

Le droit international humanitaire, le CICR et le statut d'Israël dans les territoires*

Alan Baker

Ancien conseiller juridique du ministère israélien des Affaires étrangères et ex-ambassadeur d'Israël au Canada, Alan Baker a travaillé dans la division de droit international au sein de l'unité de l'Avocat Général Militaire des forces israéliennes, où il était chargé des questions relatives au droit international humanitaire et des relations avec le CICR. Il est actuellement directeur de l'*Institute for Contemporary Affairs* au sein du *Jerusalem Center for Public Affairs*.

Cet article revient sur plusieurs assertions formulées par le président du CICR, Peter Maurer, dans un discours sur « les obstacles à l'action humanitaire dans les conflits actuels : la situation en Israël, au Moyen-Orient et dans un contexte plus vaste », repris et développé sous la forme d'un article dans le présent numéro de la Revue internationale de la Croix-Rouge.

Le présent article aborde les obstacles au droit international humanitaire dans des situations où ses normes juridiques sont violées par l'une des parties. Il conteste certains postulats et affirmations du CICR en ce qui concerne le statut des territoires de Cisjordanie, le statut des accords entre Israël et les Palestiniens, du statut de la bande de Gaza, de la notion d'« occupation », de la politique d'Israël en matière d'implantations, de la barrière de séparation érigé par Israël et de Jérusalem-Est. L'article conclut en évoquant la politique de confidentialité du CICR, par opposition à ses prises de position publiques.

.....

* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, Hiver 2012.

Nous évoquons et analysons ci-après plusieurs arguments et assertions avancés par le président du CICR, Peter Maurer, dans un article du présent numéro de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*¹.

Dans ce texte, le président Maurer aborde la portée et l’importance du droit international humanitaire en général, les écueils auxquels se heurte son application, ainsi que plusieurs questions spécifiques relatives au statut d’Israël et à ses actes dans les territoires.

L’importance du droit international humanitaire

En exposant la vision du CICR sur l’importance que revêt le droit international humanitaire (DIH) dans la période particulièrement difficile et sensible que nous vivons, tout spécialement s’agissant de la situation au Proche-Orient, le président du CICR Peter Maurer attribue au droit humanitaire une « importance extraordinaire », car il en émane « une légitimité plus vaste que celle du système international actuel ». Il considère le droit humanitaire, à cet égard, comme « une branche du droit (...) tournée vers l’avenir ».

Il est hors de doute que le DIH constitue un élément vital et significatif dans toute situation de conflit. Le DIH comporte des possibilités considérables pour régir le comportement des diverses parties dans ce type de situation, en limitant les souffrances et en favorisant la stabilité.

Le DIH ne saurait cependant fonctionner indépendamment, séparément ou abstraction faite des réalités historiques, juridiques et politiques du système international actuel. Il ne peut exister ni être appliqué hors de tout contexte normatif, juridique ou politique. Pour être efficace, le DIH doit viser et prendre en considération le contexte précis, la situation ou les circonstances particulières dans lesquels il doit être invoqué et mis en œuvre.

Le président Maurer décrit à juste titre le DIH comme un « outil pour la protection de la vie et de la dignité des civils et des combattants, et par conséquent pour un minimum de stabilisation au cœur du conflit² », mais cette définition n’est exacte et utile que dans la mesure où elle est respectée et appliquée par toutes les parties à un conflit.

Or, ce qui semble évident, obligatoire et naturel pour les commandants militaires et les soldats des forces armées organisées officielles d’un État qui agit conformément au droit international — et qui règlemente comme il se doit des questions telles que la discrimination dans le choix des cibles et le recours proportionné à la force — n’est malheureusement ni évident, ni acceptable au même titre pour les forces terroristes, organisées ou non. Ces forces, par définition, n’ont aucune

1 Voir Peter Maurer, « Obstacles au droit international humanitaire : la politique israélienne d’occupation », dans le présent numéro. L’article du président Maurer est fondé sur un discours prononcé au Minerva Center for Human Rights de l’Université hébraïque de Jérusalem le 3 juillet 2013, sous le titre « Les obstacles à l’action humanitaire dans les conflits actuels : la situation en Israël, au Moyen-Orient et dans un contexte plus vaste ».

2 *Ibid.*

obligation ni aucun désir de respecter les normes humanitaires. Bien au contraire, elles n'hésitent pas, pour atteindre leurs fins tactiques (visant à prendre pour cible les civils et à leur porter préjudice), à attaquer avec détermination et sans discrimination des zones et des centres civils, des habitations, des zones publiques protégées et elles exploitent avec cynisme des bâtiments tels que les églises, les mosquées, les écoles et les hôpitaux en les utilisant comme des boucliers pour y placer des missiles et des armes. Ces forces prennent des civils en otage et, de manière générale, tablent en connaissance de cause sur le principe, cité plus haut, selon lequel une armée organisée ou les forces militaires d'un État agiront dans le respect des normes de droit international humanitaire et par conséquent hésiteront avant de poster³.

Le statut des territoires

Passons maintenant des écueils universels et généraux qui entravent la mise en œuvre du DIH aux difficultés spécifiques de l'action humanitaire dans le contexte des relations entre Israël et les Palestiniens. Sur ce point, les prises de position et les déclarations officielles du CICR — y compris la contribution du président Maurer dans le présent numéro de la *Revue*⁴ concernant le statut des territoires administrés par Israël depuis 1967 — contiennent un certain nombre d'affirmations qui semblent avoir acquis le statut d'axiomes, au sein du CICR lui-même comme au sein des Nations Unies et de la communauté internationale en général. Ces postulats — qui, pour la plupart, reposent sur des considérations de nature politique — méritent quelques éclaircissements, dans la mesure où ils paraissent inexacts et contraires aux principes fondamentaux d'impartialité et de neutralité tels qu'ils sont définis dans le préambule aux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁵ et réaffirmés dans l'article 4 des Statuts du CICR lui-même⁶.

Le premier postulat — sans doute le plus fréquemment répété, y compris par le président du CICR lui-même, et aussi le plus inexact — est celui qui consiste à décrire les zones désignées historiquement sous l'appellation « Judée et Samarie », ainsi que la bande de Gaza et la partie orientale de Jérusalem, détenue par Israël depuis 1967, comme « territoire palestinien occupé⁷ ». Outre qu'elle est inexacte sur le plan historique comme sur le plan juridique, cette expression est aussi intrinsèquement et clairement politiquement biaisée.

3 Voir Alan Baker, « Legal and Tactical Dilemmas Inherent in Fighting Terror: Experience of the Israeli Army in Jenin and Bethlehem (April–May 2002) », dans Richard B. Jacques (réd.), *International Law Studies Vol. 80: Issues in International Law and Military Operations*, US Naval War College, pp. 273-285.

4 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

5 Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Préambule, dans *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, treizième édition, CICR/Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1994, p. 432 : « Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique ».

6 *Ibid.*, p. 463, art. 4 l. a) des Statuts du Comité international de la Croix-Rouge révisés, définissant le rôle du CICR : « [Le CICR a, notamment, pour rôle] de maintenir et diffuser les Principes fondamentaux du Mouvement, à savoir : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité ».

7 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

Ces zones, situées sur la rive occidentale du Jourdain — territoire décrit à l’origine dans la résolution 181, adoptée le 29 novembre 1947 par l’Assemblée générale des Nations Unies sur la « partition », comme la « région accidentée de Samarie et de Judée⁸ » — n’ont jamais fait partie ni été en possession d’une entité palestinienne souveraine ou officielle de quelque type que ce soit (qui au demeurant n’a jamais existé) et elles n’ont pas davantage été prises à une telle entité. Il n’existe aucun traité contraignant, ni aucun accord, résolution ou autre document international quel qu’il soit, qui aurait jamais accordé ce territoire aux Palestiniens. L’expression « territoire palestinien occupé » n’est rien d’autre qu’une formule politique, couramment et fréquemment utilisée dans des résolutions politiques non contraignantes — principalement par l’Assemblée générale des Nations Unies, mais aussi par le CICR — et qui ne représente rien de plus que le point de vue politique de la majorité des États votant en faveur de telles résolutions. Ces positions politiques n’ont jamais constitué, ni ne sauraient et ne devraient en aucun cas constituer une référence permettant au CICR de conclure que ces territoires sont palestiniens. Ce type d’affirmation exprime, de toute évidence, une position partisane⁹.

Le fait de formuler arbitrairement un jugement aussi fallacieux revient en réalité à nier purement et simplement tout un ensemble de droits et de réalités juridiques, historiques et politiques relatifs aux territoires en question, et à saper, voire à tenter de préjuger le résultat d’un processus de négociation en cours, fondé sur des accords en vigueur entre Israël et l’Organisation de libération de la Palestine (OLP), visant à déterminer, par des accords, le « statut final » définitif de ces zones.

Les accords entre Israël et les Palestiniens

De la même manière, la position du CICR telle qu’exprimée par son président, selon laquelle Israël aurait pendant 47 ans exercé une « autorité de fait » sur la Cisjordanie et la bande de Gaza¹⁰ et « exercé sans discontinuer une autorité effective sur les territoires qu’il a occupés à l’issue de la guerre des Six Jours en 1967 et sur la population palestinienne qui y réside¹¹ » apparaît comme une généralisation quelque peu excessive et inexacte sur le plan des faits. Elle passe sous silence l’accord intérimaire historique conclu en 1995 entre Israël et les Palestiniens sur la Cisjordanie et la bande de Gaza¹² en présence du président des États-Unis et des dirigeants de la Jordanie, de l’Égypte, de la Russie, de la Norvège et de l’Union européenne et approuvé par les

8 Voir résolution 181 de l’Assemblée générale des Nations Unies, 29 novembre 1947, deuxième partie (« Frontières »), disponible à l’adresse : [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/181\(II\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/181(II)&Lang=F). Toutes les références à des documents disponibles sur Internet ont été consultées pour la dernière fois en octobre 2013.

9 Sur ce point, voir Robbie Sabel, « The ICJ opinion on the Separation Barrier: Designating the Entire West Bank as “Palestinian Territory” », dans : *Jerusalem Viewpoints*, N° 535, 2 octobre 2005, disponible sur : <http://jcpa.org/jl/vp535.htm>.

10 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

11 *Ibid.*

12 Voir Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip (Oslo II), Washington, D.C., 28 septembre 1995, disponible sur : <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/THE%20ISRAELI-PALESTINIAN%20INTERIM%20AGREEMENT.aspx>.

Nations Unies, par lequel les parties convenaient que l'autorité effective sur la zone serait divisée, dans l'attente d'un accord sur son statut définitif, entre une Autorité palestinienne instituée à cet effet, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part.

C'est dans ce cadre que l'OLP, en tant que représentante officielle du peuple palestinien, a librement et officiellement accepté que, outre les zones de Cisjordanie et de la bande de Gaza dans lesquelles la totalité des pouvoirs et des responsabilités de gestion et d'administration seraient transférés à l'Autorité palestinienne (zones A et B ainsi que la bande de Gaza), Israël ne conserverait l'autorité effective que sur une partie des territoires (zone C). Passer ce fait sous silence et affirmer que l'ensemble de la zone est toujours « occupée » par Israël et soumise à l'autorité militaire effective d'Israël semble, à tout le moins, inexact et trompeur.

Cette situation *sui generis*, qui n'a aucun équivalent, ainsi que l'histoire et les circonstances du conflit israélo-palestinien touchant les territoires, sans oublier la série d'accords et de mémorandums conclus entre les autorités palestiniennes et le gouvernement d'Israël¹³, ont créé un régime indépendant particulier — une *lex specialis* — qui régit tous les aspects de leur relation, y compris le statut respectif de chaque partie vis-à-vis du territoire. L'affirmation, souvent réitérée, selon laquelle la Quatrième Convention de Genève serait applicable aux territoires semble négliger cette situation tout à fait particulière ainsi que cet ensemble d'accords crucial.

Les accords israélo-palestiniens prévoient un processus de négociation sur le statut final pour déterminer le sort des territoires. Ce processus étant en cours, l'exigence d'une neutralité absolue oblige le CICR ainsi que l'ensemble de la communauté internationale à le laisser se dérouler sans tenter d'en préjuger ou d'en prédéterminer le résultat.

Le statut de la bande de Gaza

À l'aune des mêmes critères de précision, les affirmations du président du CICR selon lesquelles Israël continuerait à exercer « une autorité effective » sur la bande de Gaza et recourrait à des « mesures coercitives » qui entravent « les efforts destinés à bâtir des institutions démocratiques dignes de ce nom sous l'autorité administrative palestinienne » et selon lesquelles Israël serait responsable de la situation sociale et économique « affligeante » de cette zone¹⁴, tout ceci près de huit ans après qu'Israël ait retiré unilatéralement de la bande de Gaza ses forces armées et ses implantations, semblent dénoter une connaissance approximative de la situation réelle sur le terrain.

13 Voir Israel-Palestinian Declaration of Principles, 13 septembre 1993; Exchange of Letters between Prime Minister Rabin and Chairman Arafat de 9–10 septembre 1993; Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area, 4 mai 1994; Interim Agreement between Israel and the Palestinians, 28 septembre 1995; Agreement on Temporary International Presence in Hebron, 9 mai 1996; The Wye River Memorandum, 23 octobre 1998; The Sharm el-Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations, 4 septembre 1999; Protocol Concerning Safe Passage between the West Bank and the Gaza Strip, 5 octobre 1999. Tous ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.mfa.gov.il/mfa/peace%20process/reference%20documents/>.

14 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

La communauté internationale a pris acte à plusieurs reprises du fait regrettable que depuis le redéploiement unilatéral d’Israël hors de la bande de Gaza en 2005, la zone a été occupée par l’organisation terroriste Hamas, qui en a physiquement et brutalement expulsé l’Autorité palestinienne et qui a mis effectivement en place sa propre autorité militaire et son administration islamiste intégriste totalement opposée à toute forme démocratique de gouvernement. Ces faits ont été accompagnés par une politique répressive et par des violations systématiques et continues des normes humanitaires par l’appareil du Hamas, tant à l’égard de sa propre population palestinienne locale que contre les villes et villages israéliennes situés à proximité de la bande de Gaza, par des tirs de roquettes répétés et sans discrimination contre des zones peuplées de civils en Israël et par l’envoi de terroristes en Israël ainsi que dans le territoire égyptien du Sinaï, avec pour unique objectif de tuer des civils israéliens.

Ne pas tenir compte des actes de terreur qui émanent de la bande de Gaza et qui visent délibérément la population civile d’Israël et négliger la menace constante que pose pour la sécurité d’Israël l’accumulation constante d’armes et de missiles offensifs revient à nos yeux à travestir la réalité.

Les restrictions des contacts économiques et sociaux avec la Cisjordanie ne sauraient honnêtement être attribuées à Israël ; elles résultent bien plutôt de l’hostilité patente entre les autorités du Hamas et les dirigeants de l’Autorité palestinienne en Cisjordanie.

En ce qui concerne les « mesures de fermeture » dans lesquelles le CICR voit « des obstacles aux efforts destinés à bâtir des institutions démocratiques dignes de ce nom¹⁵ », le rapport dressé en 2011 par la Commission d’enquête établie par le Secrétaire général des Nations Unies sur l’incident de la flottille a clairement attesté que :

« L’action de groupes militants à Gaza représente une menace réelle pour la sécurité d’Israël. L’imposition du blocus maritime était une mesure de sécurité légitime afin d’empêcher que des armes ne parviennent à Gaza par la voie maritime, et sa mise en œuvre était conforme aux exigences du droit international¹⁶. »

Les postulats relatifs à l’« occupation »

Le postulat et la conviction adoptés de longue date par le CICR selon lesquels les territoires seraient « occupés » semble reposer sur une vision inexacte et partielle des faits comme des textes de droit international pertinents.

De fait, au cours de la guerre des Six Jours de 1967, Israël a pris possession, entre autres, de la Samarie, de la Judée et de Jérusalem-Est, en Cisjordanie, ainsi que de la bande de Gaza, toutes zones occupées et détenues précédemment, respectivement, par le Royaume hachémite de Jordanie et par l’Égypte depuis la guerre de

15 *Ibid.*

16 Voir *Report of the Secretary-General’s Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*, septembre 2011, para. 82, disponible (en anglais) sur : http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf [traduction CICR].

1948, déclenchée par les États arabes limitrophes d'Israël contre celui-ci. Aucune de ces zones n'était un territoire souverain légitime ni de la Jordanie ni de l'Égypte, les deux Hautes Parties contractantes à la Quatrième Convention de Genève. C'est la raison pour laquelle Israël a toujours défendu le point de vue selon lequel la définition classique de l'occupation contenue dans la Quatrième Convention de Genève au sujet du statut d'un territoire ne pouvait pas s'appliquer au statut d'Israël dans ces zones.

La nature historique et juridique à nulle autre pareille des territoires cisjordanien de Samarie, de Judée et de Jérusalem-Est, objets de droits historiques remontant à des temps immémoriaux et consacrés dans des documents juridiques internationaux officiels, contraignants et toujours valides, leur confère inévitablement un caractère *sui generis* qui s'oppose à toute tentative d'appliquer, pour désigner ou décrire leur statut, des définitions normalisées, prédéfinies et inappropriées telles que l'expression « territoires occupés ».

Israël n'a cependant jamais nié les obligations humanitaires qui lui incombent, au regard du droit international coutumier et humanitaire, vis-à-vis de la population locale de ces zones. À cette fin, Israël a coopéré, et continue de coopérer, avec le CICR dans son rôle humanitaire tel que défini par la Quatrième Convention de Genève pour rétablir et améliorer les conditions de vie des Palestiniens concernés, afin d'assurer le respect de leurs droits fondamentaux et d'ouvrir des perspectives de solution politique future au conflit. En outre, la Cour suprême d'Israël veille avec rigueur à ce que les instances officielles israéliennes respectent les obligations humanitaires internationales de l'État¹⁷.

L'application de critères objectifs, quels qu'ils soient, mène nécessairement à la conclusion que ces territoires ne sauraient être considérés autrement que comme des « territoires contestés », faisant l'objet d'un processus de négociation en cours entre les parties concernées afin d'arrêter leur statut futur. Toute revendication ou conclusion, même émanant du CICR, cherchant à désigner ou à assigner un territoire à l'une des parties, ou à nier les droits et le statut de l'une des parties, ne saurait être perçue que comme une déviation par rapport à la politique stricte de neutralité dictée par les Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge.

La politique israélienne en matière d'implantations

La position constante du CICR, telle qu'exprimée par le président Maurer, selon laquelle la politique israélienne en matière d'implantations constituerait une violation de la Quatrième Convention de Genève, mérite aussi une discussion.

Tant le texte de la Quatrième Convention de Genève que ses travaux préparatoires indiquent que, dans le contexte de la rédaction de la Convention au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le texte n'a jamais été conçu pour traiter de situations telles que celles des implantations israéliennes. Le commentaire autorisé et officiel du

17 Voir Haute Cour de justice, *Beit Sourik Village Council v. Government of Israel*, HCJ 2056/04, arrêt, disponible sur : http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/04/560/020/A28/04020560.A28.pdf ; *Mariabeh v. Prime Minister of Israel*, HCJ 7957/04, arrêt, disponible sur : http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/04/570/079/A14/04079570.A14.pdf.

CICR, établi sous la direction de Jean Pictet et publié (en français) en 1956, attribue l’origine de l’article 49 à des situations dans lesquelles une partie de la population de la Puissance occupante s’est trouvée transférée par la force afin de coloniser des territoires¹⁸.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, plus de 40 millions de personnes ont fait l’objet de mesures de migration, d’évacuation, de déplacement et d’expulsion sous la contrainte, dont 15 millions d’Allemands, 5 millions de citoyens soviétiques et des millions de Polonais, de Tchèques, d’Ukrainiens et de Hongrois. Le nombre considérable de personnes touchées ainsi que les objectifs et finalités de tels mouvements de population se passent de commentaires et montrent bien qu’aucun lien ne peut sérieusement être établi entre de tels faits et la politique israélienne en matière d’implantations.

L’article 49 de la Quatrième Convention de Genève emploie une terminologie qui évoque des mesures prises par un gouvernement pour forcer ses ressortissants à se déplacer. Or, Israël n’a jamais déporté par la force, ni transféré en masse, ses propres citoyens dans les territoires. La politique d’Israël a toujours été de permettre à chacun de résider librement sur des terres qui ne sont pas propriété privée. Toute revendication en matière de propriété foncière peut être examinée et tranchée par le système judiciaire israélien, y compris par la Cour suprême, l’ensemble restant soumis au résultat des négociations sur le statut final, au cours desquelles sera arrêté le sort des territoires.

Dans certains cas, Israël a autorisé ses ressortissants, propriétaires depuis de nombreuses années de biens ou de terrains dans les territoires et qui avaient été dépossédés et déplacés par la Jordanie, à recouvrer leurs propriétés. La présence dans ces zones de sites de peuplement et d’implantation juifs remontant à la période ottomane et à celle du mandat britannique n’a aucun rapport avec la Convention de Genève ni avec des revendications liées à celle-ci.

Jamais Israël n’a exprimé la moindre intention de coloniser les territoires, de confisquer des terres ni de déplacer la population locale pour des motifs d’ordre politique ou racial, ni de modifier la structure démographique de la zone.

Le contexte dans lequel a été rédigée la Quatrième Convention de Genève, et en particulier l’article 49, soulève une question fondamentale : est-il justifié et pertinent, pour le CICR et la communauté internationale (y compris pour la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif relatif à la barrière de sécurité érigée par Israël¹⁹), d’invoquer cet article et de se fonder sur lui pour affirmer que les implantations israéliennes sont illégales ? On peut se demander s’il ne s’agit pas en réalité d’une lecture erronée, d’un malentendu, voire d’une interprétation fallacieuse de cet article et de son contexte²⁰.

18 On trouvera un résumé complet du raisonnement qui a présidé à la rédaction de la Convention dans : Jean Pictet (sous la dir. de), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire, Vol. IV : La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1956, pp. 7-14.

19 Voir Cour internationale de Justice (CIJ), *Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, 9 juillet 2004, CIJ Recueil 2004.

20 Pour une analyse approfondie de cette question, voir Alan Baker, « The Settlements Issue: Distorting

La question des implantations est examinée dans le cadre des négociations sur le statut définitif ; il est essentiel que ce processus de négociation puisse se dérouler sans être biaisé ou sapé par des considérations fallacieuses inspirées par des considérations politiques.

La barrière de séparation

Tout en reconnaissant la nécessité pour Israël, et son droit inaliénable, d'assurer la sécurité de sa population et de son territoire²¹, le président Maurer émet des critiques à l'égard de la barrière de sécurité qu'Israël s'est vu contraint d'ériger afin d'endiguer une vague tragique d'infiltrations sur son territoire, en provenance de zones palestiniennes, de porteurs de bombe, auteurs d'attentats suicides qui ont semé le chaos et la tragédie, assassinant brutalement des centaines de civils israéliens innocents.

La raison d'être de cette barrière était et demeure purement pragmatique et fondée sur des considérations de sécurité : elle a pour objet d'empêcher ces infiltrations. Son tracé — à l'intérieur ou à l'extérieur des zones palestiniennes — n'a strictement aucun rapport avec les questions, soumises à la négociation, des frontières et des implantations, pas plus qu'il ne préjuge en quoi que ce soit du résultat de ces négociations. La Cour suprême d'Israël, priée de se prononcer sur la proportionnalité des motifs de sécurité d'une part et des considérations humanitaires connexes d'autre part, a veillé avec constance à garantir le respect de cette proportionnalité²².

Si l'avis consultatif rendu par la CIJ conteste bien la légalité de la barrière, il convient de relever que la Cour, comme l'ont relevé certains juges dans leurs opinions séparées, s'est prononcée sur la seule base des positions qui lui avaient été présentées contre la barrière ; de ce fait, elle n'a pas du tout examiné les activités terroristes qui justifiaient son tracé²³.

Jérusalem-Est

Comme l'explique le président Maurer dans son article, le CICR ainsi que la communauté internationale en général considèrent Jérusalem-Est comme « occupée » au même titre que les autres zones de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

the Geneva Convention and the Oslo Accords », dans *Jerusalem Center for Public Affairs (JCPA)*, Vol. 10, N° 20, 5 janvier 2011, disponible sur : <http://jcpa.org/article/the-settlements-issue-distorting-the-geneva-convention-and-the-osloaccords/>.

21 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

22 Voir affaire *Beit Sourik*, *op. cit.*, note 17. Voir aussi les trois affaires suivantes (en hébreu) : *Hawaja c. le Premier ministre d'Israël*, N° 2577/04, disponible sur : <http://uri.mitkadem.co.il/wall/bagatz-257704.html> ; *Salim et consorts c. Le commandant des FDI en Judée et Samarie*, disponible sur : http://www.psakdin.co.il/fileprint.asp?filename=/minhali/private/ver_dzhe.htm ; et *Le Chef du Conseil local d'Azoun c. le Gouvernement d'Israël*, N° 2732/05, disponible sur : <http://www.azriel.co.il/modules.php?name=News&file=article&sid=518>.

23 Voir CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur*, *op. cit.*, note 19, opinions individuelles de Mme le juge Higgins (paras. 15-20, 22, 23, 28 et 30), du juge Kooijmans (paras. 13, 26, 30 et 32) et la déclaration du juge Buergenthal (paras. 3 et 7).

Or, de même que le statut *sui generis* des territoires cisjordanien de Samarie et de Judée et la nature éminemment particulière de leurs caractéristiques historiques, juridiques et politiques ne permettent pas, comme nous l’avons expliqué plus haut, de les classer dans les cadres communément admis par la communauté internationale, le statut de Jérusalem est lui aussi unique en son genre.

Jérusalem est même encore plus exceptionnelle, étant donné la place centrale qu’occupe cette cité, depuis des temps immémoriaux, dans l’histoire de l’humanité et plus précisément dans celle des trois religions monothéistes, le judaïsme, le christianisme et l’islam, dont elle accueille lieux saints et autres sites historiques²⁴.

Dès l’instant de la prise de la partie orientale de Jérusalem en 1967 — réalisant les rêves et les prières de tous les Juifs du monde, qui se tournent vers cette cité pour leurs prières — Jérusalem-Est a été considérée comme faisant partie intégrante d’Israël et non comme une partie des territoires. Israël a, de fait, étendu à la partie orientale de la ville sa législation, sa juridiction et son administration²⁵.

Dans le même temps, Israël est déterminé, conformément aux accords d’Oslo, à négocier « la question de Jérusalem » avec les Palestiniens, dans le but de parvenir, dans le cadre des négociations en cours, à un règlement satisfaisant, au même titre que pour les autres questions relevant du statut final²⁶.

Les Palestiniens vivant à Jérusalem-Est se voient donner le choix entre la pleine nationalité israélienne ou le statut de résident permanent, assorti de tous les droits à la sécurité sociale et aux prestations humanitaires prévus par la législation israélienne. Ils sont aussi soumis aux exigences du droit israélien touchant la planification urbaine, le zonage et les constructions.

Dans le même ordre d’idées, les accords d’Oslo prévoient que les résidents palestiniens de Jérusalem-Est disposent du droit de vote et d’éligibilité dans les élections organisées par l’Autorité palestinienne²⁷.

Dans le cadre de la relation fonctionnelle entre Israël et le CICR, et en dépit de l’absence d’accord entre le CICR et Israël au sujet du statut de Jérusalem, le CICR remplit ses fonctions, dans toute la mesure possible, dans la zone de Jérusalem-Est, en coordination, le cas échéant, avec les instances israéliennes compétentes afin de

24 Voir *op.cit.*, note 8. Le statut et le caractère spéciaux de Jérusalem ont été reconnus dans la résolution N°181, adoptée en 1947 par l’Assemblée générale des Nations Unies, qui recommandait que Jérusalem et ses environs soit constituée « en *corpus separatum* sous un régime international spécial » et soit « administrée par les Nations Unies ». Les tentatives ultérieures entreprises aux Nations Unies pour donner à Jérusalem un statut international n’ont jamais recueilli l’appui nécessaire. Voir les résolutions de l’Assemblée générale N° 185 (S2) du 26 avril 1948, N°187 (S2) du 6 mai 1948 et N°303 (IV) du 9 décembre 1949.

25 Law and Administration Ordinance (Amendment N°11) 5727-1967, 21 L.S.I. 75 (1967). Ces textes législatifs ne font nulle part état d’une quelconque annexion.

26 Voir l’accord intérimaire israélo-palestinien, *op.cit.*, note 12. Pour une analyse approfondie de la question de Jérusalem, voir Alan Baker, « Is Jerusalem Really Negotiable – An Analysis of Jerusalem’s Place in the Peace Process », dans *Jerusalem Center for Public Affairs (JCPA)*, N° 11, mai 2013, disponible sur : <http://jcpa.org/article/is-jerusalem-really-negotiable-an-analysis-of-jerusalem-s-place-in-the-peace-process-2/>.

27 Voir l’accord intérimaire israélo-palestinien, *op.cit.*, note 12, et plus particulièrement l’Annexe II relatif aux élections, disponible sur : http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb3_eng.htm.

répondre aux besoins humanitaires des Palestiniens vivant dans la partie orientale de la ville.

Conclusion : confidentialité ou prise de position publique

Dans la conclusion de son article, le président Maurer aborde la question de la politique traditionnelle de confidentialité suivie par le CICR pour traiter de questions touchant des violations du droit international humanitaire, par opposition à la méthode plus active qui consiste à prendre publiquement position²⁸.

Afin de remplir ses fonctions humanitaires dans le respect des dispositions contenues dans les Statuts du Mouvement et dans les Statuts du CICR, ainsi que dans les conventions internationales spécifiques, le CICR est lié par son principe fondamental directeur de neutralité, qui contient l'obligation spécifique, « afin de garder la confiance de tous », de s'abstenir « de prendre part aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique²⁹ ».

Prendre l'opinion à parti, par des déclarations ou des discours publics, utiliser publiquement une terminologie inspirée par des motifs politiques, se fonder sur des informations biaisées et inexactes, ou adopter des positions politiques officielles fondées sur des postulats politiques susceptibles d'influencer, de saper ou de compromettre des processus de négociation et de réconciliation en cours, sont autant de procédés qui paraissent contraires à l'obligation fondamentale de neutralité.

La tâche qui incombe au CICR est d'une importance vitale, tout en étant particulièrement délicate et difficile, de manière générale ou dans le contexte spécifique du Proche-Orient et des relations entre Israël et les Palestiniens. La complexité — sur le plan historique comme en termes juridiques — des territoires dont il s'agit fait peser sur le CICR en général, et sur son président en particulier, une responsabilité encore plus lourde de respecter et de préserver religieusement le principe de neutralité et de ne pas permettre à l'organisation de compromettre sa mission historique et vitale par le moindre signe ou la moindre perception de parti-pris ou de partialité.

28 Voir P. Maurer, *op. cit.*, note 1.

29 Voir *op. cit.*, note 6.