Faits et documents
Reports and documents

Mise en œuvre de la Quatrième Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés: historique d'un processus multilatéral (1997-2001)

PIERRE-YVES FUX ET MIRKO ZAMBELLI*

La mise en œuvre de la première disposition commune aux Conventions de Genève a récemment connu un développement dans le contexte des violations du droit international humanitaire liées au conflit israélo-palestinien. Ce conflit, qui a donné lieu à de nombreuses résolutions et décisions sur le plan politique, en particulier au sein de l'ONU, a également fait l'objet d'une action multilatérale des États parties en tant que tels, sur la base de l'article premier commun. Entre 1997 et 2001, s'est déroulé dans une certaine discrétion un processus qui, sur le plan juridique, a montré voire ouvert une voie, peut-être nouvelle, sur la manière dont les États parties, compte tenu de leur obligation première en matière de mise en œuvre des Conventions de Genève[1], comprennent leur rôle, y compris face à l'ONU, aux parties à un conflit et aux acteurs humanitaires (en particulier le CICR). Au-delà du contexte proche-oriental, la Conférence de Hautes Parties Contractantes à la Quatrième Convention de Genève (5 décembre 2001) exprime l'interprétation dominante de l'article premier commun aux Conventions de Genève, sous la forme d'une Déclaration[2] qui réaffirme les obligations des États parties; l'Assemblée générale de l'ONU a comme entériné cette Déclaration sur le plan politique. Cette interprétation de l'article premier commun s'est cristallisée au cours d'un processus multilatéral qui a duré quatre ans, et dont les principales étapes sont retracées ici:
- appel de la communauté internationale en 1997;
- recherche d'une solution multilatérale originale en 1998;
- Conférence d'États parties, 15 juillet 1999;
- Conférence d'États parties, 5 décembre 2001.

* Pierre-Yves Fux, docteur ès lettres, et Mirko Zambelli, docteur en droit, sont collaborateurs diplomatiques à la division politique IV du département fédéral des Affaires étrangères (Berne), en charge de questions de politique humanitaire. Ils ont notamment participé à la préparation de la Conférence du 5 décembre 2001.

La communauté internationale et les événements de 1967

Trente ans avant que l'Assemblée générale de l'ONU n'invite à tenir une Conférence des États parties à la Quatrième Convention de Genève, la communauté internationale avait réagi: dans le contexte des événements de juin 1967 (guerre des six-jours), sans se borner au *jus ad bellum*, elle s'était saisie de la question sur le plan du *jus in bello*. Le franchissement de la « ligne verte » par l'armée israélienne avait en effet abouti à l'occupation militaire de territoires administrés depuis 1948 par l'Égypte et par la Jordanie. Le 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité affirmait implicitement l'applicabilité de la quatrième Convention aux territoires occupés par Israël dans la résolution 242, qui demande « le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit », reprenant en cela la terminologie utilisée par les Conventions de Genève[3]. Cette résolution n'a pas été mise en œuvre; à l'issue de la guerre du Kippour, la résolution 338 (22 octobre 1973) demande « aux parties intéressées de commencer immédiatement après le cessez-le-feu à appliquer la résolution 242 (1967) dans toutes ses dispositions ».

Fait rare, l'occupation va être durable. Fait probablement unique, la XXIVe Conférence internationale de la Croix-Rouge (Manille 1981) adopte une résolution relative à l'application de la Quatrième Convention de Genève « aux territoires occupés du Moyen-Orient »[4]. En se disant « profondément préoccupée par le refus continuel de la Puissance occupante de reconnaître l'applicabilité de la Quatrième Convention de Genève (...) et de remplir la totalité de ses obligations », la Conférence « réaffirme l'applicabilité de la Quatrième Convention de Genève aux territoires occupés du Moyen-Orient » et en particulier « affirme que les colonies de peuplement installées dans les territoires occupés sont incompatibles avec les articles 27 et 49 de la Quatrième Convention de Genève ».

1 Cf. Laurence Boisson de Chazournes/ Luigi Condorelli, « Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting collective interests », *RICR* 837 (2000), pp. 67-87.

2 Le texte de la déclaration se trouve à l'annexe 1.

3 Cette applicabilité découle *ipso facto* de l'occupation d'un territoire lors d'un conflit armé et peut être considérée comme un fait obvie. Elle est du reste expressément affirmée dans d'autres résolutions, postérieures, du Conseil de sécurité: par exemple 446, 452 (1979); 465, 468, 469, 476, 478, 484 (1980); 592 (1986); 605 (1987); 607 (1988); 636, 641 (1989); 672, 681 (1990); 694 (1991); 726, 799 (1992); 904 (1994). D'autres résolutions du Conseil de sécurité y font implicitement référence, la dernière en date étant la résolution 1397 (2002).

4 Cf. *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Genève 1994, pp. 770-771.

En 1997, soit trente ans après la guerre des six-jours, l'occupation de la Cisjordanie et de Gaza n'avait pas pris fin et le processus de paix entrait dans une situation de crise. Le processus d'Oslo n'avait pas mis un terme à l'occupation et n'était pas parvenu à enrayer le problème des colonies de peuplement. Face à cette violation du droit qui pesait sur le processus de paix, l'Assemblée générale de l'ONU ne s'est pas bornée à la référence politique – classique – aux résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Elle a aussi mis l'accent sur l'applicabilité de la Quatrième Convention de Genève (jusque-là contestée uniquement par la Puissance occupante, l'État d'Israël[5]). Le fait qu'une enceinte politique universelle traite d'une question humanitaire spécifique laissait espérer une meilleure prise en compte de la dimension humanitaire du conflit proche-oriental, au risque d'une instrumentalisation politique du droit humanitaire[6]. Concrètement, se posait la question des rapports entre l'Assemblée générale et d'autres acteurs (États parties, dépositaire, CICR), en particulier dans le domaine de la mise en œuvre des règles humanitaires. Plus généralement, était posé le dilemme classique entre l'objectif politique d'une paix (au prix, si besoin, de concessions pragmatiques) et l'impératif du respect du droit (au moyen, si possible, de mesures efficaces pour éviter violations et impunité).

Session spéciale d'urgence de l'Assemblée générale de l'ONU (dès 1997)

Engagé au début des années 1990, le processus d'Oslo n'a pas mis fin à l'occupation et à la politique d'implantation de colonies de peuplement dans les territoires occupés. En février 1997, l'approbation par le gouvernement

5 Cf. Ruth Lapidoth, «The expulsion of civilians from Areas which came under Israeli Control in 1967: Some Legal Issues», *European Journal of International Law*, 2 (1991), p. 100: «According to the [opinion of the Government of Israel], since the West Bank and Gaza have been illegally occupied by Jordan and by Egypt respectively in 1948, and the West Bank was illegally annexed by Jordan in 1950, these areas cannot be considered to be part of 'the territory of a High Contracting Party' within the meaning of the second paragraph of [Art. 2 of the Fourth Geneva Convention]». Israël a d'une part fait valoir cette opposition de principe au cours des consultations et d'autre part cherché à «limiter les dégâts» en évitant une condamnation unilatérale à l'issue de réunions multilatérales polémiques et politisées. Sur ce second point, en vertu d'une logique humanitaire, Israël a pu obtenir satisfaction ; pour les autres États parties, l'applicabilité *de jure* de la Quatrième Convention constituait au contraire une base juridique non négociable.

6 Israël non seulement refusait l'applicabilité de la Quatrième Convention (et donc l'objet du processus ici envisagé) mais aussi contestait, avec les États-Unis d'Amérique (et, en 1999, quelques autres États), l'opportunité et même la légalité, d'une action collective et multilatérale des États parties pour «faire respecter» la Convention au sens de son article 1er. Dès le début et par principe, il n'était donc pas question pour Israël de participer ou d'assister en qualité d'observateur à la Conférence voulue par les instigateurs du processus.

israélien des plans d'une colonie de peuplement située entre Jérusalem et Bethléem (Djebel Abou Ghneim/Har Homa), très contestée, n'a pas provoqué de décision du Conseil de sécurité (blocage par veto) et a conduit l'Assemblée générale de l'ONU à se saisir de la question sur la base de la résolution 377 (V) de 1950 (« Union pour le maintien de la paix »). L'ensemble du processus ici envisagé a été lancé par la 10e session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale, dont les résolutions ES-10/3 à ES-10/9 ont accompagné l'action multilatérale menée par les États parties sous l'égide du dépositaire.

Le 15 juillet 1997, la résolution ES-10/3 prend acte de l'absence de suite donnée par Israël aux requêtes formulées précédemment et, au point 10 de son dispositif, « recommande aux Hautes Parties contractantes à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de convoquer une conférence sur les mesures à prendre pour imposer la Convention dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem, et la faire respecter, comme elles y sont tenues conformément à l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève, et prie le Secrétaire général de lui faire rapport à ce sujet dans les trois mois ». Le secrétaire général s'est alors adressé au dépositaire, qui a recueilli les réactions des États parties sur le principe et l'opportunité d'une telle Conférence.

Le 13 novembre 1997, l'Assemblée générale prend connaissance du rapport du Secrétaire général[7] (établi sur la base des informations communiquées par le dépositaire). Elle adopte la résolution ES-10/4 qui réitère la recommandation susmentionnée et, se tournant vers le dépositaire (points 5 et 6 du dispositif), « recommande au Gouvernement suisse, en sa qualité de Dépositaire de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, de prendre les mesures nécessaires, notamment de convoquer, dans les meilleurs délais, en principe à la fin de février 1998 au plus tard, une réunion d'experts chargée d'examiner la suite donnée à la recommandation susmentionnée » et « demande au Gouvernement suisse d'inviter l'Organisation de libération de la Palestine à participer à la conférence susmentionnée ainsi qu'à tous ses travaux préparatoires ».

Le CICR a pris la parole devant l'Assemblée générale pour rappeler l'applicabilité de la Quatrième Convention de Genève aux territoires occupés par Israël en 1967 et le fait que les colonies de peuplement constituent, parmi d'autres, une violation de cette Convention. Sans se

7 A/ES10/16–S/1997/798 et Add.1; cf. *Documents officiels du Conseil de sécurité, 52e année, Supplément d'octobre, novembre et décembre 1997*, document S/1997/798.

prononcer sur l'idée d'une Conférence, le CICR souligne l'obligation des États parties de « faire respecter » les Conven-tions de Genève « en toutes circonstances », saluant toute initiative individuelle ou collective des États à cet égard et rappelant qu'ils ont une responsabilité propre, juridique et politique. À cette occasion, le CICR a demandé que sa neutralité et son indépendance soient respectées et insisté sur le fait que « les réponses internationales à des problèmes humanitaires récurrents devraient être évaluées à la lumière des résultats concrets, dans l'intérêt de la population protégée ».

Le dépositaire pouvait sans difficultés se rallier au point de vue exprimé par le CICR mais sa position était particulièrement délicate. Alors qu'elle n'était pas membre de l'ONU et qu'elle ne jouissait donc pas du droit de vote à l'Assemblée générale, la Suisse recevait de la communauté internationale une recommandation qu'une partie au conflit contestait avec force mais qui portait sur un problème humanitaire réel. Conformément à sa tradition humanitaire et dans le cadre de ses attributions de dépositaire, la Suisse ne pouvait ni ne voulait se dérober à la conduite de consultations des États parties. Elle a pris la parole devant l'Assemblée générale pour y résumer, sous la forme de trois principes ou maximes, les préoccupations recueillies au cours de ses consultations. Ceux-ci guideront par la suite tout le processus, jusque et y compris le 15 juillet 1999, et seront communément admis. Ces principes sont les suivants:

- au plan humanitaire, contribuer à une amélioration réelle de la situation sur le terrain;
- au plan politique, ne rien faire qui puisse porter préjudice aux efforts de paix;
- à l'articulation de ces deux plans, éviter tout politisation du droit et de l'action humanitaires.

Concrètement, la prise en compte de ces principes impliquait la « nécessité d'une préparation soigneuse (...) en vue d'assurer si possible son succès et d'obtenir une participation aussi large que possible ».

Recherche d'une solution multilatérale originale (1998)

Tout en fixant un délai (*de facto* techniquement difficile à respecter), la résolution ES-10/4 n'était pas immédiatement exécutoire du fait de son statut (recommandations non contraignantes), de son contenu (indications générales), ainsi que de l'absence de consensus entre les États parties, relevée par la Suisse qui a également précisé, lors du débat du 13 novembre 1997, que

« certaines Parties Contractantes ont présenté des propositions de solutions alternatives et complémentaires ou d'étapes préalables à la tenue de la Conférence ».

Le 17 mars 1998, l'Assemblée générale prend acte du fait que la Conférence ne s'est pas tenue dans les délais souhaités et, par la résolution ES-10/5, réitère ses recommandations et demandes, en prolongeant le délai jusqu'à fin avril 1998. Cette résolution a amené la Suisse à rendre public devant l'Assemblée générale l'objet de « consultations informelles afin d'élaborer une formule donnant suite aux paragraphes 4 et 5 [de la résolution ES-10/3] et susceptible d'être acceptable pour toutes les parties principalement intéressées ». Dans sa déclaration, la Suisse précise que « le fruit de cette réflexion approfondie est une proposition qui a été soumise le 5 mars dernier aux principaux intéressés. La Suisse propose d'accueillir une réunion à huis clos, renouvelable si nécessaire, de représentants d'Israël et de l'OLP. La Suisse estime que la présence du CICR, vu son rôle de gardien du droit international humanitaire, serait hautement souhaitable. La Suisse participerait à ce dialogue en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève ». La résolution ES-10/5 – à la négociation de laquelle la Suisse n'a pas été en mesure de participer, étant donné son statut de l'époque – ne tient pas compte de cette proposition alors en cours de négociation. Le représentant suisse conclut son intervention sur ces mots: « Tout en étant à la disposition des parties aux Conventions de Genève, la Suisse maintient sa proposition et ne manquera pas de la mettre en œuvre aussitôt que possible. »

En juin 1998, cette proposition – acceptée fin mai par tous les intéressés – s'est concrétisée et a été présentée sous la forme d'un communiqué de presse commun, publié par le département fédéral suisse des Affaires étrangères: « Une réunion d'experts sur l'application de la Quatrième Convention de Genève s'est tenue à la Villa Sarasin, près de Genève, du 9 au 11 juin 1998. Présidée par la Suisse, la rencontre a réuni des représentants israéliens et palestiniens en présence du Comité international de la Croix-Rouge. (...) Ayant à l'esprit plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, réunie en session d'urgence, la Suisse, dépositaire des Conventions de Genève, a convoqué cette réunion après d'intenses consultations avec les Hautes Parties Contractantes et en particulier avec les États et organisations concernés. » Cette réunion est décrite en ces termes (agréés par les participants): « Des problèmes importants ont été évoqués quant à l'application de la Quatrième Convention de Genève. Des divergences conceptuelles significatives sont apparues en ce qui concerne la mise en

œuvre de la Quatrième Convention, ses relations avec le processus de paix au Proche-Orient et le contexte de sécurité. (...) Les représentants israéliens et palestiniens ont accepté de suivre les trois principes proposés par la Suisse[8] pour des réunions sur cette question :

- contribuer à une amélioration réelle du respect du droit international humanitaire ;
- éviter toute politisation du droit international humanitaire ;
- soutenir le processus de paix au Proche-Orient.

Les parties ont procédé à un échange de vues sur la possibilité d'établir des mécanismes et de prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre la Quatrième Convention de Genève. Toutes les délégations ont réaffirmé que les Conventions de Genève consacrent des valeurs fondamentales du droit international et qu'elles doivent être respectées. De manière à poursuivre le dialogue, les parties sont convenues de se réunir à nouveau pour examiner les idées et suggestions propres à promouvoir le respect de la Quatrième Convention de Genève ».

Objet d'intenses consultations, la seconde réunion, qui devait se tenir du 15 au 17 novembre 1998, n'a finalement pas eu lieu. Plus que la nature du processus lui-même (controverses autour de l'idée d'un mécanisme ad hoc, finalement abandonnée), ce sont des questions d'agenda politique, puis les difficultés du processus de paix (mise en œuvre des accords de Wye Plantation) qui ont fait obstacle à la tenue de cette réunion.

Le 2 juillet 1998, le dépositaire adresse à chacun des 188 États parties une note reprenant les termes du communiqué susmentionné et présentant un second volet de la proposition négociée auparavant, à savoir l'idée d'« une réunion d'experts des Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève sur des problèmes relatifs à la Quatrième Convention de Genève (en général, et en particulier dans des territoires occupés), (...) prévue pour le début de l'automne 1998 ». La note envoyée par le dépositaire précise : « Par son objet et son format, cette réunion d'experts serait analogue à la première Réunion périodique sur le droit international humanitaire, qui s'est tenue à Genève du 19 au 23 janvier 1998. Dans l'esprit des réunions périodiques, telles que les a conçues la XXVIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les problèmes à examiner "ne se rapporteront pas à telle ou telle situation particulière, mais revêtiront un caractère tout à fait général, susceptible d'intéresser l'ensemble des États". (...)

8 Ces trois principes ou maximes ont été énoncés pour la première fois dans la déclaration de la Suisse devant l'Assemblée générale de l'ONU le 13 novembre 1997 ; cf. *supra*.

Conformément à la pratique établie pour la première Réunion périodique, la réunion proposée devrait revêtir le caractère d'un échange de vues qui pourrait être structuré de la façon suivante:
– identification des problèmes et de leurs causes;
– éléments de solution possibles;
– suivi possible.

Vu la nature informelle des débats, aucun règlement de procédure ne serait appliqué; il n'y aurait pas de bureau et la réunion serait présidée par un représentant du dépositaire. Les discussions seraient reflétées dans un rapport du président, qui serait transmis aux États parties et au Secrétaire général des Nations Unies. »

Cette Réunion d'experts *ad hoc*, convoquée par la Suisse au Centre international de Conférences de Genève, a donc eu lieu du 27 au 29 octobre 1998. Elle a réuni 118 États parties (y compris Israël et les États-Unis d'Amérique) et 15 délégations d'observateurs. Son président, l'ambassadeur Walter Gyger, a produit un rapport auquel la Déclaration de la Conférence du 5 décembre 2001 fera référence dans son paragraphe 11[9].

Conférence d'États parties du 15 juillet 1999

Le 9 février 1999, l'Assemblée générale reprend l'initiative. Elle adopte la résolution ES-10/6 qui, dans son préambule, prend note des deux réunions susmentionnées et remercie « le Gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire des quatre Conventions de Genève, et le Comité international de la Croix-Rouge de leurs efforts visant à maintenir l'intégrité des Conventions » et exprime sa préoccupation concernant d'une part la persistance des violations de la Quatrième Convention et d'autre part « la suspension, le 20 décembre 1998, par le Gouvernement israélien, de l'application du Mémorandum de Wye River ».

À la différence de ce qu'elle avait fait en 1998, l'Assemblée générale va au-delà des déclarations d'intention et ne se contente pas de fixer un délai théorique. Elle recommande à nouveau aux États parties de convoquer la Conférence (à laquelle la Palestine doit prendre part), mais elle donne un lieu et une date. La résolution « recommande (...) aux Hautes Parties contractantes de convoquer ladite conférence le 15 juillet 1999 à l'Office des Nations Unies à Genève » et « prie le Secrétaire général de mettre les installations nécessaires à la disposition des Hautes Parties contractantes afin

9 Le texte de la déclaration se trouve à l'annexe 1.

qu'elles puissent tenir la conférence». C'est dans ce contexte que l'Assemblée «invite le Gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire de la Convention de Genève, à prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de la tenue de cette conférence».

Durant les débats, la Suisse a adopté une position plus ouverte qu'en 1998: la proposition faite dans la résolution est réali-sable et la proposition de pourparlers de type «Villa Sarasin», expressément maintenue par la Suisse, est toujours une chance à saisir. «L'espoir de contribuer à une amélioration rapide de la situation sur le terrain ne s'est pas concrétisé jusqu'ici. Cependant, la Suisse estime que ce type de réunion peut apporter des résultats positifs en termes d'améliorations concrètes sur le terrain, étant entendu que le principe du respect des dispositions de la Convention n'est pas mis en question.» Entrant en matière sur la préparation de la Conférence prévue pour le 15 juillet, la Suisse explique pourquoi la Conférence recommandée par les résolutions précédentes n'a pas pu avoir lieu et relève un certain nombre de questions encore ouvertes (valables en l'espèce et en général): initiative; procédure de convocation; prise en compte ou non des objections de parties principalement concernées; modalités et logistique. Ces questions sont ensuite formellement posées dans une note que le dépositaire adresse en mars 1999 aux 188 États parties.

En mai 1999, les réponses reçues n'ont pas pu être synthétisées dans un rapport écrit dont se seraient dégagées des tendances permettant soit une mise en œuvre immédiate, soit une nouvelle consultation sur un ou plusieurs modèles bien définis. En outre, rien ne laisse envisager un changement de position des États parties sur le principe même de la tenue de la Conférence à la date et au lieu dits. Le dépositaire a donc repris les consultations informelles, bilatérales ou au sein de groupes d'États. Ces consultations ont fini par trouver un cadre, celui d'un groupe représentatif de 25 États, formé des membres permanents du Conseil de sécurité, des acteurs clef ayant introduit et soutenu la résolution ES-10/6 (troïka de la Ligue des États arabes, des non-alignés et de l'Union européenne) et de représentants de divers groupes régionaux. Les parties au conflit ont, elles, été informées bilatéralement.

Le 23 juin 1999, le dépositaire adresse aux 188 États parties une note indiquant l'état des consultations et des préparatifs concernant la Conférence, y compris le fait que «deux parties, dont une partie prenante, sont fortement opposées à la Conférence» et qu'«un certain nombre de Hautes Parties contractantes considèrent qu'eu égard aux nouvelles circonstances, la date de la Conférence n'est pas appropriée et que celle-ci doit donc

être reportée ». La note fait allusion aux élections israéliennes, dont les vainqueurs ont été élus sur un programme faisant de la reprise du processus de paix une priorité. De même que fin 1998 la crise du processus de paix avait relancé celui de la Conférence, les chances d'une reprise des pourparlers de paix ont remis en cause l'opportunité d'une telle Conférence aux yeux de certains États.

Le même jour, dans ces circonstances très particulières, la Suisse adresse aux États parties un formulaire d'inscription ainsi que des renseignements pratiques sur une Conférence que le dépositaire se doit de rendre possible, sans chercher ni à la favoriser ni à l'empêcher. La Suisse ne convoque pas cette réunion, mais se borne à signaler où et quand elle peut se tenir, tout en soulignant que « les questions relatives aux modalités de la Conférence et aux résultats attendus sont toujours ouvertes et nécessitent des éclaircissements supplémentaires. Par conséquent, la question de la présidence demeure également ouverte ».

Le 14 juillet 1999, les consultations n'avaient pas encore abouti et il n'était pas certain que la Conférence se tiendrait le lendemain. Les ultimes pourparlers ont eu lieu entre des représentants de l'Union européenne et de la Ligue arabe (en l'espèce, négociateurs palestiniens) sous l'égide de la Suisse, qui était appelée à présider la Conférence (mais qui ne l'acceptait qu'à certaines conditions). Un accord entre ces deux groupes d'États était susceptible de rallier un large consensus parmi les autres États parties. Le principe d'une Conférence très brève et sans vote, réunie puis reportée, semblait acquis et la négociation a surtout porté sur le contenu d'un document final (question du report et du suivi) et sur les termes utilisés dans ce texte (titre du document et de la Conférence, désignation de la Puissance occupante, etc.)[10]. Un compromis a pu être atteint.

Le 15 juillet 1999, le compromis négocié *in extremis* a été entériné par le consensus des participants. Concrètement, la Suisse a réuni de manière informelle les États qui s'étaient inscrits et leur a lu l'intégralité des textes qui devaient être présentés à la Conférence (discours d'ouverture du président, Déclaration et conclusion). Après un bref débat, il est apparu qu'aucun des 103 États présents n'avait d'objection. La Conférence a donc pu se tenir, à huis clos, dans la Salle des assemblées du Palais des Nations. Présidée par l'ambassadeur Walter Gyger, elle a duré 17 minutes.

La Conférence a suscité parmi les États des réactions de satisfaction ou, chez les plus réticents, de soulagement. Les modalités de la Conférence, qui

10 Voir ‹http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/foreign/hupol/4gc/documt.html›.

visaient à éviter des débats polémiques et à garantir une large participation, ont provoqué dans l'opinion publique des critiques parfois vives, parfois mêlées d'ironie. Cela étant, la Déclaration de la Conférence exprimait un message humanitaire substantiel, puisque 103 États parties rappelaient collectivement l'applicabilité de *jure* de la Quatrième Convention « au Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est » et demandaient son respect intégral. Certes, la Conférence était reportée sur la base de considérations politiques (chances de reprise du processus de paix), mais elle pourrait être réunie à nouveau sur la base de considérations humanitaires (évolution de la situation sur le terrain).

Au lendemain du 15 juillet, l'exercice semblait (au moins provisoirement) clos, une fois effectuée la transmission, par le dépositaire, des documents officiels (Déclaration et liste des participants) aux États parties. Toute l'attention de la communauté internationale se concentrait sur les pourparlers de paix, destinés à rendre finalement sans objet la Quatrième Convention, grâce à la fin de l'occupation militaire dans le cadre d'une solution politique.

Vers la Conférence d'États parties du 5 décembre 2001

Le 28 septembre 2000, les troubles consécutifs à la visite du futur premier ministre israélien sur l'Esplanade des Mosquées/le Mont du Temple, dans un contexte électoral tendu, ont marqué le début d'une nouvelle Intifada. Le nombre élevé de morts et la multiplication rapide des mesures dites de sécurité, contraires aux dispositions de la Quatrième Convention, ont amené les États parties membres de la Ligue arabe, soutenus par ceux de l'Organisation de la Conférence islamique, à s'adresser au dépositaire, sur la base de la Déclaration du 15 juillet 1999. Leur demande, exprimée dans une lettre datée du 13 octobre 2000, a été soutenue par la résolution ES-10/7 de l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire d'urgence le 20 octobre, invitant « le Dépositaire de la Quatrième Convention de Genève à s'enquérir de l'évolution de la situation humanitaire sur le terrain, conformément à la Déclaration adoptée le 15 juillet 1999 (...), en vue de faire respecter la Convention en toutes circonstances, conformément à l'article premier commun aux quatre Conventions ».

En novembre 2000, le dépositaire a donc consulté les 189 États parties sur l'opportunité et, le cas échéant, les objectifs d'une nouvelle réunion de la Conférence envisagée, à la lumière de l'évolution de la situation humanitaire sur le terrain. Indéniablement, la situation politique et humanitaire était de

plus en plus grave, ce qui a du reste provoqué la réunion d'une session extraordinaire de la Commission des droits de l'homme de l'ONU le 5 décembre 2000. Néanmoins, la communauté internationale a estimé que des espoirs de paix subsistaient, ce qui a conduit le dépositaire à informer, en janvier 2001, les États parties de la nécessité de prolonger le délai de la consultation, certains États ayant exprimé « le souhait de pouvoir, avant de répondre à la consultation, tenir compte d'échéances politiques ou de pourparlers susceptibles d'affecter l'évolution de la situation humanitaire sur le terrain ».

Le 22 mars 2001, le dépositaire est en mesure d'informer les États parties sous la forme d'un rapport des résultats de ses démarches. Ce document fait état des diverses réponses reçues au sujet du principe d'une telle Conférence (approuvé par de nombreux États, contesté par un petit nombre d'États), et relève qu'« un nombre significatif d'États est en principe en faveur d'une nouvelle réunion de la Conférence mais exprime des réserves concernant son calendrier », d'autres États insistant « pour que soit fixée une date à brève échéance ». Outre la question de la date, celle des objectifs précis et des modalités de la Conférence nécessitent d'autres consultations et le dépositaire indique dans sa note qu'il continuera « ses consultations en vue de trouver un consensus aussi large que possible concernant le calendrier, les objectifs et les modalités d'une éventuelle nouvelle réunion de la Conférence ».

Les États parties et le dépositaire se trouvent à ce moment-là dans une situation analogue à celle du printemps 1999 : ce sont moins les divergences que les questions ouvertes qui tendent à bloquer le processus et à créer une indétermination problématique pour tous – en nuisant à la crédibilité de la communauté internationale, voire du droit international humanitaire face à un problème grave. Le précédent du 15 juillet n'est pas transposable tel quel – il n'est pas question d'ouvrir et de suspendre une réunion d'États parties, qui plus est dans la si-tuation humanitaire et politique du moment – et aucune date n'a été proposée. Pour le dépositaire, la solution la plus sûre semble être de s'adresser principalement (mais non exclusivement) aux instigateurs et aux promoteurs de la Conférence, afin qu'ils précisent leurs intentions, de manière à pouvoir, le moment venu, soumettre à l'ensemble des États parties une (ou des) proposition(s) concrète(s) et détaillée(s) sur un modèle de Conférence. Développant la note du 22 mars 2001, le dépositaire fait circuler un document informel en trois points (calendrier ; objectifs ; modalités), avec des questions ouvertes et des éléments de réponses

possibles[11]. Les réactions ont permis d'élaborer progressivement deux textes, dont la version finale sera soumise le 7 novembre 2001 à l'ensemble des États parties: un projet de document final de la Conférence et un texte reprenant la structure du document informel et apportant des réponses aux questions ouvertes qui y figuraient[12]. Pour en arriver là, il a fallu trouver un mode de consultation acceptable par tous. C'est celui du mois de juin 1999 (groupe d'environ 25 «Amis du dépositaire»), actualisé et adapté en particulier en fonction des présidences de groupes régionaux, qui a été retenu. Ce groupe s'est réuni cinq fois à Genève, entre le 11 septembre et le 1er novembre 2001.

Entre le 7 novembre et le 5 décembre, une partie du débat est devenue publique, ce qui a conduit la Suisse à mettre en œuvre une politique d'information active, à la fois pour apporter des réponses factuelles et juridiques à des polémiques surgies de part et d'autre (surtout du côté des ONG) et, à cette occasion, pour mieux diffuser le droit international humanitaire. Aux informations générales sur la Quatrième Convention se sont ajoutées des explications sur la tenue à huis clos et sans vote de la Conférence (questions qui ont été très vite réglées par les États parties durant les consultations), et sur le fait que la Conférence n'était pas convoquée par la Suisse mais par un nombre important d'États parties.

Le 4 décembre 2001, le dépositaire a convoqué une réunion ouverte à tous, afin d'apporter aux États parties intéressés «toute information pertinente en lien avec la Conférence (réponses et réactions reçues; questions techniques)». Après une communication détaillée du dépositaire sur les résultats de la consultation et sur des questions telles que la liste des orateurs, l'absence d'objections ou de remarques de la part de la centaine d'États représentés a permis de constater l'existence d'un large consensus. La convocation et le déroulement de la Conférence exigeaient en effet un accord préalable, étant donné que celle-ci ne comporterait ni négociation, ni vote, ni débat contradictoire. Ce résultat était en soi remarquable, vu que la Conférence s'est tenue quelques jours après des attentats terroristes en Israël et pendant des mesures de représailles militaires, qui ont retenu dans la région le chef désigné de la délégation palestinienne. Dans un souci de

11 Par exemple: «Participation (only High Contracting Parties/admission of other participants or observers (which ones? with possibility to take the floor)? status and denomination of Palestinian representatives?)? presence of the media and public?».

12 Timing and venue (1. Date, etc.; 2. Programme; 3. Participation; 4. Reconvening; 5. Logistics and costs); Objectives (6. General; 7. Substantial); Modalities (8. Chair and Secretariat; 9. Procedure of the Conference; 10. Procedure of follow-up).

cohésion, les États participants n'ont pas dévié de la ligne préalablement négociée. Ils ont au contraire souligné la pertinence plus actuelle que jamais du message humanitaire fondé en droit que devait délivrer la Conférence.

Déroulement de la Conférence du 5 décembre 2001

La Conférence a duré environ 2 heures 30 et a réuni 123 délégations, dont 115 États parties ainsi que la Palestine en tant que participant, et sept observateurs (acteurs humanitaires comme le CICR ou institutions telles que la Commission européenne). Après le discours d'ouverture du président suisse de la Conférence (ambassadeur Peter Maurer), trois acteurs humanitaires ont évoqué la situation humanitaire sur le terrain et les difficultés qu'ils y rencontrent: le CICR (M. François Bugnion, directeur); le haut commissaire aux droits de l'homme (Mme Mary Robinson); le commissaire général de l'UNRWA (M. Peter Hansen). Ont ensuite pris la parole des représentants gouvernementaux de diverses régions ou groupes d'États du monde: la Jordanie (M. Abdel-Elah Khatib, ministre des Affaires étrangères) pour les États de la Ligue arabe, la Belgique pour les États de l'Union européenne (et pour d'autres États, candidats à l'adhésion ou pas, comme l'Ukraine et la Nouvelle-Zélande); la Malaisie pour les États de l'Organisation de la Conférence islamique; l'Afrique du Sud pour les États non alignés, ainsi que la Chine, le Canada et la Russie.

Ces allocutions, prononcées dans une atmosphère sereine et solennelle, ont toutes souligné l'applicabilité *de jure* de la Quatrième Convention, l'importance et la pertinence de cet instrument et la gravité des violations. Les messages délivrés, tout en étant très concrets, sont restés dans un cadre humanitaire et juridique, en ce qu'ils se sont concentrés sur la Quatrième Convention et donc sur la protection des victimes, sans exclure aucune catégorie de civils[13], sans nier que les Palestiniens ont des obligations en vertu du

13 Ainsi, le représentant des États de la Ligue arabe a déclaré: « We condemn in the strongest possible terms the killings and targeting of Palestinian and Israeli civilians in the unfolding wave of violence that swept the Palestinian Occupied Territories ». Celui du CICR a précisé: « Le fait que les colonies ont été créées en violations des dispositions de la Quatrième Convention de Genève ne signifie pas que les civils qui y résident peuvent faire l'objet d'attaques. Ils sont protégés par le droit humanitaire en tant que civils, dans la mesure où ils ne prennent pas activement part aux combats ». Le haut commissaire aux droits de l'homme a déclaré de même: « Despite the fact that the settlers' presence in the occupied Palestinian territories is illegal, those who are not taking part in military hostilities remain civilians ».

droit international humanitaire[14], mais sans mettre ces obligations sur le même plan que celles de la Puissance occupante.

Au terme de ces allocutions, le président suisse de la Conférence a donné lecture de la Déclaration, en soulignant que ce document « reflète la perception commune des États participants ». Après l'adoption de la Déclaration par acclamation, le président a prononcé le discours de clôture et a ainsi déclaré close la Conférence de Hautes Parties Contractantes.

Déclaration du 5 décembre 2001

Le résultat de la Conférence prend la forme d'une Déclaration exprimant le consensus des « États parties participants ». Ce texte détaillé constitue un message capital, émanant d'un nombre important d'États de la communauté internationale. Conformément à l'approche suivie dans tout le processus qui a abouti à la Conférence, la Déclaration a une orientation juridique et humanitaire.

Sur le plan du droit, elle se fonde sur la Quatrième Convention de Genève afin de rappeler, en faisant usage de la terminologie même de la Convention, l'ensemble des règles humanitaires pertinentes et applicables au « territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est », sans exclure les cas directement liés à cette occupation[15]. Le texte de la Déclaration est articulé en trois parties principales :

- un rappel général des obligations de tous les États parties, sur la base de l'article premier commun aux Conventions de Genève,
- un rappel des obligations respectives des parties au conflit (de toutes les parties – Israéliens comme Palestiniens – et de tous les niveaux – autorités

14 Le CICR a souligné « que les groupes armés palestiniens qui opèrent à l'intérieur ou à l'extérieur des territoires occupés sont également liés par les principes du droit international humanitaire (...). Ces règles stipulent notamment que seuls des objectifs militaires peuvent être attaqués. Par conséquent, les attaques indiscriminées – telles que des attentats à l'explosif par des groupes ou individus palestiniens armés dirigés contre des civils israéliens ou les actes ayant pour but de répandre la terreur au sein de la population civile – sont absolument et inconditionnellement interdites (...). Les manifestations de la population civile sous occupation contre les forces occupantes, les émeutes, ne sont pas des actes de guerre. Par conséquent, il ne convient pas d'y faire face par des méthodes ou des moyens militaires. Lorsqu'elles sont confrontées à la population civile, les forces israéliennes doivent faire preuve de retenue (...) ». Pour le texte intégral, voir annexe 2.

15 Il faut relever à ce sujet que la Déclaration se rapporte au conflit israélo-arabe et au contexte israélo-palestinien. Elle concerne donc la situation dans les territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-Est, mais n'ignore pas les conséquences de cette situation au-delà de cette zone, en particulier en Israël : par exemple, les actes de terrorisme commis par des personnes provenant des territoires occupés et qui font donc déborder l'usage de la force et la violence au-delà de ces territoires, ou encore la détention (illégale) de prisonniers palestiniens en Israël.

comme individus), sur la base des règles humanitaires conventionnelles ou coutumières inscrites notamment dans la Quatrième Convention de Genève,

- et un rappel des obligations spécifiques d'Israël en tant que Puissance occupante, sur la base des dispositions de la Quatrième Convention de Genève.

L'orientation humanitaire de la Déclaration apparaît dans son souci premier de la protection des victimes (sans exclusion et donc sans indication spécifique de nationalité) et aussi dans le fait qu'aucune question politique n'y est traitée (hormis un encouragement à la reprise des négociations afin d'aboutir à une paix juste et durable). La substance même de ce document porte ainsi sur l'urgence, à savoir la nécessité de protéger tous les civils des effets de la violence. Loin de constituer un « substitut » ou une « entrave » aux efforts de paix[16], le message délivré par les États parties se présente comme un code de conduite (rassemblant les règles universelles pertinentes dans le cas d'espèce) à mettre immédiatement en œuvre dans une situation humanitaire grave et ce, sans attendre qu'un accord de paix ait mis fin au conflit et à l'occupation.

Pour ce qui est du suivi, à la différence de la Conférence du 15 juillet 1999, il n'est pas prévu de nouvelle réunion. Le suivi de la Conférence réside essentiellement dans la mise en œuvre des règles rappelées dans la Déclaration, avec un souci d'exhaustivité, par tous ceux qu'elles lient (qu'ils aient ou non participé à la Conférence). La Déclaration ne met pas sur pied de nouveaux mécanismes, et se limite à soutenir le fonctionnement actuel ou la mise en œuvre éventuelle de ceux qui existent déjà (y compris les mécanismes extra-conventionnels qui peuvent se référer à la Quatrième Convention et contribuent à son application ou à la réalisation de ses objectifs généraux), et bien sûr de ceux que prévoit la Quatrième Convention.

16 À cet égard, la déclaration du Canada à la Conférence est significative : « Vous vous rappellerez que nous n'avons pas assisté à la première réunion en juillet 1999, parce que nous pensions qu'une telle réunion pourrait s'avérer nuisible au processus de paix et risquer de politiser les Conventions de Genève. (...). La présence du Canada aujourd'hui démontre donc avec plus d'intensité notre engagement ferme envers le droit international humanitaire, consacré dans les Conventions de Genève. (...) Nous sommes venus parce qu'il est d'autant plus urgent aujourd'hui que les parties mettent fin à la violence et reprennent les négociations ». On peut citer également la conclusion du discours de l'UE, qui rend « hommage à tous ceux qui, du côté palestinien aussi bien que du côté israélien, continuent à œuvrer pour la paix et la réconciliation. J'ai l'espoir que cette conférence les encouragera dans leur détermination ».

Conclusion : mettre en œuvre l'article premier commun aux Conventions de Genève

Sur le plan diplomatique, la Conférence du 5 décembre 2001 constitue certainement un événement important : elle peut être considérée, en quelque sorte, comme la plus importante démarche collective entreprise à ce jour en faveur du respect du droit international humanitaire dans une crise spécifique. La communauté internationale n'a pas tardé à saluer la tenue de cette Conférence : le 21 décembre 2001, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté, dans une session extraordinaire d'urgence, la résolution ES-10/9 qui se félicite de la tenue de la Conférence du 5 décembre 2001 et qui soutient activement et sans réserve le contenu de sa Déclaration. Le résultat du vote permet d'élargir encore le cercle des États soutenant la Déclaration, puisque 20 États non participants à la Conférence ont exprimé un vote positif[17].

Sur le plan humanitaire proprement dit, la réalité du terrain empêche évidemment de parler de succès, sinon en ce qui concerne la mise en évidence de la dimension humanitaire (et non uniquement sécuritaire ou politique) de la crise au Proche-Orient et, en général, la diffusion du droit. Le président de la Conférence l'a lui-même souligné : s'il est vrai que la Conférence constitue un événement unique, car aucun suivi institutionnel spécifique n'a été prévu, elle ne doit pas rester sans lendemain. Concrètement, le succès de la Conférence se mesurera, comme son objet, en termes humanitaires : le respect de la Quatrième Convention[18] – ou du moins une amélioration effective de la situation humanitaire sur le terrain (grâce à un meilleur respect du droit) et une action plus résolue et plus efficace pour le promouvoir et le défendre.

Sur le plan juridique, comme cela a déjà été signalé en introduction, la Conférence confirme, voire introduit, une interprétation extensive de l'article premier commun aux Conventions de Genève. En outre, elle constitue une percée et un nouveau développement dans les efforts déployés pour rendre effective l'obligation qu'ont tous les États parties de « faire respecter » ces Conventions. En se plaçant sur le terrain exclusif du droit et en évitant ainsi

17 Le résultat du vote était de 133 oui, quatre non (dont les deux États qui avaient expressément refusé de participer à la Conférence) et 16 abstentions (dont deux États qui avaient pris part à la Conférence).

18 Le président suisse de la Conférence a ainsi déclaré dans son discours de clôture : « L'espoir que j'exprime maintenant en votre nom à tous est que cette Déclaration sera suivie d'effets concrets sur la situation humanitaire dans le contexte israélo-palestinien. C'est à cela que se mesurera le succès ou non de la Conférence de ce jour, et non à la question de savoir qui est venu, qui n'est pas venu, ou ce qui aurait pu être fait autrement ou ce qui devrait être fait en plus, ici ou ailleurs. Le véritable suivi de cette Confé-rence devra être la mise en œuvre du droit humanitaire. Tout simplement. »

une condamnation analogue à celles qu'expriment des enceintes politiques, les États ont ainsi montré, voire ouvert, une voie permettant de donner une réponse humanitaire sur la base des règles internationales existantes. Il est certainement trop tôt pour prévoir quelle sera la tendance qui se dégagera à l'avenir; il n'en reste pas moins qu'un pas important a peut-être été fait le 5 décembre 2001. Comme l'a déclaré le président suisse de la Conférence: «L'avenir dira comment les États parties, sur la base notamment de l'expérience de ce jour, voudront mettre en œuvre leur responsabilité, conformément à l'article premier des Conventions de Genève, pour apporter ensemble une réponse humanitaire à une situation de crise spécifique» [19].

La Conférence du 5 décembre 2001 a donc donné une illustration des possibilités offertes par l'article premier commun aux Conventions de Genève. Cette Conférence, que les participants ont voulue en raison de l'existence persistante de violations et parce que les instruments de protection disponibles n'étaient pas en mesure de fonctionner correctement, a également une fois de plus souligné – si cela était encore nécessaire – que le droit international humanitaire présente des lacunes non pas quant à ses règles mais au niveau de son application. Il s'agit en effet non pas tant de développer des nouvelles normes, mais de tout simplement les appliquer dans les faits. Il s'agit en outre d'éviter la création artificielle d'un vide juridique en refusant unilatéralement l'applicabilité des règles existantes, et de renforcer le cadre juridique à travers la ratification d'instruments supplémentaires. Dans le cas envisagé, l'application immédiate du Protocole I aux Conventions de Genève et le recours à la Commission internationale d'établissement des faits (prévue par l'art. 90 de ce Protocole) seraient indéniablement utiles pour faire respecter le droit international humanitaire ainsi que pour ramener la confiance et réprimer les violations commises – mais ces moyens ne sont formellement pas applicables du fait d'un défaut de ratification. Ce qui paraît aujourd'hui comme hier peu probable en raison du contexte politique n'en garde pas moins sa pleine et entière validité sur le plan humanitaire. Des mécanismes universels demeurent toujours disponibles pour identifier, réprimer et donc prévenir des violations du droit international en matière de protection de la population civile dans les situations de conflit armé.

19 Discours de clôture du président suisse de la Conférence.

Annexe 1

Conférence de Hautes Parties Contractantes à la Quatrième Convention de Genève

Genève, 5 décembre 2001

Déclaration

1. Cette Déclaration reflète la communauté de vues à laquelle sont parvenues les Hautes Parties Contractantes participant à nouvelle réunion de la Conférence de Hautes Parties Contractantes à la Quatrième Convention de Genève. La Conférence du 15 juillet 1999, recommandée par la Résolution ES-10/6 de l'Assemblée générale des Nations Unies réunie en session spéciale d'urgence, a produit la déclaration (statement) suivante:

> «...Les Hautes Parties Contractantes participantes ont réaffirmé que la Quatrième Convention de Genève était applicable au Territoire Palestinien Occupé, y compris Jérusalem-Est. En outre, elles ont réaffirmé la nécessité de respecter intégralement les dispositions de ladite Convention sur ce Territoire. Compte tenu de l'amélioration du climat dans l'ensemble du Proche-Orient, la Conférence a été déclarée close étant entendu qu'elle se réunirait à nouveau à la lumière de consultations sur l'évolution de la situation humanitaire sur le terrain.»

2. Les Hautes Parties Contractantes participantes expriment leur profonde préoccupation au sujet de l'aggravation de la situation humanitaire sur le terrain. Elles déplorent le nombre élevé de victimes civiles, en particulier parmi les enfants et d'autres groupes vulnérables, causés par l'usage indiscriminé ou disproportionné de la force et causés par un manque de respect du droit international humanitaire.

3. Prenant en compte l'article 1er de la Quatrième Convention de Genève de 1949 et ayant à l'esprit la Résolution ES-10/7 de l'Assemblée générale des Nations Unies, les Hautes Parties Contractantes participantes réaffirment l'applicabilité de la Convention au Territoire Palestinien Occupé, y compris Jérusalem-Est, et redisent la nécessité de respecter pleinement les dispositions de ladite Convention sur ce Territoire. Par la présente Déclaration, elles rappellent en particulier les obligations respectives, au titre de la Convention, de toutes les Hautes Parties Contractantes (par. 4 à 7), des parties au conflit (par. 8 à 11) et de l'État d'Israël en tant que Puissance occupante (par. 12 à 15).

4. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent toutes les parties, impliquées directement dans le conflit ou non, de respecter et de faire respecter les Conventions de Genève en toutes circonstances, de les diffuser et de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et faire cesser les infractions aux Conventions. Elles réaffirment les obligations des Hautes Parties Contractantes au titre des articles 146, 147 et 148 de la Quatrième Convention de Genève concernant les sanctions pénales, les infractions graves et les responsabilités des Hautes Parties Contractantes.
5. Les Hautes Parties Contractantes participantes soulignent que la Quatrième Convention de Genève, qui prend pleinement en compte les impératifs et nécessités militaires doit être respectée en toutes circonstances.
6. Les Hautes Parties Contractantes participantes estiment nécessaire de rappeler les règles humanitaires fondamentales concernant les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, qui doivent être traitées avec humanité, sans aucune discrimination, et de rappeler l'interdiction, en tout temps et en tout lieu, des atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, de la torture, des atteintes à la dignité des personnes et des exécutions arbitraires ou extra-judiciaires.
7. Les Hautes Parties Contractantes participantes expriment leur soutien pour l'engagement des sociétés de secours humanitaires sur le terrain pour assurer que les blessés et les malades reçoivent une assistance, et pour les activités du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) et d'autres organisations humanitaires impartiales. Elles expriment également leur soutien pour les efforts du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et des Rapporteurs spéciaux de l'ONU en vue d'évaluer la situation sur le terrain, et elles prennent note des rapports et recommandations du Haut Commissaire aux droits de l'homme (E/CN/4/2001/114) et de la Commission d'enquête (E/CN/4/2001/121).
8. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent les parties au conflit à assurer le respect et la protection de la population civile et des biens civils et à opérer en tous temps une distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens civils et les objectifs militaires. Elles appellent aussi les parties à s'abstenir de toutes brutalités ou violences contre la population civile, qu'elles soient le fait d'agents civils ou d'agents militaires, et à s'abstenir d'exposer la po-pulation civile aux opérations militaires.
9. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent les parties au conflit à respecter et à protéger en tous temps les établissements fixes et les

formations sanitaires mobiles des Services de santé, et de faciliter les opérations des sociétés de secours humanitaires sur le terrain, y compris le libre passage de leurs ambulances et personnel médical, et de garantir leur protection.

10. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent les parties au conflit à faciliter les activités du CICR dans le cadre du rôle spécifique qui lui est conféré par les Conventions de Genève, de l'UNRWA et d'autres organismes humanitaires impartiaux. Elles reconnaissent et soutiennent leurs efforts en vue d'évaluer et d'améliorer la situation humanitaire sur le terrain. Elles invitent les parties au conflit à coopérer avec les observateurs indépendants et impartiaux tels que la Présence temporaire internationale dans la ville d'Hébron (TIPH).

11. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent les parties au conflit à considérer à nouveau les suggestions faites lors de la réunion d'experts de Hautes Parties Contractantes en 1998 afin de résoudre des problèmes d'application de la Quatrième Convention de Genève et de respecter et faire respecter en toutes circonstances les règles du droit international humanitaire, et de coopérer dans le cadre de contacts directs, y compris les procédures d'enquête et de conciliation. Elles encouragent tous les arrangements ou accords soutenus par les parties au conflit au sujet du déploiement d'observateurs indépendants et impartiaux afin de relever, entre autres, des infractions à la Quatrième Convention de Genève, en tant que mesure de protection et d'établissement de la confiance, dans le but d'assurer la mise en œuvre effective des règles humanitaires.

12. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent la Puissance occupante à respecter pleinement et effectivement la Quatrième Convention de Genève dans le Territoire Palestinien Occupé, y compris Jérusalem-Est, et de s'abstenir de commettre toute violation de la Convention. Elles réaffirment l'illégalité des colonies de peuplement dans lesdits territoires ainsi que de leur extension. Elles rappellent la nécessité de sauvegarder et de garantir les droits d'accès aux Lieux saints pour tous les habitants.

13. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent la Puissance occupante à s'abstenir immédiatement de commettre des infractions graves qui comportent l'un ou l'autre des actes mentionnés dans l'article 147 de la Quatrième Convention de Genève, tels que l'homicide intentionnel, la torture, la déportation illégale, le fait de priver (une personne protégée) de son droit d'être jugée régulièrement et impartialement, la destruction et

l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire. Les Hautes Parties Contractantes participantes rappellent que selon l'article 148 aucune Haute Partie Contractante ne pourra s'exonérer elle-même des responsabilités encourues par elle-même en raison des infractions graves. Les Hautes Parties Contractantes participantes rappellent également les respon-sabilités de la Puissances occupante selon l'article 29 de la Quatrième Convention de Genève concernant le traitement des personnes protégées.

14. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent également la Puissance occupante à s'abstenir de commettre toute autre violation de la Convention, en particulier les mesures de représailles à l'égard des personnes protégées et de leurs biens, les peines collectives, les restrictions injustifiées de la liberté de mouvement, et à traiter les personnes protégées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

15. Les Hautes Parties Contractantes participantes appellent la Puissance occupante à faciliter les opérations de secours et le libre passage du CICR, de l'UNRWA ainsi que de tout autre organisme humanitaire impartial, à assurer leur protection et, si le cas se présente, à s'abstenir de percevoir des taxes et d'imposer des charges financières indues à ces organismes.

16. Les Hautes Parties Contractantes participantes soulignent que le respect de la Quatrième Convention de Genève et du droit international humanitaire en général est essentiel pour améliorer la situation humanitaire sur le terrain et pour réaliser une paix juste et durable. Les Hautes Parties Contractantes participantes invitent les parties concernées à mettre fin au conflit par le biais de la négociation et à résoudre leurs différends en accord avec le droit international applicable.

17. Les Hautes Parties Contractantes participantes saluent et encouragent les initiatives prises par des États Parties, aussi bien individuellement que collectivement, conformément à l'article 1 de la Convention et visant à faire respecter la Convention, et elles soulignent la nécessité pour les Parties d'assurer un suivi à la mise en œuvre de la présente Déclaration.

18. Les Hautes Parties Contractantes participantes expriment leur gratitude au Dépositaire de la Quatrième Convention de Genève pour ses bons services et offices.

Annex 1

Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention

Geneva, 5 December 2001

Declaration

1. This Declaration reflects the common understanding reached by the participating High Contracting Parties to the reconvened Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention. The Conference of 15 July 1999, recommended by United Nations' General Assembly Resolution ES-10/6 in an Emergency Special Session, issued a statement as follows:

> "...The participating High Contracting Parties reaffirmed the applicability of the Fourth Geneva Convention to the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Furthermore, they reiterated the need for full respect for the provisions of the said Convention in that Territory. Taking into consideration the improved atmosphere in the Middle East as a whole, the Conference was adjourned on the understanding that it will convene again in the light of consultations on the development of the humanitarian situation in the field."

2. The participating High Contracting Parties express deep concern about the deterioration of the humanitarian situation in the field. They deplore the great number of civilian victims, in particular children and other vulnerable groups, due to indiscriminate or disproportionate use of force and due to lack of respect for international humanitarian law.

3. Taking into account art. 1 of the Fourth Geneva Convention of 1949 and bearing in mind the United Nations' General Assembly Resolution ES-10/7, the participating High Contracting Parties reaffirm the applicability of the Convention to the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem and reiterate the need for full respect for the provisions of the said Convention in that Territory. Through the present Declaration, they recall in particular the respective obligations under the Convention of all High Contracting Parties (para 4-7), of the parties to the conflict (para 8-11) and of the State of Israel as the Occupying Power (para 12-15).

4. The participating High Contracting Parties call upon all parties, directly involved in the conflict or not, to respect and to ensure respect for the Geneva Conventions in all circumstances, to disseminate and take measures

necessary for the prevention and suppression of breaches of the Conventions. They reaffirm the obligations of the High Contracting Parties under articles 146, 147 and 148 of the Fourth Geneva Convention with regard to penal sanctions, grave breaches and responsibilities of the High Contracting Parties.

5. The participating High Contracting Parties stress that the Fourth Geneva Convention, which takes fully into account imperative military necessity, has to be respected in all circumstances.

6. The participating High Contracting Parties see the need to recall basic humanitarian rules with regard to persons taking no active part in the hostilities, which shall be treated humanely without any discrimination, and to recall the prohibition at any time and in any place whatsoever of acts of violence to life and person, torture, outrages upon personal dignity and of arbitrary or extra-judiciary executions.

7. The participating High Contracting Parties express their support for the endeavours of the humanitarian relief societies in the field in ensuring that the wounded and sick receive assistance, and for the activities of the International Committee of the Red Cross (ICRC), the United Nations Relief and Works Agency in the Near East (UNRWA) and of other impartial humanitarian organisations. They also express their support for the efforts of the United Nations High Commissioner for Human Rights and of UN Special Rapporteurs in order to assess the situation in the field and they take note of the reports and recommandations of the High Commissioner for Human Rights (E/CN/4/2001/114) and of the Commission of Inquiry (E/CN/4/2001/121).

8. The participating High Contracting Parties call upon the parties to the conflict to ensure respect for and protection of the civilian population and civilian objects and to distinguish at all times between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives. They also call upon the parties to abstain from any measures of brutality and violence against the civilian population whether applied by civilian or military agents and to abstain from exposing the civilian population to military operations.

9. The participating High Contracting Parties call upon the parties to the conflict to respect and to protect at all times the fixed establishments and mobile medical units of the Medical Services and to facilitate the operations of the humanitarian relief societies in the field, including the free passage of their ambulances and medical personnel, and to guarantee their protection.

10. The participating High Contracting Parties call upon the parties to the conflict to facilitate the activities of the ICRC, within its particular role conferred upon it by the Geneva Conventions, the UNRWA and of other impartial humanitarian organisations. They recognise and support their efforts to assess and to improve the humanitarian situation in the field. They invite the parties to the conflict to co-operate with independent and impartial observers such as the Temporary International Presence in the City of Hebron (TIPH).
11. The participating High Contracting Parties call upon the parties to the conflict to consider anew suggestions made at the meeting of experts of High Contracting Parties in 1998 to resolve problems of implementation of the Fourth Geneva Convention and to respect and to ensure respect in all circumstances for the rules of international humanitarian law and to co-operate within the framework of direct contacts, including procedures of inquiry and of conciliation. They encourage any arrangements and agreements supported by the parties to the conflict on the deployment of independent and impartial observers to monitor, inter alia, breaches of the Fourth Geneva Convention as a protection and confidence building measure, with the aim to ensure effectiveness of humanitarian rules.
12. The participating High Contracting Parties call upon the Occupying Power to fully and effectively respect the Fourth Geneva Convention in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and to refrain from perpetrating any violation of the Convention. They reaffirm the illegality of the settlements in the said territories and of the extension thereof. They recall the need to safeguard and guarantee the rights and access of all inhabitants to the Holy Places.
13. The participating High Contracting Parties call upon the Occupying Power to immediately refrain from committing grave breaches involving any of the acts mentioned in art. 147 of the Fourth Geneva Convention, such as wilful killing, torture, unlawful deportation, wilful depriving of the rights of fair and regular trial, extensive destruction and appropriation of property not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly. The participating High Contracting Parties recall that according to art. 148 no High Contracting Party shall be allowed to absolve itself of any liability incurred by itself in respect to grave breaches. The participating High Contracting Parties also recall the responsibilities of the Occupying Power according to art. 29 of the Fourth Geneva Convention for the treatment of protected persons.

14. The participating High Contracting Parties also call upon the Occupying Power to refrain from perpetrating any other violation of the Convention, in particular reprisals against protected persons and their property, collective penalties, unjustified restrictions of free movement, and to treat the protected persons humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.
15. The participating High Contracting Parties call upon the Occupying Power to facilitate the relief operations and free passage of the ICRC, UNRWA, as well as any other impartial humanitarian organisation, to guarantee their protection and, where applicable, to refrain from levying taxes and imposing undue financial burdens on these organisations.
16. The participating High Contracting Parties stress that respect for the Fourth Geneva Convention and international humanitarian law in general is essential to improve the humanitarian situation in the field and to achieve a just and lasting peace. The participating High Contracting Parties invite the parties concerned to bring the conflict to an end by means of negotiation and to settle their disputes in accordance with applicable international law.
17. The participating High Contracting Parties welcome and encourage the initiatives by States Parties, both individually and collectively, according to art. 1 of the Convention and aimed at ensuring the respect of the Convention, and they underline the need for the Parties, to follow up on the implementation of the present Declaration.
18. The participating High Contracting Parties express their gratitude to the Depositary of the Fourth Geneva Convention for its good services and offices.

Annexe 2

Conférence de Hautes Parties Contractantes à la Quatrième Convention de Genève

Genève, 5 décembre 2001

Déclaration du Comité international de la Croix-Rouge

1. En vertu des dispositions pertinentes du droit international humanitaire et du mandat qui lui a été conféré par les États parties aux Conventions de Genève de 1949, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a établi en 1967 une présence permanente en Israël, dans les pays arabes voisins et dans les territoires occupés, afin de mener à bien ses activités humanitaires dans la région et d'œuvrer à l'application fidèle du droit international humanitaire.

2. Conformément à diverses résolutions adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies et par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui reflètent la position de la communauté internationale, le CICR a toujours affirmé l'applicabilité *de jure* de la IVe Convention de Genève aux territoires occupés depuis 1967 par l'État d'Israël, y compris Jérusalem-Est. Cette Convention, qui a été ratifiée par Israël en 1951, reste pleinement applicable et pertinente dans le contexte de violence actuel. En sa qualité de Puissance occupante, Israël est également lié par d'autres règles de droit coutumier relatives à l'occupation, qui sont énoncées dans le Règlement annexé à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

3. De manière générale, la IVe Convention de Genève protège la population civile en territoire occupé contre tout abus de la part de la Puissance occupante. Elle le fait notamment en garantissant que cette population ne fera l'objet d'aucune discrimination, qu'elle sera protégée contre toute forme de violence et que, en dépit de l'occupation et de la guerre, elle aura la possibilité de mener une vie aussi normale que possible, conformément à ses propres lois, à sa culture et à ses traditions. Si le droit humanitaire confère certains droits à la Puissance occupante, il impose également des limites à l'étendue de ses pouvoirs. N'étant que l'administrateur temporaire du territoire occupé, la Puissance occupante ne doit pas s'ingérer dans les structures économiques et sociales, l'organisation, le système juridique ou la démographie qui existaient préalablement à l'occupation. Elle doit également garantir la pro-

tection, la sécurité et le bien-être de la population qui vit sous occupation. Cela signifie que le développement normal du territoire doit être autorisé si l'occupation dure pendant une période prolongée.

4. Plus précisément, la IVe Convention de Genève énonce des règles qui ont pour but de sauvegarder la dignité et l'intégrité physique des personnes vivant sous occupation, y compris les détenus. Elle interdit toute forme de mauvais traitements physiques ou psychiques, la contrainte, les punitions collectives, ainsi que les mesures de représailles à l'égard des personnes ou des biens protégés. Elle interdit également le transfert d'une partie de la population civile de la Puissance occupante dans le territoire occupé par elle, les transferts forcés ou la déportation de personnes protégées hors du territoire occupé, ainsi que la destruction de biens immobiliers ou personnels, sauf lorsque cette destruction est rendue absolument nécessaire par les opérations militaires.

5. À l'occasion de ses activités dans les territoires occupés par Israël, le CICR a, à maintes reprises, constaté des violations de diverses dispositions du droit international humanitaire, telles que le transfert par Israël de parties de sa population dans les territoires occupés, la destruction de maisons, le non-respect des activités médicales, ainsi que la détention de personnes protégées en dehors des territoires occupés. Certaines pratiques qui enfreignent les dispositions de la IVe Convention de Genève ont été incorporées dans des lois ou des directives administratives et consacrées par les plus hautes autorités judiciaires. Tout en appréciant les facilités qui lui ont été accordées pour la conduite de ses activités humanitaires, le CICR a régulièrement attiré l'attention des autorités israéliennes sur les souffrances de la population palestinienne et sur le lourd fardeau qu'elle supporte en raison de la politique d'occupation. Conformément à sa manière habituelle de procéder, le CICR a fait part de sa préoccupation par des démarches bilatérales et multilatérales et par des appels publics. En particulier, le CICR a fait part de son inquiétude croissante quant aux conséquences, sur le plan humanitaire, de l'établissement de colonies israéliennes dans les territoires occupés, en violation de la IVe Convention de Genève. Cette politique de colonisation a souvent impliqué la destruction de maisons palestiniennes, la confiscation de terres ou de ressources en eau, et le démembrement de fait des territoires. Les mesures prises pour étendre les colonies et protéger les colons – ce qui a entraîné la destruction de maisons, la réquisition de terres, la fermeture de certaines zones, la mise en place de barrages routiers et l'imposition de couvre-feux prolongés – ont, de plus, gravement entravé la vie quotidienne

de la population palestinienne. Toutefois, le fait que les colonies ont été créées en violation des dispositions de la IVe Convention de Genève ne signifie pas que les civils qui y résident peuvent faire l'objet d'attaques. Ils sont protégés par le droit humanitaire en tant que civils, dans la mesure où ils ne prennent pas activement part aux combats.

6. Le CICR a également attiré l'attention des autorités israéliennes sur les effets des couvre-feux prolongés et du bouclage de certaines zones par les Forces de défense israéliennes. Les restrictions de mouvement qui en découlent ont des conséquences dramatiques pour la population palestinienne tout entière. Elles entravent les activités des services médicaux d'urgence ainsi que l'accès aux soins médicaux, aux lieux de travail, aux écoles et aux lieux de culte, et ont un effet désastreux sur l'économie. Elles empêchent également, des mois durant, les familles palestiniennes de visiter leurs proches détenus en Israël. La préoccupation quant à ces pratiques a considérablement augmenté au cours des 14 derniers mois, les mesures prises pour contenir la flambée de violence ayant entraîné une nouvelle détérioration des conditions de vie de la population sous occupation.

7. Le CICR a rappelé à tous ceux qui prennent part à la violence que, lorsque la force armée est employée, le choix des moyens et des méthodes de guerre n'est pas illimité. Actuellement, compte tenu de l'intensification des affrontements armés, le CICR doit souligner que les groupes armés palestiniens qui opèrent à l'intérieur ou à l'extérieur des territoires occupés sont également liés par les principes du droit international humanitaire. Outre la IVe Convention de Genève, relative à la protection de la population civile, il existe d'autres règles et principes universellement acceptés de droit international humanitaire qui traitent de la conduite des opérations militaires. Ces règles stipulent notamment que seuls des objectifs militaires peuvent être attaqués. Par conséquent, les attaques indiscriminées – telles que des attentats à l'explosif par des groupes ou individus palestiniens armés dirigés contre des civils israéliens ou les actes ayant pour but de répandre la terreur au sein de la population civile – sont absolument et inconditionnellement interdites. Cela s'applique également aux meurtres et aux attaques dirigées par les autorités israéliennes contre des Palestiniens qui ne prennent pas directement part aux hostilités ou ne mettent pas immédiatement en danger la vie humaine. Les représailles contre les civils et leurs biens sont également interdites. Lorsqu'un objectif militaire est visé, toutes les mesures de précaution possibles doivent être prises pour limiter le nombre des victimes civiles et les dommages causés aux biens civils. Pour éviter de mettre en danger la popula-

tion civile, les personnes qui portent des armes et celles qui participent à la violence armée doivent se distinguer des civils.
8. Les manifestations de la population civile sous occupation contre les forces occupantes ou les émeutes ne sont pas des actes de guerre. Par conséquent, il ne convient pas d'y faire face par des méthodes et des moyens militaires. Lorsqu'elles sont confrontées à la population civile, les forces israéliennes doivent faire preuve de retenue: tout usage de la force doit être proportionnel, toutes les précautions nécessaires doivent être prises pour éviter de faire des victimes, et l'emploi d'armes à feu doit être strictement limité à ce qui est inévitable en tant que mesure immédiate pour protéger la vie.
9. L'accès aux services médicaux d'urgence pour toutes les personnes qui en ont besoin est également d'une importante capitale dans la situation actuelle. Un tel accès ne peut pas être retardé sans droit ou refusé. Les ambulances et le personnel médical doivent être autorisés à se déplacer en toute sécurité et ne doivent pas être empêchés de remplir leurs fonctions. Toutes les personnes qui participent à la violence doivent respecter et assister les services médicaux, qu'ils soient déployés par les forces armées, des organisations civiles, le Croissant-Rouge palestinien, le Magen David Adom, le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou d'autres organisations humanitaires.
10. L'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève stipule que les «Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances». C'est dans cette perspective qu'il s'agit de considérer la présente conférence. Le CICR s'est toujours félicité des efforts individuels et conjoints accomplis par les États parties aux Conventions de Genève pour remplir cette obligation et veiller au respect du droit international humanitaire. Ces efforts sont d'autant plus nécessaires que les violations du droit humanitaire sont bien trop répandues à travers le monde.
11. Il appartient naturellement aux États de décider des moyens utilisés pour s'acquitter de ces responsabilités juridiques et politiques. Toutefois, quels que soient ces moyens, le CICR tient à souligner que toute action qu'un État décide d'entreprendre sur le plan international doit avoir pour objectif de parvenir à des résultats pratiques et de garantir l'application du droit international humanitaire et le respect de ses dispositions, dans l'intérêt de la population protégée.
12. Au-delà de toutes considérations juridiques et compte tenu de la situation humanitaire actuelle, le CICR exhorte une fois de plus toutes les par-

ties concernées à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour épargner la vie des civils et préserver un minimum d'humanité.

13. Pour sa part, le CICR continuera à faire tout ce qui est en son pouvoir pour assister et protéger toutes les victimes, conformément à son mandat et aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance qui régissent son action humanitaire. Il compte sur le soutien total des parties concernées pour faire respecter les règles du droit humanitaire et faciliter les activités humanitaires, qui peuvent également aider à préparer le terrain pour l'instauration de la paix entre tous les peuples et toutes les nations de la région.

14. La détérioration constante de la situation humanitaire au cours des récents mois et, en particulier, les événements tragiques des derniers jours ont mis en évidence la nécessité de rompre la spirale de la violence et de rétablir le respect du droit international humanitaire.

Annex 2

Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention

Geneva, 5 December 2001

Statement by the International Committee of the Red Cross

1. Pursuant to the relevant provisions of international humanitarian law and to the mandate conferred on it by the States party to the 1949 Geneva Conventions, the International Committee of the Red Cross (ICRC) established a permanent presence in Israel, the neighbouring Arab countries and the occupied territories in 1967 with a view to carrying out its humanitarian tasks in the region and to working for the faithful application of international humanitarian law.

2. In accordance with a number of resolutions adopted by the United Nations General Assembly and Security Council and by the International Conference of the Red Cross and Red Crescent, which reflect the view of the international community, the ICRC has always affirmed the de jure applicability of the Fourth Geneva Convention to the territories occupied since 1967 by the State of Israel, including East Jerusalem. This Convention, ratified by Israel in 1951, remains fully applicable and relevant in the current context of violence. As an Occupying Power, Israel is also bound by other customary rules relating to occupation, expressed in the Regulations annexed to the Hague Convention respecting the Laws and Customs of War on Land of 18 October 1907.

3. In general terms, the Fourth Geneva Convention protects the civilian population of occupied territories against abuses on the part of an Occupying Power, in particular by ensuring that it is not discriminated against, that it is protected against all forms of violence, and that despite occupation and war it is allowed to live as normal a life as possible, in accordance with its own laws, culture and traditions. While humanitarian law confers certain rights on the Occupying Power, it also imposes limits on the scope of its powers. Being only a temporary administrator of occupied territory, the Occupying Power must not interfere with its original economic and social structures, organization, legal system or demography. It must ensure the protection, security and welfare of the population living under occupation. This also implies allowing the normal development of the territory, if the occupation lasts for a prolonged period of time.

4. More precisely, the Fourth Geneva Convention sets out rules aimed at safeguarding the dignity and physical integrity of persons living under occupation, including detainees. It prohibits all forms of physical and mental ill-treatment and coercion, collective punishment, and reprisals against protected persons or property. It also prohibits the transfer of parts of the Occupying Power's civilian population into the occupied territory, forcible transfer or deportation of protected persons from the occupied territory, and destruction of real or personal property, except when such destruction is rendered absolutely necessary by military operations.

5. In the course of its activities in the territories occupied by Israel, the ICRC has repeatedly noted breaches of various provisions of international humanitarian law, such as the transfer by Israel of parts of its population into the occupied territories, the destruction of houses, failure to respect medical activities, and detention of protected persons outside the occupied territories. Certain practices which contravene the Fourth Geneva Convention have been incorporated into laws and administrative guidelines and have been sanctioned by the highest judicial authorities. While acknowledging the facilities it has been granted for the conduct of its humanitarian tasks, the ICRC has regularly drawn the attention of the Israeli authorities to the suffering and the heavy burden borne by the Palestinian population owing to the occupation policy and, in line with its standard practice, has increasingly expressed its concern through bilateral and multilateral representations and in public appeals. In particular, the ICRC has expressed growing concern about the consequences in humanitarian terms of the establishment of Israeli settlements in the occupied territories, in violation of the Fourth Geneva Convention. The settlement policy has often meant the destruction of Palestinian homes, the confiscation of land and water resources and the parcelling out of the territories. Measures taken to extend the settlements and to protect the settlers, entailing the destruction of houses, land requisitions, the sealing-off of areas, roadblocks and the imposition of long curfews, have also seriously hindered the daily life of the Palestinian population. However, the fact that settlements have been established in violation of the provisions of the Fourth Geneva Convention does not mean that civilians residing in those settlements can be the object of attack. They are protected by humanitarian law as civilians as long as they do not take an active part in fighting.

6. The ICRC has also drawn the attention of the Israeli authorities to the effects of prolonged curfews and the sealing-off of certain areas by the Israel Defense Forces. The resulting restrictions on movements have disastrous consequences for the entire Palestinian population. They hamper the activities of emergency medical services as well as access to health care, workplaces, schools and places of worship, and have a devastating effect on the economy. They also prevent, for months on end, Palestinian families from visiting relatives detained in Israel. The concern caused by these practices has grown considerably during the past 14 months as measures taken to contain the upsurge of violence have led to a further deterioration in the living conditions of the population under occupation.

7. The ICRC has reminded all those taking part in the violence that whenever armed force is used the choice of means and methods employed is not unlimited. Today, in view of the sharp increase in armed confrontations, the ICRC has to stress that Palestinian armed groups operating within or outside the occupied territories are also bound by the principles of international humanitarian law. Apart from the Fourth Geneva Convention, which relates to the protection of the civilian population, there are other universally accepted rules and principles of international humanitarian law that deal with the conduct of military operations. They stipulate in particular that only military objectives may be attacked. Thus indiscriminate attacks, such as bomb attacks by Palestinian individuals or armed groups against Israeli civilians, and acts intended to spread terror among the civilian population are absolutely and unconditionally prohibited. The same applies to targeted attacks on and the killing of Palestinian individuals by the Israeli authorities while those individuals are not directly taking part in the hostilities or immediately endangering human life. Reprisals against civilians and their property are also prohibited. When a military objective is targeted, all feasible precautions must be taken to minimize civilian casualties and damage to civilian property. To avoid endangering the civilian population, those bearing weapons and those taking part in armed violence must distinguish themselves from civilians.

8. Demonstrations against the occupying forces by the civilian population under occupation or stand-offs between them are not acts of war. They should therefore not be dealt with by military methods and means. When faced with the civilian population, Israeli forces must exercise restraint: any use of force must be proportionate, all necessary precautions must be taken to avoid casualties, and the lethal use of firearms must be strictly limited to what is unavoidable as an immediate measure to protect life.

9. Access to emergency medical services for all those in need is also of paramount importance in the current situation. Such access must not be unduly delayed or denied. Ambulances and medical personnel must be allowed to move about unharmed and must not be prevented from discharging their medical duties. All those taking part in the violence must respect and assist the medical services, whether deployed by the armed forces, civilian organizations, the Palestine Red Crescent Society, the Magen David Adom, the ICRC, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies or other humanitarian organizations.
10. Article 1 common to the four Geneva Conventions stipulates that the "High Contracting Parties undertake to respect and ensure respect for the present Convention in all circumstances". This conference is to be viewed within that context. The ICRC has always welcomed all individual and joint efforts made by States party to the Geneva Conventions to fulfil this obligation and ensure respect for international humanitarian law. These efforts are all the more vital as violations of humanitarian law are far too common around the globe.
11. The means used to meet these legal and political responsibilities are naturally a matter to be decided upon by States. Whatever the means chosen, however, the ICRC wishes to emphasize that any action States may decide to take at international level must be aimed at achieving practical results and at ensuring application of and compliance with international humanitarian law, in the interests of the protected population.
12. Beyond all legal considerations and in view of the current humanitarian situation, the ICRC again calls upon all parties concerned to make every possible effort to spare civilian lives and preserve a measure of humanity.
13. For its part, the ICRC will continue to do its utmost to assist and protect all victims in accordance with its mandate and with the principles of neutrality, impartiality and independence which govern its humanitarian work. It counts on the full support of the parties concerned in promoting compliance with the humanitarian rules and facilitating humanitarian activities, which may also help pave the way towards the establishment of peace between all peoples and nations in the region.
14. The steady deterioration of the humanitarian situation over the last few months and, in particular, the tragic events of the past few days have highlighted the need to break the spiral of violence and restore respect for international humanitarian law.