



Le pouvoir de l'humanité

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

22-23 juin 2022, Genève

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

Juin 2022

FR

CD/22/15
Original : anglais
Pour information

Document établi par M. Robert Tickner, Officier de l'ordre d'Australie,
moniteur indépendant agissant en vertu de la résolution 10 adoptée par le
Conseil des Délégués de 2019 et entérinée par la résolution 8 de la
XXXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

RÉSUMÉ

En 2019, le Conseil des Délégués et la XXXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) ont exprimé leur vive déception quant au fait que, après presque 14 ans, le Protocole d'accord entre le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien n'était toujours pas pleinement mis en œuvre.

Reconnaissant que la mise en œuvre pleine et entière du Protocole d'accord constituerait une avancée importante pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) et contribuerait à rendre celui-ci plus fort et plus uni, le Conseil des Délégués et la Conférence internationale ont demandé au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) de renouveler le mandat de moniteur indépendant jusqu'au Conseil des Délégués de 2021, ainsi que de faire en sorte qu'un rapport sur la mise en œuvre du Protocole d'accord soit présenté au Conseil des Délégués de 2021 et, par son intermédiaire, à la XXXIV^e Conférence internationale.

Le Conseil des Délégués de 2019 et la XXXIII^e Conférence internationale ont également réaffirmé leur détermination collective à appuyer la pleine mise en œuvre du Protocole d'accord et ont exprimé leur vif désir de voir cette pleine mise en œuvre réalisée et validée, comme un symbole important d'espoir et de réussite.

Robert Tickner, Officier de l'ordre d'Australie, a été nommé en 2016 pour poursuivre le suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord et de son pendant, l'Accord sur des arrangements opérationnels – tâche assumée précédemment par le gouvernement suisse (en 2006), par le Finlandais Pär Stenbäck (moniteur entre 2007 et 2013) puis par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (en 2014 et 2015). Il s'agit ici du septième rapport présenté au Mouvement par M. Tickner depuis le début de son mandat, et du seizième rapport écrit soumis au Mouvement depuis la signature, en novembre 2005, du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels.

Il est profondément regrettable que le présent rapport aboutisse à la conclusion que le Magen David Adom continue d'opérer sur le territoire du Croissant-Rouge palestinien – tel que défini par le Protocole d'accord – sans son consentement, ce qui constitue une violation du Principe fondamental d'unité, et qu'aucune avancée notable n'a été observée dans le développement de la collaboration entre les deux Sociétés nationales envisagée dans le Protocole d'accord et l'Accord sur des arrangements opérationnels. Et cela, en dépit des engagements humanitaires consignés dans ces documents, ainsi que des multiples rappels adressés aux deux Sociétés nationales dans les précédents rapports de suivi. Le moniteur réitère les principes et les préoccupations déjà formulés à cet égard.

Le règlement de toutes les questions en suspens, de la manière préconisée par le moniteur dans ses deux derniers rapports intérimaires, constituerait un grand pas en avant pour les deux Sociétés nationales ainsi qu'une formidable réussite pour le Mouvement dans son ensemble.

En complément de toute autre action qui pourrait être décidée par le Conseil des Délégués concernant l'avenir du processus de suivi, le présent rapport se conclut par une ferme recommandation de poursuivre les démarches constructives de diplomatie et de plaider auprès du gouvernement israélien, en accord avec les intentions exprimées dans les précédentes résolutions du Conseil des Délégués et de la Conférence internationale. Il encourage également le gouvernement israélien à soutenir le Magen David Adom dans la mise en œuvre du Protocole d'accord.

INTRODUCTION ET CONTEXTE

Il convient de lire ce rapport en gardant présent à l'esprit le rapport soumis par le moniteur au Conseil des Délégués de 2019 et à la XXXIII^e Conférence internationale, lequel décrit les engagements pris par les parties concernées ainsi que les efforts entrepris depuis plusieurs années en vue de les honorer. Ce rapport a été mis à la disposition du Mouvement et est joint au présent document (annexe A).

Un rapport intérimaire plus récent, daté de septembre 2021, a mis en lumière les principaux facteurs ne relevant pas de la responsabilité des parties qui ont eu un impact, au cours de la période écoulée depuis le dernier Conseil des Délégués, sur la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels (reproduits à l'annexe B) ainsi que sur le processus de suivi indépendant en soi.

Le rapport a ainsi rappelé que, peu après le dernier Conseil des Délégués, le Covid-19 a commencé à se propager dans le monde entier, avec les répercussions que l'on sait et qu'il est inutile de détailler ici. En conclusion, en raison de la conjonction de divers événements – la succession d'élections infructueuses en Israël, la pandémie de Covid-19 ainsi que l'intense et préoccupant épisode de violence survenu dans la région en mai 2021 (essentiellement, mais pas uniquement, dans la bande de Gaza et à proximité du territoire israélien, avec des conséquences humanitaires catastrophiques dans certaines localités) –, il a été impossible pour le moniteur de se rendre sur place et de mener des discussions de fond avec les deux Sociétés nationales et leurs autorités respectives.

Le rapport intérimaire a en outre noté que, face aux nombreuses répercussions de la pandémie ainsi que de l'épisode de violence, la priorité pour les deux Sociétés nationales a été d'apporter une aide humanitaire aux communautés touchées.

Au moment de la rédaction du présent rapport, ces différents facteurs ont toujours, à des degrés divers, un impact négatif sur la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels.

FAITS NOUVEAUX SURVENUS DEPUIS LE DERNIER RAPPORT INTÉRIMAIRE DU MONITEUR (SEPTEMBRE 2021)

En juillet 2021, le moniteur a envoyé une lettre officielle au Magen David Adom pour lui demander une nouvelle fois des informations à jour sur ses activités opérationnelles menées dans des zones définies par le Protocole d'accord comme étant situées sur le territoire palestinien et en dehors des frontières de l'État d'Israël reconnues sur le plan international. Dans ce courrier, il a aussi demandé au Magen David Adom des informations sur l'état de la législation relative à la protection des emblèmes, qui devait adapter les dispositions de la loi relative au Magen David Adom à la révision des Statuts du Mouvement opérée en 2006, à la suite de l'adoption du troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949.

Le moniteur a également écrit au Croissant-Rouge palestinien en juillet 2021 pour lui demander des informations complémentaires en vue de rendre compte, de manière précise et détaillée, de l'avancement de la mise en œuvre de toutes les dispositions du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels au prochain Conseil des Délégués.

Le moniteur a reçu du Croissant-Rouge palestinien deux rapports d'évaluation des progrès : le premier en août 2021 portant sur la période du 1^{er} novembre 2020 au 31 juillet 2021, et le second en avril 2022 portant sur la période du 1^{er} août 2021 au 31 mars 2022. Ce dernier traitait des questions relatives au champ d'action géographique, ainsi que des « problèmes et

obstacles » auxquels le Croissant-Rouge palestinien indiquait être confronté dans le cadre de sa mission humanitaire et médicale.

Ce n'est que le 5 mai 2022 que le moniteur a reçu du Magen David Adom une réponse à sa lettre de juillet 2021, malgré des demandes répétées visant à obtenir ces informations sollicitées depuis plusieurs années déjà.

Pour les motifs susmentionnés, le moniteur n'a pas été en mesure à ce jour de procéder à une analyse factuelle des informations fournies par les deux Sociétés nationales, ni à leur validation comme demandé par le Conseil des Délégués de 2019 dans sa résolution 10. Le moniteur n'a toutefois aucune raison de douter de l'exactitude des informations fournies, ni de celles faisant état de la présence opérationnelle du Magen David Adom dans des zones considérées comme relevant du champ d'action géographique et des compétences du Croissant-Rouge palestinien.

Dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique

En ce qui concerne les informations sur le champ d'action géographique demandées par le moniteur, et faisant suite à la précédente communication reçue par ce dernier, datée du 28 août 2017, le Magen David Adom a confirmé qu'il exploite toujours, au maximum, 18 unités mobiles de soins intensifs et ambulances en Cisjordanie¹. S'agissant de l'organisation des services médicaux d'urgence dans les colonies israéliennes en Cisjordanie, le Magen David Adom a fait savoir dans sa réponse qu'il a « remis en 2011 68 ambulances supplémentaires aux conseils locaux et régionaux (appelés "municipalités" ou "communautés") [...] ». Dans les situations d'urgence médicale, lorsque ces ambulances sont la ressource disponible la plus proche du lieu de l'incident, le Magen David Adom les déploie en qualité de premiers intervenants ».

Dans son rapport adressé au moniteur, le Croissant-Rouge palestinien a cherché à documenter les « nombreux cas où le Magen David Adom a continué d'opérer dans la zone géographique du Croissant-Rouge palestinien ».

Quant au Magen David Adom, il a indiqué au moniteur qu'il s'était conformé à la demande formulée par le ministère israélien de la Santé d'établir des centres de vaccination contre le Covid-19 et de tests antigéniques rapides à Jérusalem-Est.

Protection des emblèmes en Israël et sur le territoire palestinien occupé

Par le rapport du Croissant-Rouge palestinien sur l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Protocole d'accord (couvrant la période jusqu'au 30 septembre 2018) qui lui a été remis lors de sa mission de suivi de novembre 2018, le moniteur a appris qu'une loi palestinienne sur l'emblème était prête à être adoptée en décembre 2006. Cependant, du fait du contexte politique qui prévalait à l'époque, le Croissant-Rouge palestinien a décidé de travailler avec ses autorités pour que la loi en question soit promulguée par décret présidentiel. Le projet définitif de loi relative à l'utilisation et à la protection des emblèmes du croissant rouge, de la croix rouge et du cristal rouge a ainsi été soumis au cabinet du président de l'Autorité palestinienne en octobre 2007 et adopté huit ans plus tard, le 7 septembre 2015².

¹ La lettre du 5 mai 2022 adressée par le Magen David Adom au moniteur se réfère aux « régions de Judée et de Samarie » et non à la Cisjordanie.

² Décret-loi n° 15 de 2015.

Le moniteur demeure préoccupé par le fait que l'apparence des ambulances utilisées par les communautés israéliennes en Cisjordanie n'est ni différente, ni clairement différenciable de celle des ambulances du Magen David Adom.

Dans sa lettre du 20 juillet 2021 adressée à la direction du Magen David Adom, le moniteur demandait également des informations sur l'état de la législation relative à la protection des emblèmes en Israël. Dans sa réponse, le Magen David Adom a confirmé en substance qu'en 2007 le gouvernement israélien avait proposé un amendement législatif à la loi relative au Magen David Adom pour permettre à la Société nationale d'utiliser également l'emblème du cristal rouge. Le Magen David Adom a fait savoir que cet amendement à la loi existante n'avait toutefois pas été accepté par la Knesset. Il a aussi indiqué qu'en dépit de la non-adoption de cet amendement législatif, « le gouvernement israélien reconn[aissait] le cristal rouge comme l'un des emblèmes utilisés par le Magen David Adom et en tant qu'emblème protecteur neutre ». La Société nationale israélienne n'est plus favorable à une modification de la loi relative au Magen David Adom, comme proposé initialement en 2006³ et au travers du projet de législation déposé en 2007 à la Knesset.

Questions couvertes par l'Accord sur des arrangements opérationnels

Permettre aux ambulances et au personnel du Croissant-Rouge palestinien d'avoir accès à toutes les personnes ayant besoin de services médicaux d'urgence

Le Croissant-Rouge palestinien affirme qu'à plusieurs reprises ses services médicaux d'urgence ont été « perturbés par la police israélienne à travers des actes de harcèlement verbal et physique ainsi que l'utilisation de gaz lacrymogènes et de grenades assourdissantes à l'encontre de ses équipes et de ses ambulances ». Le rapport de la Société nationale palestinienne fait état de diverses « violations commises contre la mission médicale en Cisjordanie (y compris à Jérusalem) et dans la bande de Gaza ».

Faciliter le passage des ambulances aux postes de contrôle

Dans son rapport, le Croissant-Rouge palestinien s'est attaché à mettre en lumière ce qu'il qualifie de « refus d'accorder aux ambulances du Croissant-Rouge palestinien l'accès à Jérusalem », indiquant que plus de 90% des 646 tentatives de transfert de patients vers Jérusalem effectuées durant la période couverte par le rapport « s'étaient soldées par un refus des militaires israéliens aux postes de contrôle situés tout autour de Jérusalem » et avaient ainsi nécessité le recours à des procédures dites de « transbordement ».

Permettre aux services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien d'exercer à Jérusalem-Est

Dans son rapport de septembre 2021, le moniteur a confirmé que la question de l'octroi de nouveaux permis et du renouvellement des permis existants autorisant les services médicaux d'urgence du Croissant-Rouge palestinien à exercer à Jérusalem-Est – un sujet de vive préoccupation dans le rapport présenté en 2019 au Conseil des Délégués et à la XXXIII^e Conférence internationale – avait été réglée, le Croissant-Rouge palestinien lui ayant par ailleurs fait part de sa reconnaissance pour les démarches entreprises à cet effet par le Magen David Adom.

Dans son rapport d'avril 2022, le Croissant-Rouge palestinien a indiqué qu'il s'était vu « refuser l'accès à des personnes blessées par des tirs des forces de police israéliennes lors de divers incidents », tandis que « les ambulances du Magen David Adom pouvaient circuler librement ».

³ Voir le rapport du gouvernement suisse à la XXIX^e Conférence internationale ainsi que la lettre figurant en annexe à ce rapport, datée du 17 juin 2006 et envoyée par Noam Yifrach, président du Comité exécutif du Magen David Adom, p. 53.

Le Magen David Adom a fait rapport au moniteur sur l'état d'avancement de la proposition d'organiser une formation à l'intention des techniciens urgentistes de la section du Croissant-Rouge palestinien de Jérusalem-Est afin de permettre l'exploitation à pleine capacité d'une ambulance dotée de dispositifs de réanimation – proposition qui avait été formulée à l'origine lors d'une réunion du Comité de liaison entre les deux Sociétés nationales début 2020 – ainsi que sur d'autres aspects relatifs à la coordination opérationnelle avec cette même section, notamment la fourniture d'une assistance technique et matérielle pour les secouristes.

Faciliter le passage des patients entre la bande de Gaza et la Cisjordanie/Jérusalem

Enfin, dans son rapport, le Croissant-Rouge palestinien a déploré les retards observés dans le transfert des patients depuis la bande de Gaza.

Bien que ne relevant pas du champ d'application du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels, la plupart des questions soulevées par le Croissant-Rouge palestinien font l'objet d'une attention continue de la part du CICR et de discussions avec la Société nationale palestinienne, le Magen David Adom et les autorités israéliennes concernées, dans le cadre du dialogue confidentiel qu'il entretient avec elles.

Il convient de relever qu'au titre du paragraphe 1 de l'Accord sur des arrangements opérationnels, le Magen David Adom s'est engagé à mener un travail de lobbying et de sensibilisation pour résoudre les questions d'accès soulevées par le Croissant-Rouge palestinien. À cet égard, le moniteur a déjà pris acte des efforts de plaidoyer soutenus et sans équivoque que le Magen David Adom a déployés pour appuyer le renouvellement, par les autorités israéliennes, des permis autorisant les ambulances du Croissant-Rouge palestinien à circuler à Jérusalem-Est. Dans la réponse qu'il a adressée récemment au moniteur, le Magen David Adom a lui-même souligné le succès de ces efforts de plaidoyer auprès du gouvernement israélien, le ministère de la Santé israélien ayant finalement approuvé l'octroi de nouveaux permis et le renouvellement des permis existants pour les ambulances du Croissant-Rouge palestinien pour une durée standard de deux ans.

Cela dit, pour que ces engagements soient suivis d'actions, il faut d'abord que ces questions soient portées à l'attention du Magen David Adom. Dans son précédent rapport, le moniteur relevait que les processus de lobbying et de sensibilisation gagneraient en temps et en efficacité si le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom amélioraient les moyens de communiquer entre eux et s'ils se rencontraient directement plus souvent pour échanger les informations nécessaires à la réalisation de ces activités de lobbying.

Malheureusement, malgré tous les efforts déployés par le moniteur pour les encourager en ce sens, les deux Sociétés nationales ont démontré une incapacité constante à organiser les réunions du Comité de liaison qui auraient dû l'être entre les parties, au niveau de leurs directeurs généraux respectifs, conformément à l'Accord sur des arrangements opérationnels. Cette incapacité à tenir ces réunions limite les communications et la capacité du Magen David Adom à faire pression sur le gouvernement israélien et à le sensibiliser activement. Elle va également à l'encontre des attentes portées par la résolution présentée au dernier Conseil des Délégués. Le moniteur est tributaire des actions entreprises par les parties aux accords pour donner effet aux engagements qu'elles ont souscrits.

Conclusion et recommandations

Il est profondément regrettable que le moniteur aboutisse à la conclusion que, depuis la date du dernier rapport, aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique. De même, aucune avancée

notable n'a été observée dans le développement de la collaboration envisagée dans l'Accord sur des arrangements opérationnels. Et cela, en dépit des engagements humanitaires en matière de collaboration consignés dans le Protocole d'accord et l'Accord sur des arrangements opérationnels, ainsi que des multiples rappels adressés par le moniteur aux deux Sociétés nationales dans ses rapports au Mouvement. Le moniteur réitère les principes et les préoccupations formulés à cet égard dans les précédents rapports intérimaires qu'il a soumis au Mouvement.

S'agissant des éventuelles futures initiatives visant à faire avancer la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels, le moniteur a toujours été conscient du rôle critique que pouvait jouer le gouvernement israélien dans la mise en œuvre du Protocole d'accord. Il s'est partant félicité de ce que les XXXII^e et XXXIII^e Conférences internationales adoptent des résolutions demandant 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 » (résolution 8 de la XXXII^e Conférence internationale) et de « créer les conditions nécessaires pour permettre au Magen David Adom d'Israël de s'acquitter, bien avant la tenue du Conseil des Délégués de 2021, de ses obligations au titre des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique » (résolution 8 de la XXXIII^e Conférence internationale).

Début janvier 2022, le moniteur a écrit aux présidents du CICR et de la Fédération internationale pour les exhorter à entreprendre des démarches de haut niveau auprès du gouvernement israélien afin que celui-ci s'engage à faire progresser la mise en œuvre des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique. Les deux présidents ont exprimé leur accord avec cette recommandation du moniteur.

Le moniteur a régulièrement sensibilisé le gouvernement israélien à l'importance de soutenir le Magen David Adom dans la mise en œuvre des dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique, efforts de sensibilisation qui ont abouti à la promesse faite par le gouvernement israélien au Mouvement en septembre 2017 que les ambulances utilisées dans les colonies de Cisjordanie n'arboreraient plus le logo du Magen David Adom. Cette promesse au Mouvement n'a cependant pas été honorée.

Il est fortement recommandé – en complément de toute autre action qui pourrait être décidée par le Conseil des Délégués concernant l'avenir du processus de suivi – de poursuivre les démarches constructives de diplomatie et de plaidoyer auprès du gouvernement israélien, en accord avec les intentions exprimées dans les précédentes résolutions du Conseil des Délégués et de la Conférence internationale. Ces résolutions encourageaient les autorités israéliennes à soutenir le Magen David Adom dans la mise en œuvre du Protocole d'accord de 2005, signé en amont de la reconnaissance officielle du Magen David Adom et du Croissant-Rouge palestinien en tant que Sociétés nationales du Mouvement et membres de la Fédération internationale.

Le Magen David Adom a clairement fait savoir à plusieurs reprises au moniteur et au Croissant-Rouge palestinien que si le gouvernement israélien émettait une directive lui demandant de se conformer à la décision qu'il a prise concernant le marquage des ambulances utilisées dans les colonies israéliennes et qu'il lui apportait le soutien nécessaire à cet effet, il s'y plierait immédiatement et sans discussion.

L'absence de soutien ou de directive de la part du gouvernement israélien n'exonère toutefois pas le Magen David Adom du devoir de respecter ses obligations au titre du Protocole d'accord.

Le règlement de toutes les questions en suspens, de la manière préconisée par le moniteur dans ses précédents rapports intérimaires, constituerait un grand pas en avant pour les deux Sociétés nationales ainsi qu'une formidable réussite pour le Mouvement dans son ensemble.

Le moniteur tient à remercier les représentants des deux Sociétés nationales pour l'amitié et la courtoisie qu'ils lui ont témoignées au cours des six dernières années dans l'exercice de son rôle de moniteur volontaire pour le compte du Mouvement. Il tient également à souligner l'extraordinaire soutien qu'il a reçu de la part du personnel du CICR et de la Fédération internationale, tant au niveau de la région qu'à Genève.

Annexes

- A) Rapport présenté par le moniteur au Conseil des Délégués de 2019 et à la XXXIII^e Conférence internationale
- B) Protocole d'accord et Accord sur des arrangements opérationnels

Le pouvoir de l'humanité

XXXIII^e Conférence internationale
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
9-12 décembre 2019, Genève



FR

CD/19/13
33IC/19/9.5

Original : anglais
Pour information

XXXIII^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Genève, Suisse
9-12 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 montré⁴ 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 d'Israël à mettre un terme à l'utilisation abusive de son logo par les colons ou les municipalités dont

⁴ 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.

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 zone⁵ 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 XXIII^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.

⁵ 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 clé⁶ 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

⁶ 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 cisjordaniens 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 sang⁷.

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 moniteur que le dernier séisme majeur remonte à 1927 et que les précédents qui se sont produits

⁷ Le Croissant-Rouge palestinien a suspendu ses services de banque de sang il y a une dizaine d'années.

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.

PROTOCOLE D'ACCORD

entre

le Magen David Adom d'Israël

et

le Croissant-Rouge palestinien

Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien, dans le but de faciliter l'adoption d'un troisième protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 et d'ouvrir la voie à l'admission des deux Sociétés au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; résolu à agir conformément au droit international humanitaire et aux Statuts, Règlement et Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; et souhaitant faciliter leur coopération, conviennent ce qui suit :

1. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien agiront en conformité avec le cadre juridique applicable au territoire palestinien occupé par Israël en 1967, notamment la IV^e Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.
2. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien reconnaissent 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. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien respecteront chacun la juridiction de l'autre et agiront conformément aux Statuts et au Règlement du Mouvement.
3. Après que le Protocole additionnel III aura été adopté et lorsque le Magen David Adom d'Israël aura été admis par l'Assemblée générale de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge :
 - a. 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.
 - b. Les activités opérationnelles d'une Société qui se déroulent dans la juridiction de l'autre Société seront menées conformément à la disposition relative au consentement contenue dans la résolution 11 de la Conférence internationale de 1921.
 - c. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien utiliseront un emblème distinctif conforme aux dispositions des Conventions de Genève et de leur Protocole additionnel III, ainsi qu'aux Statuts et au Règlement du Mouvement.
4. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien travailleront ensemble et séparément dans leur juridiction pour mettre fin à tout abus de l'emblème et ils travailleront avec leurs autorités respectives pour faire respecter leur mandat humanitaire et le droit international humanitaire.
5. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien agiront conformément à tout accord de paix conclu entre les autorités israéliennes et les autorités palestiniennes.
6. Le 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 technique conjoint.

7. Le présent Protocole d'accord entrera en vigueur lorsque le Président du Magen David Adom d'Israël et le Président du Croissant-Rouge palestinien l'auront signé, après approbation de leurs conseils exécutifs respectifs.

Signé à Genève le 28 novembre 2005

Pour le Magen David Adom d'Israël

(signature)
Dr Noam Yifrach
Président

Pour le Croissant-Rouge palestinien

(signature)
M. Younis al-Khatib
Président

En foi de quoi ont également apposé leur signature

Pour le Gouvernement suisse

(signature)
Micheline Calmy-Rey
Conseillère fédérale

Pour le CICR

(signature)
Jakob Kellenberger
Président

Pour la Fédération

(signature)
Bengt Westerberg
Vice-Président

Pour la Commission
permanente

(signature)
Philippe Cuvillier
Représentant spécial
pour la question de
l'emblème

ACCORD SUR DES ARRANGEMENTS OPÉRATIONNELS

entre

le Magen David Adom d'Israël

et

le Croissant-Rouge palestinien

Le présent accord sur des arrangements opérationnels est conclu en application du paragraphe 6 du Protocole d'accord du 28 novembre 2005 entre le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien.

Il convient non pas de faire une lecture politique ou juridique des arrangements opérationnels contenus dans le présent accord, mais plutôt de les considérer comme des arrangements pratiques visant à ce que les deux Sociétés puissent remplir au mieux de leurs capacités leur mandat humanitaire, conformément au droit international humanitaire et aux Statuts, Règlement et Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Rien dans cet accord ou tout autre arrangement pratique convenu ne devrait, en aucune manière, avoir d'effet sur le statut juridique du territoire palestinien ou d'une quelconque de ses parties, comme cela a été établi dans le Protocole d'accord.

Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien se sont mis d'accord sur les arrangements opérationnels ci-après :

1. Le Magen David Adom d'Israël apportera son soutien au Croissant-Rouge palestinien en faisant pression sur les autorités israéliennes compétentes et en les sensibilisant, 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 d'urgence 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.
2. Le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien renforceront leur coopération dans l'accomplissement de leur mandat humanitaire de plusieurs manières :

- a. **Création d'une ligne directe** : entre les services médicaux d'urgence des deux Sociétés sera créée une ligne directe qui facilitera la communication et les échanges entre ces services, afin de résoudre les problèmes jugés importants par l'une ou l'autre partie.
- b. **Système de communication** : les deux Sociétés créeront et développeront des moyens pour communiquer entre elles, en utilisant notamment des téléphones fixes, des téléphones portables et des systèmes GPS.
- c. **Échange de connaissances et de données d'expériences** : les deux Sociétés échangeront leurs connaissances et des données d'expériences dans des domaines tels que la préparation aux catastrophes, les services médicaux d'urgence, les premiers secours, en organisant des formations conjointes et réciproques, des réunions et des échanges de volontaires et de jeunes.
- d. **Rencontres régulières des services médicaux d'urgence, des jeunes et des volontaires** : les deux Sociétés constitueront un comité de liaison, au niveau des directeurs des opérations, qui se réunira une fois par mois ou plus, si nécessaire, afin de faire en sorte que les personnes qui en ont besoin reçoivent la meilleure assistance possible.
- e. **Programmes de sensibilisation** : les deux Sociétés sensibiliseront les porteurs d'armes, l'opinion publique et les législateurs au respect de la mission médicale et des emblèmes. Elles continueront également à faire connaître les Principes fondamentaux du Mouvement et les règles du droit international humanitaire auprès de leur personnel, de leurs volontaires et du grand public.
- f. **Coopération sur les questions relatives aux banques du sang** : les deux Sociétés coopéreront sur toutes les questions d'intérêt mutuel, telles que don du sang, services de transfusion sanguine, stockage et formation technique.

Le présent accord entrera en vigueur lorsque le Président du Magen David Adom d'Israël et le Président du Croissant-Rouge palestinien l'auront signé, après approbation de leurs conseils exécutifs respectifs.

Signé à Genève le 28 novembre 2005

Pour le Magen David Adom d'Israël

(signature)
Dr Noam Yifrach
Président

Pour le Croissant-Rouge palestinien

(signature)
M. Younis al-Khatib
Président

En foi de quoi ont également apposé leur signature

Pour le Gouvernement suisse

(signature)
Micheline Calmy-Rey
Conseillère fédérale

Pour le CICR

(signature)
Jakob Kellenberger
Président

Pour la Fédération

(signature)
Bengt Westerberg
Vice-Président

Pour la Commission
permanente

(signature)
Philippe Cuvillier
Représentant spécial
pour la question de
l'emblème