



Le pouvoir de l'humanité

**XXXII^e Conférence internationale
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

8-10 décembre 2015, Genève



FR

CD/15/8rev1

32IC/15/17.2

Original : anglais

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

Genève, Suisse

8-10 décembre 2015

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

Rapport

**Document préparé par la Commission permanente de la Croix-Rouge et du
Croissant-Rouge**

Genève, décembre 2015

RÉSUMÉ

Le 28 novembre 2005, le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien ont conclu un Protocole d'accord et un Accord sur des arrangements opérationnels réglementant un certain nombre d'aspects de leurs relations.

Dans un premier temps, le suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels a été effectué par le gouvernement suisse, qui a présenté un premier rapport à la XXIX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en 2006, à Genève.

Monsieur le ministre Pär Stenbäck, de Finlande, a ensuite été nommé moniteur indépendant et a continué d'exercer cette fonction jusqu'à la fin de la réunion du Conseil des Délégués de 2013 à Sydney.

Au cours de cette réunion du Conseil des Délégués, le suivi a été transféré à la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, laquelle a demandé à deux de ses membres, Monsieur le ministre Pär Stenbäck et Monsieur le ministre honoraire Mohammed Al-Hadid, de se charger des tâches relatives au suivi.

Le travail de suivi a inclus des visites dans la région et des contacts avec les parties prenantes, dont les moniteurs ont régulièrement rendu compte devant la Commission permanente.

Leurs rapports font état de graves préoccupations quant à la non-application du Protocole d'accord, à un moment où une coopération pragmatique entre les deux organisations humanitaires est indispensable pour les opérations sur le terrain. Le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien sont parvenus dans une large mesure à coordonner leurs actions, dans l'intérêt des victimes et conformément à l'Accord sur des arrangements opérationnels signé en 2005, mais cette coopération est de toute évidence menacée s'ils continuent à ne pas pouvoir mettre pleinement en œuvre le Protocole d'accord.

Protocole d'accord entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël

La résolution de la XXXI^e Conférence internationale, approuvant la résolution adoptée par le Conseil des Délégués de 2011, a pris note des progrès enregistrés dans la mise en œuvre et félicité le Croissant-Rouge palestinien ainsi que le Magen David Adom pour leurs efforts. Elle a également noté avec regret que la mise en œuvre pleine et entière du Protocole d'accord n'a pas encore été réalisée, comme le moniteur l'a observé, et a demandé avec insistance au Magen David Adom d'Israël de s'acquitter sans plus tarder de ses obligations et de mener à terme les efforts en cours pour mettre ses activités en conformité avec les dispositions du Protocole d'accord relatives au champ d'action géographique.

La résolution 5¹ adoptée par le Conseil des Délégués réuni à Sydney en 2013 priait « le CICR et la Fédération internationale de faire en sorte qu'un rapport sur la mise en œuvre du Protocole d'accord soit présenté à la prochaine session du Conseil des Délégués et, par son intermédiaire, à la Conférence internationale ».

Dans la résolution 5, il est également pris note du rapport daté du 28 février 2013 ainsi que du compte rendu présenté devant le Conseil par M. Pär Stenbäck, le moniteur indépendant, sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels conclus le 28 novembre 2005 entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël. Prenant note de ce rapport, le Conseil a décidé qu'il pouvait être mis fin au suivi de l'Accord sur des arrangements opérationnels et que le suivi à venir porterait uniquement sur le Protocole d'accord.

Le présent rapport est soumis au Conseil des Délégués en 2015, en réponse à la demande faite par celui-ci en 2013.

La résolution 5² a également réaffirmé « la décision du Conseil des Délégués et de la XXXI^e Conférence internationale en 2011 de poursuivre le processus de suivi et [a demandé] que des rapports sur le mécanisme de suivi soient présentés régulièrement, en tant que de besoin ».

Le présent rapport a pour objet d'informer le Conseil des Délégués de l'évolution du suivi, ainsi qu'il en a été décidé en 2011 et 2013.

Jusqu'à la réunion de 2013 du Conseil des Délégués, le suivi du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels a été effectué par M. Pär Stenbäck, le moniteur indépendant, avec le soutien du CICR et de la Fédération internationale.

Le mandat du moniteur indépendant a pris fin à l'issue de la réunion du Conseil des Délégués de 2013.

La Commission permanente s'est réunie la veille de cette réunion du Conseil des Délégués et a débattu de tous les aspects du processus de suivi. Ces discussions ont donné lieu à la déclaration suivante faite au Conseil par le président de la Commission, M. Greg Vickery :

¹ Résolution 5 : Mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels datés du 28 novembre 2005 entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël (paragraphe 6 du dispositif). <http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/03/2013-Council-of-Delegates-resolution-booklet-FR.pdf>

² Résolution 5 : Mise en œuvre du Protocole d'accord et de l'Accord sur des arrangements opérationnels datés du 28 novembre 2005 entre le Croissant-Rouge palestinien et le Magen David Adom d'Israël (paragraphe 4 du dispositif). <http://rcrcconference.org/wp-content/uploads/sites/3/2015/03/2013-Council-of-Delegates-resolution-booklet-FR.pdf>

« La Commission permanente a reçu un rapport du moniteur indépendant, M. Pär Stenbäck, lors de sa réunion du 15 novembre 2013 à Sydney. Elle a noté que le mandat du moniteur indépendant prenait fin à l'issue du Conseil des Délégués le 18 novembre 2013 et décidé que la Commission permanente dirigerait le processus de suivi et continuerait à suivre la mise en œuvre du Protocole d'accord et à formuler des observations dans le cadre du processus de validation qui sera entrepris par le CICR. Un rapport sera présenté à la Conférence internationale à Genève en novembre 2015. »

Lors de la première réunion qu'elle a tenue après la réunion de 2013 du Conseil des Délégués³, la Commission permanente a réaffirmé cette décision et décidé que le suivi serait désormais assuré par l'ancien moniteur indépendant et membre en exercice de la Commission permanente, M. Pär Stenbäck, ministre, et par M. Mohammed Al-Hadid, ministre honoraire et membre de la Commission permanente.

Lors de sa réunion suivante, en juin 2014, la Commission permanente a entendu un nouveau point de la situation fait par M. Pär Stenbäck, l'un de ses membres chargés du suivi de la mise en œuvre du Protocole d'accord.

La Commission a décidé⁴ que le suivi devrait être conduit sur la base d'un mandat. Elle a convenu que les vérifications sur le terrain devraient être menées de façon conjointe avec les délégations du CICR et de la Fédération, et que les parties prenantes devraient être informées de la participation de la Commission au processus de suivi, par visioconférence si besoin, en complément des missions dans la région. Le mandat relatif au suivi a été adopté le 15 juillet 2014.

À sa neuvième réunion, en novembre 2014, la Commission a entendu le compte rendu fait par M. Mohammed Al-Hadid, membre de la Commission, sur sa récente visite de suivi en Israël et en Palestine.

La réunion organisée à cette occasion entre le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien s'était déroulée dans une ambiance positive empreinte de respect mutuel, sans que les questions sensibles n'aient été éludées pour autant. Les discussions n'ont pas seulement porté sur le passé, mais aussi sur ce qui devait être fait pendant les douze mois à venir afin de respecter les obligations relatives à la mise en œuvre du Protocole d'accord.

La Commission permanente a décidé d'écrire une lettre au Magen David Adom d'Israël pour l'appuyer dans ses discussions avec le Gouvernement d'Israël. Une lettre signée du président de la Commission permanente, M. Greg Vickery, a donc été envoyée au président du Magen David Adom le 25 janvier 2015.

³ Décision 15 de la septième réunion de la XVI^e session de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (SC XVI-7), 10 et 11 février 2014, à Divonne, France ; disponible (en anglais seulement) à l'adresse suivante : <http://standcom.ch/download/meeting/SC%20XVI%207th%20Decisions.pdf>

⁴ Décision 13 de la huitième réunion de la XVI^e session de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (SC XVI-8), 3 juin 2014, à Florence, Italie ; disponible (en anglais seulement) à l'adresse suivante : <http://standcom.ch/download/meeting/Decision%20Sheet%20Meeting%20SC-XVI-8.pdf>

Six mois plus tard, la Commission a entendu un nouveau point de la situation de la part de MM. Stenbäck et Al-Hadid, et a décidé⁵ qu'ils devraient poursuivre leurs efforts, y compris leurs visites dans la région, avec le concours du CICR et de la Fédération internationale.

MM. Pär Stenbäck et Mohammed Al-Hadid ont fait un nouveau point de la situation devant la Commission permanente au cours de la deuxième réunion de celle-ci en 2015. La Commission a décidé⁶ d'effectuer une démarche de haut niveau auprès du gouvernement d'Israël pour promouvoir la mise en œuvre pleine et entière du Protocole d'accord entre le Magen David Adom d'Israël et le Croissant-Rouge palestinien. Cette démarche a pris la forme d'une lettre conjointe du CICR et de la Fédération internationale, qui a été envoyée le 10 juillet 2015.

Quand la Commission s'est à nouveau réunie en octobre 2015, MM. Pär Stenbäck et Mohammed Al-Hadid ont à nouveau fait le point de la situation sur la mise en œuvre du Protocole d'accord et les visites qu'ils envisageaient de faire dans la région. La Commission s'est félicitée de ces efforts et a demandé qu'un rapport soit écrit et présenté à la Conférence internationale.

MM. Al-Hadid et Stenbäck ont effectué ensemble une mission à Jérusalem et Ramallah les 19 et 21 octobre 2015. Ils ont rencontré l'ambassadeur Aharon Leshno-Yaar du ministère israélien des Affaires étrangères, qui les a assurés oralement de la détermination du gouvernement israélien à apporter tout son soutien au Magen David Adom pour que le Protocole d'accord soit pleinement mis en œuvre. Les représentants du Mouvement ont demandé au ministère de définir un calendrier de mise en œuvre et pressé le gouvernement israélien d'engager des procédures judiciaires contre les implantations en territoire palestinien occupé qui arborent abusivement le logo du Magen David Adom sur leurs ambulances. À la suite de cette conversation, le ministère a envoyé une lettre à la Commission permanente (voir annexe 1).

Au cours des deux réunions tenues avec le président du Magen David Adom, le docteur Noam Yifrach, celui-ci a reconnu que des ambulances du Magen David Adom continuaient de circuler en Cisjordanie et que ces déplacements n'avaient pas été stoppés, du fait de difficultés politiques. MM. Al-Hadid et Stenbäck ont rappelé avec insistance que le Magen David Adom devait respecter enfin pleinement l'engagement pris en 2005 et cesser toute activité dans le territoire occupé. Le docteur Yifrach a promis de confirmer par écrit son plein engagement envers la mise en œuvre du Protocole d'accord et la coopération avec le Croissant-Rouge palestinien.

La lettre reçue le 24 novembre a présenté de façon détaillée l'état de la coopération avec le Croissant-Rouge palestinien et la nature du soutien fourni afin que la population palestinienne résidant dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est et en Cisjordanie, et entrant en Jordanie ou en sortant, puisse accéder sans entraves aux services de santé à Jérusalem-Est et, au besoin, sur le territoire même d'Israël.

Lors de la discussion que MM. Al-Hadid et Stenbäck ont eue sur la situation actuelle avec le président du Croissant-Rouge palestinien, M. Younis Al-Khatib, celui-ci s'est dit profondément déçu par l'absence de mise en œuvre ainsi que par l'absence de perspective favorable et de calendrier pour cette mise en œuvre. Il a également mentionné des problèmes opérationnels

⁵ Dixième réunion de la XVI^e session de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (SC XVI-10), 26 mars 2015, à Houston, États-Unis ; disponible (en anglais seulement) à l'adresse suivante : <http://standcom.ch/download/meeting/SC%20XVI%2010th%20decision%20sheet%20for%20website.docx>

⁶ Décision 9 de la onzième réunion de la XVI^e session de la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (SC XVI-11), du 4 mai 2015, au Domaine de Penthes, à Genève.

du fait que les autorités israéliennes mettaient des entraves aux secours apportés par le Croissant-Rouge palestinien aux victimes des troubles actuels.

En conclusion, les deux représentants de la Commission permanente font observer que des changements sont intervenus en 2015 puisque, avec le soutien du gouvernement israélien et du Magen David Adom, le nombre d'ambulances du Croissant-Rouge palestinien à Jérusalem-Est a pu être multiplié par deux et ainsi passer de cinq à dix, conformément à l'Accord sur des arrangements opérationnels.

Les représentants de la Commission permanente ont également conclu qu'ils n'avaient été informés d'aucune mesure additionnelle qui aurait été prise depuis 2013 pour ce qui est des dispositions relatives au champ d'application géographique du Protocole d'accord. Il est rappelé au Conseil des Délégués que, comme M. Stenbäck, alors moniteur indépendant, l'a indiqué dans le rapport verbal qu'il lui a présenté à sa réunion de 2013, lequel faisait notamment état de la situation observée en Cisjordanie en octobre de cette année, les ambulances transférées aux autorités israéliennes par le Magen David Adom en 2011 ont pour beaucoup été effectivement repeintes ou leurs marquages modifiés d'une façon ou d'une autre afin de ressembler à ceux du Magen David Adom. Les observations effectuées ont également montré que le nouveau symbole neutre qui avait été négocié par M. Stenbäck, alors moniteur indépendant, pour les ambulances était en partie utilisé. Enfin, plusieurs ambulances arborant l'emblème historique du Magen David Adom ont été observées en dehors du territoire d'Israël. Au cours des discussions qui ont eu lieu avec les parties en 2015, aucun changement quant à cette situation n'a été noté ou confirmé par les représentants de la Commission permanente.

La Commission permanente est vivement préoccupée par la situation à un moment où une coopération pragmatique entre les deux organisations humanitaires est indispensable pour les opérations sur le terrain. Le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien sont dans une large mesure parvenus à coordonner leurs actions, dans l'intérêt des victimes et conformément à l'Accord sur des arrangements opérationnels signé en 2005, mais cette coopération est de toute évidence menacée s'ils continuent à ne pas pouvoir mettre pleinement en œuvre le Protocole d'accord.

Annexe 1

État d'Israël
Ministère des Affaires étrangères

(blason d'Israël)

15 novembre 2015

Son Excellence
Monsieur Mohammed Al-Hadid
Président du Croissant-Rouge jordanien
Commission permanente de la Croix-Rouge
et du Croissant-Rouge

Son Excellence
Monsieur Pär Stenbäck
Ministre honoraire
Commission permanente de la Croix-
Rouge
et du Croissant-Rouge

Messieurs,

Le présent courrier fait suite à notre réunion constructive du 19 octobre 2015.

Comme nous en avons discuté, au vu de la réalité sécuritaire et politique actuelle dans notre région et en particulier dans les territoires, le rôle du Magen David Adom et du Croissant-Rouge palestinien et la coopération entre eux sont plus que jamais essentiels.

En conséquence, bien que le Gouvernement d'Israël ne soit pas signataire du Protocole d'accord, il est prêt à apporter son soutien au Magen David Adom, pour que les engagements pris par celui-ci soient pleinement mis en œuvre. Il poursuivra le dialogue étroit qu'il a engagé avec le Magen David Adom en vue de faciliter la mise en œuvre de tous les points en suspens, tout en veillant à ce que les services médicaux, au plus haut niveau possible, continuent d'être fournis à toutes les personnes résidant dans la région.

Le Gouvernement d'Israël est déterminé à collaborer avec le Magen David Adom pour faciliter l'adoption de mesures et de programmes additionnels afin d'améliorer la coopération existante entre le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien et de faire en sorte que les besoins médicaux des Palestiniens soient couverts.

En outre, Israël a pris des mesures importantes, même en cette période marquée par une situation sécuritaire difficile, pour que des services médicaux soient fournis aux Palestiniens. Nombre de ces mesures vont bien au-delà des engagements qui ont été pris par le Magen David Adom dans le cadre du Protocole d'accord.

Dans les prochains jours, j'espère pouvoir vous envoyer d'autres informations décrivant de façon détaillée certains des efforts importants qui ont été déployés par le Gouvernement d'Israël et le Magen David Adom pour que, même en cette situation critique pour la sécurité, les soins de santé et les services médicaux fournis à la population palestinienne ainsi que la coopération avec le Croissant-Rouge palestinien continuent de fonctionner au plus haut niveau possible.

CD/15/8rev1
32IC/15/17.2

Enfin, reconnaissant l'importance de l'appartenance du Magen David Adom au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Israël réitère son engagement à fournir toute l'assistance et le soutien requis, pour que le Magen David Adom puisse jouer un rôle actif et constructif en tant que membre du Mouvement.

Veillez agréer, Messieurs, l'assurance de ma très haute considération.

(signature)

Aharon Leshno-Yaar
Directeur général adjoint pour les relations avec les Nations Unies et les organisations internationales

9, Rabin Blvd, Jerusalem
P.O Box 3013, Zip Code 91035
Tél. : +972-2-53037111