui a permis de conclure, dans son rapport au Conseil des Délégués de 2017 que, bien que le Protocole d'accord n'ait pas été totalement mis en œuvre, « des étapes importantes ont été franchies qui ouvrent la voie à une mise en œuvre pleine et entière à l'avenir ». Le moniteur a annexé audit rapport la copie d'une lettre du ministère des Affaires étrangères datée du 11 septembre 2017. La lettre contenait des engagements fermes qui, s'ils étaient honorés, allaient permettre, aux yeux du moniteur, de venir à bout de questions délicates essentielles ayant trait aux obligations incombant au Magen David Adom au titre du Protocole d'accord. Le Conseil des Délégués a pris note avec satisfaction de ladite lettre, relevant qu'il y était « fait mention d'une décision et de mesures concrètes visant à contribuer à garantir le respect des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, ainsi que de sa volonté [du ministère] de procéder selon un calendrier établi pour faciliter des progrès substantiels sur cette question et faire en sorte que ces mesures soient mises en œuvre bien avant la XXXIII^e Conférence internationale de 2019 ».

Comme le moniteur l'a signalé au Conseil des Délégués, « [d]ans cette lettre, il est fait état d'un important processus interinstitutions », relevant particulièrement le fait que :

Ces consultations de haut niveau entre institutions ont été engagées par le gouvernement pour inclure d'autres acteurs clés. L'objectif était d'étudier les moyens d'aider le Magen David Adom

¹ Les efforts entrepris en 2011 par le Magen David Adom en vue de modifier le marquage des ambulances utilisées par les communautés dans les colonies de Cisjordanie n'ont par exemple pas pu être pérennisés, faute d'une mobilisation active du gouvernement dans ce sens.

d'Israël à mettre un terme à l'utilisation abusive de son logo par les colons ou les municipalités dont les ambulances avaient été repeintes par le Magen David Adom d'Israël en 2011 et portaient alors des insignes propres à les différencier des ambulances exploitées par le Magen David Adom.

Comme le moniteur l'a également fait remarquer au Conseil des Délégués de 2017 :

Les principaux paragraphes du dispositif de la lettre du gouvernement confirment que le signataire a officiellement informé le moniteur que, suite au lancement dudit processus de consultation de haut niveau entre institutions [...] « il a été décidé que les "ambulances municipales" [c'est-à-dire celles conduites par des volontaires de communautés israéliennes installées dans les colonies de Cisjordanie] arboreraient en permanence un logo différent et clairement différenciable du logo officiel du Magen David Adom. » La lettre confirmait également que les autorités israéliennes étudiaient alors « diverses options qui permettraient de remplacer le logo du Magen David Adom tout en faisant en sorte que tous les habitants de cette zone² continuent de bénéficier des services médicaux de la meilleure qualité possible au regard des réalités ». La lettre se poursuivait en ces termes : « Le remplacement du logo du Magen David Adom commencera, dans la mesure du possible, dans le courant de l'année prochaine, à moins que les circonstances n'exigent une prolongation limitée de cette période. » Il était en outre mentionné que le gouvernement était déterminé à faire de son mieux pour faciliter des progrès substantiels sur ce sujet et, si les circonstances le permettaient, à faire en sorte que le processus soit terminé bien avant la XXXIII^e Conférence internationale.

Si le moniteur s'est montré clair, ouvert et, par moments, expansif dans l'accueil qu'il a réservé à la lettre dans laquelle le gouvernement d'Israël faisait part de ses engagements, il n'a jamais manqué de tempérer son optimisme, rappelant à toutes les parties que c'était à lui qu'il reviendrait finalement de faire rapport au Conseil des Délégués de 2019 et à la XXXIII^e Conférence internationale sur les véritables progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements pris, et qu'il le ferait sans crainte ni favoritisme. Une attitude essentielle pour garantir son intégrité de rapporteur et la confiance dans le processus de suivi indépendant mené par ses soins. Des faits plutôt que des mots, voilà ce à quoi aspire le Mouvement afin de régler les questions toujours en suspens.

Dans cette optique, le moniteur a soumis un nouveau rapport au Mouvement en juin 2018, autrement dit, bien avant l'expiration du délai fixé pour la mise en œuvre, et ce, de manière à rappeler clairement aux parties ce qui leur était demandé au titre des résolutions adoptées antérieurement par le Mouvement et des accords passés entre elles. Ces demandes et observations ont été consignées comme suit dans le rapport :

- 1) Comme le Conseil des Délégués l'a clairement indiqué, le Mouvement sera peu disposé, en 2019, à quelques mois de la XXXIII^e Conférence internationale, à lire des rapports portant sur des « engagements pour l'avenir ». La seule chose qui l'intéressera à ce stade sera de prendre connaissance de développements tangibles, positifs et vérifiés, dont on pourra considérer qu'ils contribueront à la pleine mise en œuvre du Protocole d'accord.
- 2) Aussi, des mesures concrètes doivent-elles être prises pour donner suite aux engagements de réaliser la mise en œuvre « bien avant » la XXXIII^e Conférence internationale.
- 3) La résolution du Conseil des Délégués de 2017 ainsi que celles adoptées antérieurement par la Conférence internationale prévoient d'éventuelles conséquences en cas d'absence de mise en œuvre.
- 4) Le moniteur a insisté auprès du Magen David Adom et attiré une nouvelle fois l'attention du gouvernement israélien sur « la nécessité de veiller à ce que tout marquage adopté soit différent et clairement différenciable du logo du Magen David Adom d'Israël ». Le moniteur a offert de s'entretenir avec la Magen David Adom et le gouvernement israélien afin de s'assurer que le nouveau logo sera clairement différenciable.

² Autrement dit, les colonies israéliennes.

Dans le cadre de communications officielles ultérieures avec le Magen David Adom, le moniteur a aussi réitéré un certain nombre de principes clés, et notamment :

- Sa recommandation faite au Magen David Adom de veiller à ce que, à quelques mois de la XXXIII^e Conférence internationale, les progrès réalisés jusqu'ici au titre du Protocole d'accord ne subissent aucun recul.
- L'importance de faire en sorte que le personnel des ambulances exploitées dans les communautés de Cisjordanie renonce à porter les uniformes du Magen David Adom, faute de quoi la mise en œuvre pleine et entière du Protocole d'accord ne pourra toujours pas être validée.
- La nécessité que les contrats passés avec les colonies et régissant l'utilisation des ambulances utilisées par les communautés restent en vigueur.

Dans les recommandations qu'il a adressées au Magen David Adom et au gouvernement israélien, le moniteur a également proposé une méthode pratique permettant de vérifier aisément la manière dont les ambulances sont repeintes, en photographiant dûment chaque véhicule « avant et après », afin de pouvoir montrer qu'il a été repeint en bonne et due forme.

Absolument rien ne permet de laisser penser que la qualité des services médicaux d'urgence à disposition des habitants risquerait de pâtir du fait que ces questions soient réglées à la satisfaction du Mouvement.

Le Magen David Adom a confirmé au moniteur qu'il était disposé à se plier à la décision du gouvernement israélien relative aux logos, tout en affirmant catégoriquement qu'il avait besoin, pour aller de l'avant, d'une directive claire du gouvernement, ou de toute autre trace d'une position publique attestant l'existence d'une décision officielle. Le gouvernement israélien en a été formellement notifié par le CICR et la Fédération internationale. Le moniteur est fermement convaincu que, ce faisant, le gouvernement israélien agirait en totale cohérence avec la décision politique déjà prise, et à laquelle fait allusion la lettre du 11 septembre susmentionnée.

D) La situation actuelle en bref

Compte tenu des engagements à agir obtenus du gouvernement israélien, du calendrier établi et du processus de consultation lancé par le gouvernement dont il est question ci-dessus, la mise en œuvre d'une composante clé³ des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique est désormais entre les mains du Magen David Adom, soutenu pour ce faire par le gouvernement israélien.

Selon le calendrier établi pour la mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement israélien dans la lettre du mois de septembre 2017, tout devait avoir été réglé « bien avant » les réunions statutaires. Dans le courant 2018, le moniteur a clairement indiqué à toutes les parties qu'il rédigerait son rapport final et le remettrait au CICR et à la Fédération internationale en septembre 2019, et que la mise en œuvre devrait être réalisée d'ici là.

Le moniteur reconnaît l'occasion manquée, en 2018, pour les partenaires israéliens, d'obtenir les éclaircissements concernant la directive que le Magen David Adom demandait pour venir étayer la lettre adressée au moniteur par le ministère des Affaires étrangères.

Le moniteur relève que le calendrier qui avait été convenu a été difficile à respecter tant pour le gouvernement israélien que pour le Magen David Adom, étant donné les deux élections générales organisées dans le courant 2019. Un processus devant conduire à la formation d'un

³ La liste complète des conditions requises pour une mise en œuvre pleine et entière telle que définie dans les résolutions adoptées à ce jour et les accords entre les parties est dressée à la rubrique précédente.

nouveau gouvernement est actuellement en cours en Israël, même si, au moment de la rédaction du présent rapport, il n'a pas encore abouti.

Le moniteur espère qu'une fois formé, le nouveau gouvernement trouvera, d'ici aux réunions statutaires, une occasion favorable d'agir, en donnant suite aux engagements exprimés dans sa lettre du 11 septembre 2017, et en prenant les mesures nécessaires associées pour soutenir le Magen David Adom à mettre pleinement en œuvre le Protocole d'accord.

Aussi a-t-il informé le gouvernement israélien et les deux Sociétés nationales qu'il serait disposé à retourner dans la région, à tout moment et au pied levé, avant les réunions statutaires, pour être consulté sur la mise en œuvre et le processus de validation suggéré à cet effet. Le moniteur a fortement insisté auprès des parties sur le fait qu'on ne pouvait plus se satisfaire de promesses de mise en œuvre, mais qu'il fallait absolument parvenir à une mise en œuvre pleine et entière, si l'on voulait donner suite aux résolutions adoptées par consensus aux réunions statutaires de 2015 et 2017.

MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD SUR DES ARRANGEMENTS OPÉRATIONNELS

Le Protocole d'accord conclu entre les Sociétés nationales prévoit à son article 6 que « [l]e Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien coopéreront pour la mise en œuvre du présent Protocole d'accord dès la signature de celui-ci et en ayant recours à des arrangements opérationnels, comme l'a décidé le groupe de travail conjoint ».

Un Accord sur des arrangements opérationnels avait ainsi été signé simultanément par le président du Croissant-Rouge palestinien et le président du Conseil du Magen David Adom d'Israël.

Reconnaissant que sa première priorité était la mise en œuvre des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, le moniteur s'est, par la force des choses, aussi penché sur les arrangements opérationnels conclus entre les deux Sociétés nationales, tels que définis dans l'Accord sur des arrangements opérationnels.

Paragraphe 1 de l'Accord sur des arrangements opérationnels – Travail de lobbying et de sensibilisation

Le paragraphe 1 de l'Accord sur des arrangements opérationnels porte sur l'obligation faite au Magen David Adom d'Israël d'apporter son soutien au Croissant-Rouge palestinien en faisant pression sur les autorités israéliennes compétentes et en les sensibilisant à des questions pratiques de routine, à l'accès humanitaire vital et autres sujets d'intérêt concernant le Croissant-Rouge palestinien. Dans la pratique, il est attendu du Magen David Adom qu'il aide le Croissant-Rouge palestinien en faisant pression sur les autorités israéliennes compétentes, et ce, aux fins suivantes :

- a. obtenir la libre circulation des ambulances et des véhicules du Croissant-Rouge palestinien sur l'ensemble du territoire palestinien afin de fournir des services médicaux d'urgence et autres services humanitaires ;
- b. permettre aux véhicules, aux ambulances et au personnel du Croissant-Rouge palestinien d'avoir accès à toutes les personnes ayant besoin de services médicaux ou autres services humanitaires ;
- c. faciliter le passage des ambulances aux postes de contrôle et créer des voies rapides distinctes, afin que les ambulances puissent transporter les patients vers les hôpitaux israéliens, le cas échéant ; et faciliter le passage des patients par le pont Allenby ;
- d. faciliter le passage des patients, le cas échéant, entre la bande de Gaza et la Cisjordanie ;
- e. prévoir des zones stériles pour les ambulances du Croissant-Rouge palestinien aux postes de contrôle importants ;

- f. permettre l'accès des ambulances du Croissant-Rouge palestinien à la maternité du Croissant-Rouge à Jérusalem-Est et leur stationnement, et faciliter l'accès aux hôpitaux, aux services médicaux et autres services humanitaires comme précisé par le Comité de liaison.

Sujet d'inquiétude immédiat

D'emblée, il existe un sujet de vive préoccupation qui mérite d'être rapporté au Mouvement. Lors de ses discussions avec des représentants du Croissant-Rouge palestinien à Jérusalem-Est durant sa dernière visite dans la région, en juin 2019, le moniteur a été rendu attentif au fait que les services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien s'étaient vu refuser l'octroi d'un nouveau permis et le renouvellement des permis existants lui permettant d'exercer à Jérusalem-Est, et ce tant que le Croissant-Rouge palestinien ne retirerait pas le mot « Palestine » du logo figurant sur ses ambulances.

Le moniteur a immédiatement alerté le gouvernement israélien, lui faisant part de son inquiétude face à ce recul dans les progrès accomplis. Faute de règlement, ce problème risque de compromettre la réalisation du Protocole d'accord, au titre duquel le Croissant-Rouge palestinien avait jusque-là pu fournir d'importants services médicaux d'urgence à Jérusalem-Est, comme prévu par le Protocole d'accord et l'Accord sur des arrangements opérationnels. Au moment de la rédaction du présent rapport, la question n'a malheureusement pas été réglée.

Le moniteur rappelle que l'accord passé en 2007 entre le gouvernement israélien, le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien prévoit que les ambulances stationnées à Jérusalem-Est porteront les marques distinctives et le logo du Croissant-Rouge palestinien.

Le Magen David Adom a, et c'est tout à son honneur, attiré à plusieurs reprises l'attention du ministère israélien de la Santé sur la question, et il l'a maintenant officiellement saisi par écrit. Dans la lettre qu'il lui a adressée, le Magen David Adom soutient pleinement l'octroi de permis aux ambulances du Croissant-Rouge palestinien aux conditions déjà convenues. La lettre est accompagnée de photos d'ambulances du Croissant-Rouge palestinien prises par le CICR à Jérusalem-Est, pour bien montrer que le logo qu'elles arborent est celui qu'elles ont toujours utilisé. Des membres haut placés du personnel du Magen David Adom se sont directement impliqués dans ce dossier.

Questions générales d'accès

Afin d'honorer ses engagements au titre de l'Accord sur des arrangements opérationnels, le Magen David Adom s'est, de manière générale, efforcé de permettre l'accès des véhicules, des ambulances et du personnel du Croissant-Rouge palestinien à toutes les personnes ayant besoin de services médicaux d'urgence ou d'autres services humanitaires, fait qui mérite d'être reconnu et encouragé.

Cela dit, certaines questions d'accès humanitaire plus générales rencontrées par les ambulances du Croissant-Rouge palestinien, et à propos desquelles la Société nationale ne cesse de faire part de ses inquiétudes, demeurent très problématiques. Un des problèmes particulièrement épineux tient aux difficultés récurrentes auxquelles se heurtent les ambulances du Croissant-Rouge palestinien transportant des patients de la bande de Gaza (par le point de passage d'Erez) vers Jérusalem et la Cisjordanie, en raison du régime de permis appliqué par les autorités israéliennes aux chauffeurs de la Société nationale originaires de Cisjordanie.

Le Croissant-Rouge palestinien peine aussi régulièrement à obtenir en temps voulu des permis pour ses employés cisjordanais travaillant à Jérusalem. Autant de problèmes pour le

règlement desquels l'action de plaider entreprise par le Magen David Adom devrait aider le Croissant-Rouge palestinien à exercer son mandat humanitaire.

À ce propos, les indications univoques fournies au moniteur par les deux Sociétés nationales lors de ses rencontres avec leurs représentants en juin 2019 l'encouragent à penser que des processus de communication plus efficaces en matière de lobbying et de plaider pourront être amorcés entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom. Dans cet esprit, les deux Sociétés nationales se sont engagées à soutenir fermement la réinstauration des réunions du Comité de liaison telles que prévues par l'Accord sur des arrangements opérationnels. Les responsables administratifs des deux Sociétés nationales sont vivement encouragés à participer aux futures réunions, conformément aux dispositions de l'Accord sur des arrangements opérationnels.

À noter que lors des deux réunions du Comité de liaison de juin et septembre 2019, les parties se sont avant tout penchées sur des questions opérationnelles, notamment celle de l'octroi de permis aux ambulances du Croissant-Rouge palestinien, pour qu'elles puissent aller et venir entre la Cisjordanie et le point de passage d'Erez.

Les réunions organisées entre le Croissant-Rouge palestinien, le Magen David Adom et les hôpitaux de Jérusalem-Ouest ont été un autre point positif, dans la mesure où elles ont permis d'aborder des questions d'accès essentielles pour le Croissant-Rouge palestinien. Le moniteur salue les efforts consentis par les deux Sociétés nationales pour organiser les réunions du Comité de liaison et se félicite des résultats constructifs sur lesquels elles ont débouché.

Le moniteur appelle instamment les deux Sociétés nationales à poursuivre ces réunions spontanément, sans qu'il les y invite. Il va sans dire que le CICR et la Fédération internationale sont disposés à assister les Sociétés nationales dans l'organisation desdites réunions.

Paragraphe 2 de l'Accord sur des arrangements opérationnels – Coopération

Le présent rapport a déjà relevé les retombées humanitaires très positives en termes de vies sauvées découlant de la collaboration et de la coopération entre les deux Sociétés nationales, s'agissant de la mise en œuvre du paragraphe 1 de l'Accord sur des arrangements opérationnels.

Son paragraphe 2 stipule quant à lui que le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien renforceront leur coopération dans l'accomplissement de leur mandat humanitaire de plusieurs manières, notamment en renforçant leurs systèmes de communication et en s'engageant à échanger leurs connaissances et données d'expérience dans des domaines tels que la préparation aux catastrophes, les services médicaux d'urgence et les premiers secours ; et ce, en organisant des formations conjointes et réciproques, des réunions, des échanges de volontaires et de jeunes, ainsi que des rencontres régulières des services médicaux d'urgence, des jeunes et des volontaires, et en faisant en sorte que le Comité de liaison se réunisse une fois par mois ou plus, si nécessaire. L'accord comporte en outre des dispositions relatives aux programmes de sensibilisation et à la coopération sur des questions telles les banques de sang⁴.

Dans son rapport au Conseil des Délégués de 2017, le moniteur a relevé ce qui suit :

On notera aussi un autre domaine dans lequel la collaboration entre les Sociétés nationales est d'une nécessité vitale : celui de la préparation de l'action en cas de catastrophe et de l'effort de relèvement qui serait engagé si un séisme majeur se produisait dans la région. On rappelle au

⁴ Le Croissant-Rouge palestinien a suspendu ses services de banque de sang il y a une dizaine d'années.

moniteur que le dernier séisme majeur remonte à 1927 et que les précédents qui se sont produits au cours de l'histoire le long des lignes de faille géologiques qui passent à travers la Cisjordanie et la vallée du Jourdain ont été plus dévastateurs encore.

Le moniteur concluait dans le rapport précité qu'« [u]ne catastrophe naturelle de ce type à l'avenir ne respectera[it] aucune frontière géographique ».

Le moniteur n'est pas parvenu à persuader le Croissant-Rouge palestinien de coopérer avec le Magen David Adom sur ce dossier aux nombreuses implications humanitaires. Le moniteur prend note de la position et des points de vue du Croissant-Rouge palestinien selon lesquels, tant que les questions ayant trait au champ d'action géographique ne seront pas réglées, il n'y aura pas de coopération ni même de réunions autour de ce sujet ni d'autres sujets similaires. Le moniteur prend note également de la profonde déception ressentie par les dirigeants du Croissant-Rouge palestinien du fait que les dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique n'ont toujours pas été pleinement mises en œuvre.

Il en découle qu'aucun autre type de coopération telle que prévue au paragraphe 2 de l'Accord sur des arrangements opérationnels ne sera envisageable tant les questions liées à la mise en œuvre des dispositions relatives au champ d'action géographique ne seront pas réglées par le Magen David Adom. Autrement dit, il n'y a et il n'y aura aucune coopération ni aucun échange sur des questions telles que les services médicaux d'urgence, les premiers secours, la préparation aux catastrophes, les jeunes et les volontaires, ni d'ailleurs aucune réunion de haut niveau de quelque type que ce soit entre les deux Sociétés nationales, autre que les réunions du Comité de liaison, pour autant qu'elles continuent à être organisées comme les parties s'y sont engagées.

Conclusion

Il ne fait aucun doute que le Mouvement veut encore croire à la réalisation de la mise en œuvre pleine et entière du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels, tel que stipulé dans les résolutions adoptées par consensus aux réunions statutaires de 2015 et de 2017.

Un tel résultat aurait par ailleurs des conséquences humanitaires positives du fait qu'il permettrait aux deux Sociétés nationales de coopérer plus efficacement sur d'importants dossiers les concernant l'une et l'autre, comme le conflit dans la région ou encore les catastrophes naturelles qui pourraient la frapper.

À propos des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, le moniteur conclut cependant qu'aucune des mesures concrètes demandées pour faire avancer la mise en œuvre dudit Protocole n'a encore été prise.

Le moniteur reste cependant optimiste quant au fait que d'importants progrès sur la voie de la mise en œuvre du Protocole d'accord, si ce n'est sa mise en œuvre pleine et entière, peuvent être réalisés d'ici aux réunions statutaires de décembre, à condition que le nouveau gouvernement israélien et le Magen David Adom s'y engagent. Le moniteur est disposé à retourner dans la région à tout moment avant la tenue des réunions statutaires pour aider les parties à faire avancer le dossier.

Au cas où l'occasion favorable de réaliser des progrès tangibles dans la mise en œuvre ne se présenterait pas d'ici aux réunions statutaires, la responsabilité de réaliser la mise en œuvre incombera alors au nouveau gouvernement israélien et au Magen David Adom.

Compte tenu que le calendrier convenu est désormais dépassé, les parties concernées ne pourront, sous aucun prétexte, faire autrement que mettre pleinement en œuvre le Protocole

d'accord dans le courant des premiers mois de 2020, si elles veulent honorer les engagements convenus.