

Le doigt dans l'engrenage: le CICR, Israël et les Territoires occupés, 1967-1975

Autor(en): **Palmieri, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **67 (2017)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-737571>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le doigt dans l'engrenage: le CICR, Israël et les Territoires occupés, 1967–1975

Daniel Palmieri

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est présent en Israël et dans les Territoires occupés¹ depuis 50 ans. Cette longévité trahit la complexité géopolitique de cette région soumise depuis des décennies à la violence. Elle interroge ensuite sur les possibilités réelles de venir en aide à ces victimes, et pose par conséquent la question des limites de l'action humanitaire. Depuis 1967, date de son installation dans la région, le CICR éprouve en effet des difficultés continues à remplir la totalité du mandat qui lui incombe, et en particulier la tâche de faire respecter le droit international humanitaire. Les entraves qui lui sont opposées portent sur certains articles de la 4^e Convention de Genève de 1949,² problématique qui est au cœur de cet article. Mais qu'on ne s'y trompe pas; le cas d'Israël et des territoires militairement occupés par lui ne doit pas faire oublier que le CICR s'est confronté à des problèmes similaires de la part des voisins de l'État hébreu, notamment quand il s'est agi du domaine de la captivité de guerre et du respect de la 3^e Convention de Genève.³

Cet article se propose d'étudier les problèmes qu'a rencontrés le CICR lors de son action dans les Territoires occupés et les stratégies qu'il a mises en œuvre pour tenter de les résoudre. Du fait du manque de connaissance de la langue, mais aussi en raison d'un accès problématique aux sources israéliennes,⁴ l'analyse porte uniquement sur des documents d'archives du CICR. Malgré sa subjectivité, cette documentation permet tout de même de comprendre les raisons de la longévité de l'action humanitaire de l'institution dans cette partie du monde. Elle dévoile

1 Nous utilisons ici la terminologie officiellement adoptée par le CICR; voir par exemple ICRC Annual Report 2015, p. 494.

2 Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949. Israël a ratifié ce texte le 6 juillet 1951.

3 Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949. Voir par exemple, Archives du CICR (ci-après ACICR), A PV, Conseil de présidence (CP), n° 661, 13 août 1970, p. 91, ou A PV, CP, n° 663, 27 août 1970, p. 102, ainsi que le document SP 739, Application de la 3^e Convention par la R.A.U. et la Syrie, annexé à ce même procès-verbal. Les cotes d'archives sont données intégralement lors de la première mention, puis en abrégé quand elles se répètent.

4 <http://arretsurinfo.ch/israel-bloque-lacces-a-ses-archives/> (article du 10 juin 2016, consulté le 2 février 2017).

Daniel Palmieri, Comité international de la Croix-Rouge, dpalmieri@icrc.org. (Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR.)

les mécanismes de décision, mais aussi et surtout la philosophie et les personnalités qui les ont soutenus. Une grande partie des informations proviennent des procès-verbaux des organes décisionnels du CICR. Il faut en effet se souvenir que, du fait de la maigreur des effectifs en personnel alors sur le terrain, c'est à Genève, à son siège, que s'élaborent la politique du CICR et les grandes orientations opérationnelles; non sans difficultés quelques fois. Car, loin d'être une structure monolithique, la gouvernance du CICR est d'abord l'addition de personnalités, avec les différences et les contradictions qui les constituent. Si toutes visent au même objectif – venir en aide aux victimes de la violence conformément au droit international humanitaire –, les moyens pour y parvenir varient selon les individus. Ces derniers portent également en eux un passé et des ambitions souvent issus de sphères autres que le monde de l'humanitaire. Or, ces particularismes restent omniprésents, voire interfèrent avec les décisions que ces personnes prendront au CICR.

Le CICR et la Guerre des Six Jours

Face à ce qui apparaît comme une détérioration de la situation au Moyen-Orient, le CICR décide, le 25 mai 1967, d'envoyer des délégués à Tel Aviv, au Caire, à Damas, à Beyrouth et à Amman. C'est la toute première fois dans l'histoire du CICR que ce genre d'initiative préventive est prise, avant même qu'un conflit armé international ne se soit déclaré. La guerre israélo-arabe, dite des «Six Jours», ne débute en effet que le 5 juin 1967. Les hostilités cesseront le 10 juin au soir.

Bien évidemment, de nombreux signes avant-coureurs pouvaient faire craindre le déclenchement d'une (nouvelle) crise majeure au Moyen-Orient. Mais, au moment où le CICR prend cette décision inédite, rien ne peut encore laisser présager, à Genève, une issue forcément belliqueuse aux tensions qui existent depuis plusieurs mois déjà dans la région. En réaction aux provocations du président égyptien Gamal Abdel Nasser, le gouvernement israélien n'a procédé qu'à une mobilisation partielle de ses forces, le Premier ministre Levi Eshkol cherchant la voie d'un apaisement au travers d'un soutien avoué du gouvernement américain. Avant l'attaque préventive d'Israël, le 5 juin à 7h45 du matin, l'Égypte avait, de son côté, finalement accepté de discuter avec les États-Unis pour rechercher une solution diplomatique. Le vice-président égyptien devait mener ces pourparlers à Washington le 7 juin.

Les circonstances qui ont présidé à la décision d'envoyer – de manière peut-être précipitée pour certains membres du Comité⁵ – des délégués au Moyen-Orient demeurent mystérieuses et ne sont connues que par le procès-verbal du Comité du 25 mai 1967 – seule pièce d'archives existante qui fournit des informations sur le sujet. En revanche, on en connaît l'instigateur: Jacques Freymond.⁶ Ce dernier indique en effet, lors de cette séance du Comité, qu'il «est à l'origine de ces dispositions», car «il suit de très près et depuis fort longtemps la situation au Proche et Moyen-Orient».⁷ Freymond semble donc avoir pris la juste mesure des

5 Organe décisionnel majeur du CICR; ACICR, A PV, Comité, n° 6/1967, 25 mai 1967.

6 1911–1998; professeur d'histoire des relations internationales à Genève; membre, puis vice-président du CICR (1959–1972), dont il démissionne en 1972. Il assure l'intérim à la présidence entre janvier et juin 1969.

7 Comité, n° 6/1967, p. 156.

événements, en incitant certains membres de la gouvernance du CICR⁸ à décider du déploiement anticipé de délégués du CICR dans les capitales concernées. Cette décision est cependant en contradiction avec l'article 7 des Statuts du CICR⁹ qui précise que «dans l'intervalle des séances [du Comité] du CICR, les activités courantes sont dirigées par le Conseil de la présidence, composée du président et d'au moins trois membres du CICR, toute décision de portée générale étant réservée au Comité siégeant en séance plénière». Or, le 24 mai, le président du CICR, Samuel Gonard, est en mission en Scandinavie. En second lieu, alors que par «membres du CICR», il faut comprendre des membres du Comité,¹⁰ ils ne sont alors que 3 sur les 4 nécessaires (y inclus le Président); en effet, bien que participant généralement au Conseil de présidence, le directeur général du CICR n'est pas membre du Comité, mais de l'administration. Le quorum pour prendre une décision n'est donc pas atteint.¹¹ Enfin, l'envoi de délégués au Moyen-Orient pouvant être considéré comme une décision de portée générale pour l'institution, c'est au Comité qu'elle aurait dû revenir. Ce dernier organe se plaint d'ailleurs du fait accompli.

La décision du CICR semble avoir été prise grâce à une source de renseignement de premier ordre en Israël, plutôt que sur les «intuitions» géostratégiques de Jacques Freymond. En effet, ce dernier dispose sur place en Israël d'un informateur, qui a ses entrées au plus haut niveau de la hiérarchie militaire et politique israéliennes. C'est certainement sur la base des renseignements fournis par cette personne que l'envoi en éclaireurs de délégués est décidé. En outre, en tant qu'historien et contemporain des faits, il est vraisemblable que Freymond fonde son analyse de ce «conflit prévisible»,¹² sur la précédente guerre dans laquelle Israël a été impliqué, soit la crise de Suez. Freymond part donc du présupposé que c'est à nouveau Israël qui mènera une guerre préventive contre son voisin de l'Ouest. C'est pourquoi, dans un premier temps, l'idée est d'envoyer des délégués qu'au Caire et à Tel Aviv.¹³ C'est la mission permanente d'Israël à Genève qui proposera

8 Outre Freymond, trois autres personnes sont associées à cette décision: deux membres du Comité (Léopold Boissier, Frédéric Siordet) et un directeur général du CICR (Roger Gallopin). Le principe d'envoyer des délégués est adopté lors de la séance du Conseil de Présidence (organe restreint délégué par le Comité pour le suivi des affaires courantes) du 24 mai 1967; il n'existe aucun procès-verbal de cette séance aux archives du CICR. La situation au Moyen-Orient avait été discutée, la veille (23 mai), en Conseil de Direction; ici aussi, le procès-verbal de la réunion, pour autant qu'il ait existé, est manquant.

9 Adoptés le 8 janvier 1964.

10 La distinction est en effet claire entre les membres du Comité et les autres participants au Conseil de présidence. Pour l'année 1967, celui-ci est composé de 7 membres du Comité et des trois directeurs du CICR; *Revue internationale de la Croix-Rouge* (ci-après *Revue*) n° 577, janvier 1967, p. 24.

11 F. Siordet indique avoir pris contact par téléphone avec les autres membres du Conseil de présidence, dont le président du CICR, alors à l'étranger (Comité, n° 6/1967, p. 155). Mais il n'existe aucun procès-verbal de ces entretiens téléphoniques; on en ignore la teneur, et surtout s'ils ont eu lieu après que les membres présents du Conseil de présidence ont décidé de l'envoi des délégués. On ne sait donc pas si les autres membres du Conseil de présidence ont été uniquement informés de la décision prise ou s'ils ont pu aussi donner leur avis. À en croire la teneur – acerbe – du procès-verbal de la séance du Comité du 25 mai, la première hypothèse est la plus vraisemblable.

12 Comité, n° 6/1967, p. 156.

13 Idem, p. 155.

«que le CICR place [...] un délégué du côté syrien également»,¹⁴ tout en estimant que la décision du CICR est «prématurée».¹⁵

L'action du CICR en relation avec le conflit des Six Jours est connue.¹⁶ Il s'agit d'activités humanitaires «traditionnelles» en faveur de victimes d'une guerre internationale. Il faut également noter que l'envoi anticipé de délégués dans les capitales belligérantes n'a eu qu'un impact très relatif. Ce n'est, en effet, qu'après la fin des hostilités, le 10 juin 1967, que le personnel du CICR sur place a été véritablement en mesure de se mettre au travail.

Or, dans les territoires anciennement syrien, égyptien et jordanien militairement occupés par Israël, l'action du CICR se heurte d'emblée à une série de problèmes.

Un environnement mouvant

La première grosse difficulté a trait à la possibilité pour le CICR de travailler dans ces zones. C'est avec «beaucoup de réticence»¹⁷ que les autorités israéliennes autorisent finalement l'installation de délégués en Cisjordanie, à Gaza, au Sinaï et dans le Golan.¹⁸

Il faut ensuite compter sur la nouveauté de la situation. C'est en effet la première fois que l'institution doit gérer une application concrète de la 4^e Convention de Genève. Ce fait, relevé à plusieurs reprises dans les discussions des organes dirigeants du CICR¹⁹, démontre un certain désarroi face à l'absence d'un précédent historique qui aurait pu orienter les décisions. De plus, la question de la fin des hostilités reste ouverte, puisque l'Égypte continue de se dire en guerre contre l'État hébreu. Par ailleurs, les attentats et les attaques contre Israël, puis les représailles, contribuent, eux aussi, à la permanence d'une situation de violence. C'est donc dans une zone grise, entre la paix et la guerre, que le CICR doit intervenir.

Le troisième obstacle provient de la rapidité avec laquelle les premiers manquements à la Convention sont commis. En effet, dès le mois de juillet 1967, les délégués du CICR sont informés ou constatent d'eux-mêmes la destruction «systématique»²⁰ de villages en Cisjordanie, en violation de l'article 53 de la 4^e Convention. L'institution se retrouve donc dans l'urgence d'apporter une réponse tant politique qu'humanitaire à ces événements, d'autant plus que son attitude face à cette infraction est scrutée par de nombreux observateurs, y compris au sein de la Croix-Rouge.²¹

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Voir par exemple «Le Comité international et le conflit du Proche-Orient», Revue, n° 583, juillet 1967, p. 303–314; ou le Rapport d'activité 1967 [du CICR], Genève, 1970, p. 5–14.

17 ACICR, A PV, Comité, n° 8/1967, 5–6 juillet 1967, p. 187.

18 ACICR, A PV, CP, n° 589, 22 juin 1967, p. 177.

19 ACICR, A PV, CP, n° 594, 24 août 1967, p. 239; voir aussi Document D 1066, Groupe des Juristes. Compte rendu résumé de la séance du 28 mars 1969, annexe à ACICR, A PV, Comité, n° 6/1969, 30 avril–1^{er} mai 1969, p. 135.

20 Lettre du chef de la délégation à Tel Aviv au ministre israélien de l'Intérieur du 4 août 1967, ACICR B AG 202 139-068.

21 Voir la correspondance entre Henrik Beer, secrétaire général de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, et Roger Gallopin, directeur général au CICR; ACICR, B AG 202 139-068 (22 août–11 septembre 1967).

Le quatrième problème résulte, enfin, de la posture des Israéliens face au texte de Genève. Car, si Israël refuse de reconnaître l'applicabilité de la 4^e Convention dans les territoires étrangers sous son autorité et d'honorer tous les articles du texte, il l'applique tout de même de façon «pragmatique»,²² en respectant certaines des normes. Cette politique met d'ailleurs le CICR dans une position assez inconfortable quand il s'agit de se prononcer sur ce dossier. De plus, en l'absence de Puissances protectrices²³ à même de veiller de manière stricte à l'application de la Convention, une sorte de «vide» politico-juridique s'installe qui entrave sérieusement les activités du CICR.

Ces différents écueils, et surtout la non-reconnaissance de l'applicabilité de la Convention, obligent le CICR à s'adapter continuellement. La seule constante que l'on retrouve est la nécessité, toujours plus impérieuse au fil des années, de faire «quelque chose» contre les manquements constatés. Différentes stratégies sont donc mises en œuvre, dès la fin de la Guerre des Six Jours, pour tenter de venir à bout du blocage israélien.

La diplomatie humanitaire traditionnelle

La première de ces politiques est l'établissement d'un dialogue constant avec les autorités politiques et militaires de l'État hébreu, en vue d'obtenir des améliorations. L'intensité et la qualité de ce dialogue bilatéral ont varié au cours du temps, et ont dépendu du rang du représentant du CICR comme de celui de son interlocuteur israélien. Ainsi, si Jacques Freymond – membre du Comité – se félicite de la teneur positive des entretiens qu'il a eus avec le ministre des Affaires étrangères Abba Eban,²⁴ le délégué général pour le Moyen-Orient indique, pour sa part, que, quand ce sont de «simples» délégués qui discutent, «à l'échelon de l'exécution [...] rien ne se fait et qu'il existe même une obstruction systématique».²⁵ Dans ses nombreux échanges avec Israël, le CICR traverse donc des hauts et des bas, et aux relations «très bonnes, voire trop bonnes»²⁶ succèdent des moments de forts raidissements.²⁷

Les missions de haut-niveau envoyées depuis Genève font aussi partie de cette diplomatie humanitaire. Dès la fin de la Guerre des Six Jours, le président du CICR effectue une tournée officielle au Moyen-Orient.²⁸ En 1969, c'est au tour de Jacques Freymond, en tant que vice-président du CICR, de se rendre en Israël. Mais la plus importante mission a lieu deux ans et demi plus tard, quand trois membres du Comité effectuent en parallèle une visite au Caire, à Tel Aviv, en Jordanie, en Syrie et au Liban. Cette triple mission engrange, à court terme, quelques

22 ACICR, A PV, CP, n° 612, 15 février 1968, p. 38.

23 «La Puissance protectrice est un État neutre auquel un État belligérant a confié la sauvegarde de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants sur le territoire de la Partie adverse», François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genève, 1994, p. 96.

24 CP, n° 612, p. 38.

25 ACICR, A PV, CP, n° 613, 22 février 1968, p. 45.

26 ACICR, A PV, CP, n° 675, 28 janvier 1971, p. 12.

27 ACICR, A PV, CP, n° 679, 13 mai 1971, p. 49.

28 ACICR, A PV, Comité, n° 9/1967, réunion extraordinaire du 20 juillet 1967, p. 206–216.

réussites politiques.²⁹ En revanche, l'attitude israélienne sur les points litigieux concernant l'application de la 4^e Convention ne bouge pas d'un iota.

La diplomatie ordinaire du CICR s'accorde aussi avec l'idée de fermeté. Constatant les blocages incessants mis à l'action du CICR dans les Territoires occupés, Genève décide, en mai 1968, de «faire une démarche écrite énergique» auprès de Tel Aviv.³⁰ Une note est immédiatement remise au représentant permanent d'Israël à Genève.³¹ Le gouvernement israélien campe sur ses positions, même s'il est prêt à accorder au CICR sur le terrain toutes les facilités nécessaires pour l'accomplissement de sa mission humanitaire.³² L'institution ne se contente pas de cette réponse et renvoie un nouveau courrier dans lequel elle liste les différents points sur lesquels elle désire obtenir satisfaction.³³ Dans un premier temps, au niveau des activités sur le terrain, la situation semble s'améliorer. Mais l'embellie est de brève durée et, dès l'automne 1968, le travail des délégués est à nouveau entravé par les forces d'occupation. Le seul changement notable que le CICR obtient est que le gouvernement de Tel Aviv indique désormais qu'il considère la question de l'applicabilité de la 4^e Convention comme restant «ouverte».³⁴ Au sein du Comité, certains argumentent qu'il faut exploiter cette ouverture pour adresser une «nouvelle et énergique démarche afin d'amener Israël à prendre définitivement position sur cette question fondamentale».³⁵ Mais ces velléités n'aboutissent pas, et le CICR décide finalement de momentanément s'abstenir de discuter de l'applicabilité de la Convention avec l'État hébreu.³⁶ Plutôt que de continuer dans une approche purement juridique des problèmes observés sur le terrain, le CICR choisit alors de concentrer ses efforts dans les domaines de l'action humanitaire et du respect des «principes humanitaires universellement reconnus [...] car l'expérience a montré que, par cette voie, [les] interventions [des délégués] ont beaucoup plus de chances d'aboutir».³⁷

C'est dans ce cadre que s'insère la politique dite du «grignotage» opérée en 1971. À la place de présenter à ses interlocuteurs israéliens le panorama complet des difficultés pratiques qu'elle rencontre, l'institution se propose d'aborder avec eux un thème particulier et d'obtenir, petit à petit, des satisfactions à ce sujet.³⁸ Mais ces courriers restent inefficaces. Car, ce système de procéder par matière séparée, s'il a le mérite d'avoir été expérimenté,³⁹ se heurte également à la politique attentiste et dilatoire de Tel Aviv et ne fait pas avancer la cause du CICR.

29 ACICR, A PV, CP, n° 694, 16 décembre 1971, p. 168.

30 ACICR, A PV, CP, n° 617, 16 mai 1968, p. 91.

31 ACICR, A PV, CP, n° 618, 30 mai 1968, p. 97.

32 ACICR, A PV, Comité, n° 7/68, juillet 1968, p. 210.

33 Ibidem.

34 Document SP 697, Décisions proposées à la Plénière du 6 février 1969, p. 47, annexé à ACICR, A PV, Comité, n° 3/1969, 6 février 1969.

35 Ibidem.

36 Comité, n° 6/1969, p. 128.

37 ACICR, A PV, CP, n° 639, 8 mai 1969, p. 94.

38 CP, n° 675, p. 13; ACICR, A PV, CP, n° 676, 18 février 1971, p. 23.

39 Ibidem.

La publicité

En parallèle à cette diplomatie «pondérée» qui n'apporte pas les résultats escomptés, le CICR utilise la voie de la publicité des problèmes rencontrés pour tenter d'infléchir le cours des choses. Faisant suite aux vœux de ses délégués au Moyen-Orient, le CICR décide, au début de l'année 1970, de publier un «bilan» sur ses activités depuis la Guerre des Six Jours; un document qui soit aussi à même de clarifier sa position à l'égard de l'applicabilité de la 4^e Convention.⁴⁰ Il s'agit donc d'un rapport qui dépasse le cadre des simples relations bilatérales entre le CICR et le gouvernement israélien, mais qui vise à mettre toutes les parties au conflit face à leurs responsabilités. Il est prévu que ce document soit remis à tous les gouvernements – et non seulement à ceux ayant combattu en 1967. Ce «bilan» est discuté lors de la séance du Comité du 9 avril 1970, où il se fait étriller par certains participants. On trouve en effet qu'il s'agit «d'un plaidoyer *pro domo* qui contient des erreurs», d'un document «déséquilibré», qui «a un passif, mais pas d'actif»: bref, un rapport peu objectif et dirigé contre Israël. Le Comité décide par conséquent que le «bilan» doit être amendé et complété.⁴¹ Finalement, un long rapport très détaillé sur les activités du CICR au Moyen-Orient entre juin 1967 et juin 1970 est publié par la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, en août et en septembre 1970.⁴² L'année suivante, le Comité discute de la possible actualisation de ce compte rendu, en lui donnant une suite dans la *Revue*; mais cette option est abandonnée.⁴³

Le deuxième moyen auquel le CICR va s'essayer pour faire entendre sa voix est celui de la mise à l'enquête des violations du droit international humanitaire. Cette démarche – inusuelle pour l'institution – découle des difficultés dans lesquelles se retrouve le CICR après la Guerre du Kippour (6 au 25 octobre 1973). Car, dès le cessez-le-feu, les parties au conflit vont faire dépendre l'application totale ou partielle des Conventions de Genève de conditions de réciprocité, et vont donc subordonner l'accomplissement de leurs obligations humanitaires à des exigences politiques ou militaires. Ce marchandage aura pour effet de suspendre les opérations du CICR chez les différents (ex-)belligérants.⁴⁴ Face à la gravité de la situation, le président du Conseil exécutif propose à ses collègues de prendre l'initiative d'offrir aux trois principales parties au conflit une procédure d'enquête⁴⁵ sur l'interprétation et l'application des Conventions de 1949⁴⁶ lors de la Guerre du Kippour. Il ne s'agirait pas pour le CICR de mener lui-même cette enquête, mais d'aider à la faire faire;⁴⁷ le but étant de mettre «les belligérants devant leurs responsabilités», mais aussi de «faire connaître une nouvelle fois à l'opinion publique que, devant la gravité des accusations, le CICR entendait utiliser tous les moyens

40 ACICR, A PV, CP, n° 651, 19 février 1970.

41 Idem, p. 86.

42 ACICR, A PV, CP, n° 620, 27 juin 1968, p. 481–513; ACICR, A PV, CP, n° 621, 18 juillet 1968, p. 549–574.

43 ACICR, A PV, Comité, n° 2/71, 4 février 1971, p. 68.

44 ACICR, A PV, Conseil exécutif (CE), n° 14, 8 novembre 1973, p. 110. Le Conseil exécutif remplace le Conseil de présidence à la suite de la réorganisation du CICR en 1973.

45 On parle aussi de «procédure de conciliation», ACICR, A PV, CE, n° 17, 27 novembre 1973, p. 143.

46 En conformité avec les articles 52 (1^{ère} Convention), 53 (2^e Convention), 132 (3^e Convention) et 149 (4^e Convention).

47 ACICR, A PV, CE, n° 15, 15 novembre 1973, p. 117–118.

mis à sa disposition par les Conventions de Genève». ⁴⁸ Une note identique est donc remise, le 12 décembre 1973, aux gouvernements égyptien, syrien et israélien. ⁴⁹

Sa démarche étant restée sans réponse, le CICR se retrouve dans l'obligation de faire usage d'un troisième moyen: un appel public à l'ensemble des États parties aux Conventions. En effet, le Conseil exécutif constate que «le CICR fait tout ce qu'il pouvait sur le plan humanitaire, mais que, devant l'imbrication des questions humanitaires et politiques, le CICR se doit maintenant de s'adresser à ceux qui font de la politique». ⁵⁰ Cet appel fait référence à l'article premier commun qui engage les États à respecter et à respecter, «sans réserves ni conditions, toutes les dispositions des 4 Conventions». ⁵¹ Lancé le 21 janvier 1974, ⁵² l'appel ne suscite qu'une poignée de réactions, ⁵³ et n'apporte en aucun cas les effets voulus.

Les commissions d'enquête bipartites refont leur apparition au printemps 1974, mais pour être à nouveau enterrées quasi immédiatement.

Pour tenter de «sauver quelque chose de cette entreprise», ⁵⁴ le CICR propose aux autorités égyptienne et israélienne de lui soumettre chacune un cas précis sur lesquels les commissions d'enquête devraient établir la matérialité des faits. Mais la stratégie du CICR se heurte à nouveau à la passivité des États concernés, avant de disparaître de l'agenda de l'institution, pour la période étudiée.

La question de la Puissance protectrice

Ces différentes initiatives trouvent leur origine dans un problème récurrent auquel le CICR est confronté: l'absence d'une Puissance protectrice à même de défendre les intérêts des populations se trouvant dans les territoires égyptien, syrien et jordanien sous occupation israélienne. En effet, aucun de ces trois États arabes n'a désigné de Puissance protectrice, ni ne souhaite le faire d'ailleurs. ⁵⁵ Par ailleurs, le fait qu'Israël conteste toute applicabilité de la 4^e Convention dans les Territoires occupés exclut pour lui d'office la question de la Puissance protectrice. Or, dans son travail humanitaire sur le terrain, le CICR est très rapidement mis en face de cette lacune. Mais, paradoxalement, le vide créé par l'absence de Puissances protectrices a comme conséquence que le CICR *de facto* «a été appelé à élargir son activité et à s'intéresser à l'application de beaucoup de dispositions de la IV^e Convention, dans la mesure où Israël lui en donne la possibilité». ⁵⁶ Plus généralement, il apparaît que les parties au conflit considèrent déjà que le CICR

48 CE, n° 17, p. 143.

49 Revue, n° 661, janvier 1974, p. 53; voir aussi ACICR, A PV, CE, n° 18, 13 décembre 1973, p. 145–146.

50 ACICR, A PV, CE, n° 20, 10 janvier 1974, p. 3.

51 ACICR, A PV, Assemblée, n° 1, 16–17 janvier 1974, p. 149.

52 Le texte intégral de l'appel est publié dans la Revue, n° 662, février 1974, p. 88–89.

53 Les quelques pays – moins d'une douzaine – qui y ont répondu sont mentionnés dans le Bulletin interne du CICR, ACICR, A BI 2, n°s 441–443. L'appel avait pourtant été envoyé aux 135 États parties.

54 ACICR, A PV, Comité, n° 7/1974, 9–10 octobre 1974, p. 392.

55 CP, n° 613, p. 45; ACICR, A PV, CP, n° 592, 3 août 1968, p. 210; François Bugnion, op. cit., p. 1045–1048.

56 Document SP 626, application de la IV^e Convention dans les territoires occupés par Israël, p. 1, annexé à ACICR, A PV, n° 10/1967, 13–14 septembre 1967.

agit comme une sorte de substitut⁵⁷ de la Puissance protectrice dans tout ce qui a trait à la 3^e Convention.⁵⁸ Cette situation ambiguë va pousser la Jordanie et l'Égypte à sonder l'institution sur la possibilité qu'elle endosse elle-même, et officiellement cette fois, ce rôle de substitut de la Puissance protectrice pour l'ensemble des quatre Conventions.⁵⁹ Le CICR se retrouve dans une position inconfortable. Il peut effectivement apparaître, par sa seule présence dans les Territoires occupés, comme possédant des capacités de contrôle des Conventions qu'il n'a pas en réalité, «en raison de la minceur de [ses] effectifs, des dimensions des territoires concernés, de l'importance de la population arabe qui y vit et des obstacles mis à son action par les Israéliens».⁶⁰ Il convient dès lors de préciser aux parties au conflit quelle est la nature et le nombre des activités humanitaires qu'il est réellement en mesure d'assumer, et ainsi de les mettre face à leurs responsabilités.⁶¹ La démarche qui s'en suit – un mémorandum adressé, le 4 avril 1968, aux parties concernées et leur rappelant leurs obligations conventionnelles quant à la désignation d'une Puissance protectrice ou d'un substitut – va donner lieu à un chassé-croisé aussi long que vain. Une dernière offre est faite par le CICR en septembre 1972⁶² qui reste sans réponse et, surtout, sans suite.

Les facteurs externes

Si, après la guerre de 1967, l'objectif primordial du CICR est d'amener Israël à appliquer l'ensemble des dispositions de la 4^e Convention dans les territoires qu'il occupe, ce but change avec le conflit d'octobre 1973. Au vu des graves violations, en particulier de la 3^e Convention, commises de part et d'autre, le dialogue devient non seulement multilatéral, mais porte désormais aussi sur un corpus juridique plus étendu. Il n'en demeure pas moins que les diverses tentatives du CICR se sont soldées, au mieux par des demi-échecs (ex. appel aux États parties des Conventions de 1949), au pire par des revers complets (ex. commissions mixtes d'enquête). À la lecture des documents d'archives du CICR, il apparaît clairement que ce bilan négatif est à porter au discrédit des belligérants.

L'impasse dans laquelle se retrouve le CICR à propos de l'application/appliquabilité de la 4^e Convention dans les Territoires occupés est étroitement liée à la politique rénitente, voire à la résistance parfois farouche qu'oppose Israël aux demandes de l'institution. Les choses débutent pourtant sous les meilleurs auspices. Ainsi, dès la fin des hostilités de 1967, l'institution reçoit du Premier ministre israélien, Lévi Eshkol, un télégramme de remerciement pour tout ce qu'elle a fait durant le conflit. Cet interlocuteur donne en outre «l'assurance qu'Israël

57 Le CICR préfère, lui, le terme de «quasi-substitut» car «il n'acceptera que certaines tâches dévolues normalement aux Puissances protectrices et qu'en les assumant il restera lui-même», Document SP 700, Tâches du CICR au cas où il deviendrait le quasi-substitut de la Puissance protectrice en Israël, annexé à ACICR, A PV, CP, n° 636, 20 mars 1969, p. 51.

58 ACICR, A PV, CP, n° 607, 14 décembre 1967, p. 330.

59 CP, n° 599, p. 278.

60 CP, n° 613, p. 45.

61 Ibidem.

62 ACICR, A PV, CP, n° 716, 21 septembre 1972, p. 134; François Bugnion, op. cit., p. 1047–1048.

observ[era] scrupuleusement les Conventions de Genève». ⁶³ Dès le 26 juin 1967, les délégués du CICR sont autorisés à se rendre dans les Territoires occupés. ⁶⁴ Immédiatement, l'institution se rend compte de la nécessité d'y faire respecter le droit humanitaire. Ainsi, le chef de la délégation en Israël estime que l'application de la 4^e Convention dans les Territoires occupés est «l'objectif de première urgence» pour le CICR. ⁶⁵ Le premier contact avec les militaires israéliens est toutefois rude. À la question de savoir si Israël entend appliquer la Convention, la réponse du ministre de la Défense, le général Moshe Dayan, «est aussi catégorique que négative». ⁶⁶ En revanche, le ministre se montre disposé à aider le CICR à remplir sa mission humanitaire envers les victimes de la guerre, respectant en cela si ce n'est la lettre, du moins l'esprit de la Convention. Les délégués obtiennent une certaine liberté de mouvement, notamment pour passer d'une zone occupée à l'autre. Certaines autres concessions sont aussi faites, comme l'acceptation du Croissant-Rouge jordanien en Cisjordanie, en conformité avec l'article 63 de la 4^e Convention. ⁶⁷ Mieux, il semble qu'après un début abrupt, une certaine ouverture d'esprit se manifeste à l'égard de ce texte de la part des interlocuteurs israéliens. ⁶⁸ Mais parallèlement, l'institution continue de rencontrer de «graves difficultés» ⁶⁹ concernant l'application de la 4^e Convention et se voit entravée dans son travail quotidien, ⁷⁰ les «facilités pragmatiques qu'Israël s'est engagé à [...] accorder [au CICR]» étant régulièrement remises en cause. ⁷¹ Cette situation amène d'ailleurs le CICR à se poser, en mai 1968, la question de la continuation ou non de son action humanitaire dans la région. Il décide finalement de rester sur place pour les victimes, «aussi modeste» que soit la protection qu'il peut leur assurer. ⁷² Comme le relève un délégué, il est donc «préférable d'insister sur l'application des Conventions là où les résultats sont possibles, plutôt que de taper sur un clou qui ne s'enfonce pas et de buter sur des objets qui n'offrent aucune chance d'aboutir et à propos desquels on ne veut nous entendre». ⁷³

Sur la question de la 4^e Convention, il faut noter que, dans son dialogue avec Israël, le CICR a dû faire face à deux interlocuteurs bien différents: le pouvoir civil, d'un côté, et les militaires, de l'autre. Pour ce qui est des autorités civiles, le CICR a eu accès aux différents échelons de l'administration, et ce jusqu'aux plus hautes sphères politiques. ⁷⁴ Toujours écoutées, les démarches de l'institution ont parfois suscité une attention réelle de la part de ses interlocuteurs qui se sont engagés formellement à tout mettre en œuvre pour faire cesser des violations graves

63 ACICR, A BI 2, Note d'information de la Direction aux Membres du CICR, n° 19, 22 juin 1967; ACICR, BI 2, Bulletin confidentiel, n° 536, 22–23 juin 1967.

64 ACICR, A BI 2, Note d'information de la Direction aux Membres du CICR, n° 22, 26 juin 1967.

65 ACICR, BI 2, Bulletin confidentiel, n° 539, 29–30 juin 1967.

66 Rapport n° 5 de Pierre Boissier. Entretien avec le Général Moshe Dayan, 30 juin 1967, p. 2; annexé à ACICR, A BI 2, Bulletin confidentiel n° 541, 4 juillet 1967.

67 CP, n° 599, p. 278.

68 ACICR, A PV, CP, n° 607, 14 décembre 1967, p. 331.

69 CP, n° 617, p. 89.

70 ACICR, A PV, Comité, n° 1/1969, 9 janvier 1969, p. 5.

71 Document SP 697, déjà cité.

72 CP, n° 617, p. 90.

73 ACICR, A PV, Comité, n° 17/1969, 3–4 décembre 1969, p. 358.

74 ACICR, A PV, CP, n° 656, 30 avril 1970, p. 51–52.

à la 4^e Convention.⁷⁵ En revanche, les discussions ont été plus difficiles avec les militaires qui détenaient le vrai pouvoir décisionnel dans les Territoires occupés. Dans ses négociations avec Israël, le CICR a donc dû faire face à un partenaire bicéphale et divergent. Il faut attendre 1974 et «la fin du mythe de l'invincibilité de l'État [d'Israël]»⁷⁶ pour assister à d'importants changements au sein du pouvoir civil et militaires israéliens. Le départ de Dayan, et son remplacement par le général Rabin, marque d'ailleurs aux yeux du CICR un virage important, «la situation dans les territoires occupés cess[ant] d'être figée»,⁷⁷ pense-t-il alors.

Si, malgré sa rudesse quelques fois, le dialogue reste toujours possible avec Israël, la discussion peut aussi se retourner contre le CICR qui est, à son tour, soumis à des récriminations. Devant un regain des tensions depuis l'été 1969, la presse israélienne en vient à critiquer l'action des délégations du CICR dans les Territoires occupés. La publication du rapport du CICR sur ses activités au Moyen-Orient provoque également la «surprise» du gouvernement de Tel Aviv qui reproche à l'institution d'avoir donné des arguments aux pays arabes en ne mettant en évidence que «les points où Israël n'appliquait pas la IV^e Convention, au lieu de mentionner ceux où il l'appliquait, bien qu'il n'y soit pas tenu».⁷⁸

Le CICR éprouve des difficultés avec les pays arabes aussi. L'institution se heurte tout d'abord à une certaine hostilité des États vaincus; on la rend responsable du démarrage tardif de son action humanitaire en 1967 ou du fait qu'elle n'a pas pu empêcher la perpétration de crimes de guerre attribués à la partie adverse.⁷⁹ On la critique ensuite sur «sa discrétion excessive» car le CICR «ne dénonce pas les violations des Conventions de Genève au Moyen-Orient autant qu'il le fait au Nigéria».⁸⁰ Mais les États arabes se lancent surtout dans le combat de la «réciprocité», refusant d'appliquer tout ou partie des dispositions de la 3^e Convention aux prisonniers israéliens tombés entre leurs mains au prétexte des violations du droit humanitaire commises par Israël; ils soumettent ainsi les activités du CICR en faveur de prisonniers de guerre au respect de la 4^e Convention dans les Territoires occupés.⁸¹ Cette situation donne lieu à un bras de fer entre belligérants qui entraîne le CICR dans son sillage. Ce dernier se retrouve d'ailleurs démuné pour porter la voix du droit.

Dans ce jeu politique à plusieurs bandes, le principal coup qui est asséné au CICR provient de partenaires supposés être des alliés de la cause humanitaire. À plusieurs reprises, les Croissants-Rouges arabes entrent publiquement dans l'arène, soit pour épingle l'institution genevoise, soit pour directement accuser Israël. La prise de parole de certaines de ses Sociétés-sœurs place le CICR dans une position doublement embarrassante. Tout d'abord, et quelques années seulement après leur adoption,⁸² elle montre au monde que des principes fondamen-

75 CP, n° 612, p. 38.

76 ACICR, A PV, Comité, n° 8 /1975, 17–18 décembre 1975, p. 365.

77 Idem, p. 366.

78 ACICR, A PV, CP, n° 668, 29 octobre 1970, p. 136.

79 Comité, n° 9/1967, p. 215.

80 ACICR, A PV, Comité, n° 4/1969, 6 mars 1969, p. 65.

81 Voir par exemple ACICR, A PV, Comité, n° 6/1970, 3–4 juin 1970, p. 127.

82 Voir à ce sujet, Daniel Palmieri, «Les principaux fondamentaux de la Croix-Rouge: une histoire politique», 2015: <https://www.icrc.org/fr/document/les-principes-fondamentaux-de-la-croix-rouge-une-histoire-politique>. Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge sont adoptés en 1965.

taux de la Croix-Rouge tels que ceux de l'indépendance ou de la neutralité ne font pas le poids face au nationalisme ambiant. Ensuite, les déclarations critiques à son égard, mais aussi les problèmes rencontrés dans son mandat humanitaire sont considérés par le CICR comme affaiblissant sa position dans le monde de la Croix-Rouge. Aussi n'était-il pas surprenant que la proximité d'événements importants comme les Conférences internationales de la Croix-Rouge⁸³ poussent l'institution à prendre des initiatives. C'est pourquoi «le Comité décide qu'il importe, *avant* la Conférence d'Istanbul [septembre 1969], qu'une nouvelle et énergique démarche soit faite par le Comité afin d'amener Israël à prendre définitivement position sur cette question fondamentale [applicabilité de la 4^e Convention dans les Territoires occupés]». ⁸⁴ Au-delà des cercles de la Croix-Rouge, la situation humanitaire au Moyen-Orient s'immisce dans les débats de la Conférence diplomatique chargée de la réaffirmation et du développement du droit humanitaire, dont les travaux débutent en février 1974. La démarche du CICR de lancer, le 21 janvier, un appel général aux États parties des Conventions de Genève n'est pas étrangère à ce timing. Un tel appel et sa diffusion adéquate sont en effet perçus comme pouvant permettre au CICR de se trouver «dans une meilleure position à l'ouverture de la Conférence diplomatique». ⁸⁵

On le voit, la politique du CICR face à la question des Territoires occupés s'est trouvée tout à la fois entravée, mais aussi «dynamisée» par différents facteurs exogènes. Agissant dans un contexte doublement international, puisque la situation conflictuelle au Moyen-Orient dépassait le cadre simplement local des États qui y étaient impliqués, le CICR est à son tour tributaire de décisions ou de comportements externes qu'il ne peut pas maîtriser. Mais – et la question est moins connue – l'institution a également été entravée par des problèmes internes, issus de son propre fonctionnement ou dysfonctionnement.

Les facteurs internes

Le CICR qui aborde la Guerre des Six Jours est une entité faible à bien des niveaux. Concernant son personnel, l'effectif des collaborateurs au siège ne dépasse pas les 150 personnes, ⁸⁶ dont un dixième environ s'occupe de questions liées aux opérations de l'institution à l'étranger. Sur le terrain précisément, on compte 18 délégués impliqués dans trois grands contextes: Indochine (Vietnam – Laos), Yémen et Aden, et Japon. Les deux premiers champs d'opérations vont d'ailleurs s'accroître au fil des événements de l'année 1967 qui voit aussi éclater quatre nouveaux conflits: la guerre des Six Jours et ses suites, la guerre civile au Nigeria (Biafra), le début de la dictature des colonels en Grèce et la crise des mercenaires au Congo.

Au niveau financier, le CICR commence l'année 1967 sur un déficit de plus d'un million et sept cent mille francs suisses par rapport à l'année précédente, qui

83 Les conférences internationales de la Croix-Rouge ont lieu généralement tous les 4 ans et elles réunissent les représentants des États signataires des Conventions de Genève et ceux des Sociétés nationales reconnues de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge.

84 ACICR, A PV, Comité, n° 3/1969, 6 février 1969, p. 47. Nous soulignons.

85 CE, n° 20, p. 3. Cette conférence aboutit à l'adoption, en 1977, des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949.

86 Jacques Freymond (dir.), Georges Willemin, Roger Heacock, Le Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1984, tableau p. 139.

elle-même avait déjà été déficitaire.⁸⁷ C'est dire que la question économique pèse de tout son poids dans certaines prises de décisions. Enfin, au niveau institutionnel, le CICR manque d'une assise stable sur le long terme. En effet, durant les neuf années envisagées ici, trois présidents se succèdent à la tête de l'institution pour des mandats relativement courts. La Direction des opérations du CICR, tout comme le poste de délégué général pour le Moyen-Orient sont aussi occupés par trois personnes successivement. La rotation est encore plus impressionnante sur le terrain, puisque, de son ouverture en mai 1967 jusqu'à décembre 1975, ce ne sont pas moins de 10 personnes qui deviennent à tour de rôle chef de la délégation du CICR en Israël. Ces changements, tant au siège que sur le terrain, ont évidemment des impacts néfastes quand il s'agit d'établir un dialogue continu avec les autorités de Tel Aviv. Chaque nouvel arrivant du CICR doit d'abord établir un climat de confiance avec les principaux interlocuteurs israéliens qui, eux, ne bougent guère pendant la période étudiée. Par ailleurs, chaque nouveau président ou chef de délégation essaye d'instaurer son propre style, alors même qu'en face c'est la même ligne (dure) qui prévaut. Même si, pour l'essentiel, l'idée reste la même (obtenir l'applicabilité de la 4^e Convention et l'application de toutes ses normes), dans sa forme la diplomatie du CICR subit des ruptures dues à la personnalité de ceux qui essayent de la mettre en œuvre. De manière plus générale, la période 1967–1975 marque une mue du CICR tant au niveau de son organisation, de ses structures administratives et financières que de ses effectifs. Ce long processus de réformes handicape le fonctionnement quotidien de l'institution.

Sur le terrain, l'action du CICR se heurte de suite à des problèmes de coordination, de logistique, de moyens. La consigne de discrétion par les délégués n'est par ailleurs pas toujours observée.⁸⁸ Ceux-ci ne suivent pas toujours les instructions reçues.⁸⁹ Du côté du terrain, les reproches portent tout d'abord sur le manque de moyens humains à disposition, faisant que les «délégués sont surchargés, courent au plus pressé»,⁹⁰ qu'ils sont «lassés» et «découragés», et dans une situation d'«usure morale»,⁹¹ car rien ne se passe, malgré les multiples actions qu'ils entreprennent. Mais les critiques visent aussi Genève où le Comité tarde à faire les démarches énergiques au niveau le plus élevé du gouvernement de Tel Aviv.⁹² À cet égard, il est frappant de noter que la grande mission des trois membres du Comité au Moyen-Orient met presque 6 mois à s'organiser.⁹³ Ces délais sont aussi à imputer aux divergences qui agitent les plus hautes sphères de l'institution. Au sujet de la politique à adopter vis-à-vis d'Israël, les membres des organes dirigeants du CICR ne sont pas toujours d'accord entre eux, ce qui prolonge les débats et crée des antagonismes.⁹⁴ Des désaccords se font ainsi jour sur la proposition d'une commission d'enquête sur les violations des Conventions de Genève au

87 CICR, Rapport d'activité, 1966 et 1967.

88 Comité, n° 9/1967, p. 215.

89 Comité, n° 4/1969, p. 66.

90 ACICR, A PV, Comité, n° 4/1970, 9 avril 1970, p. 84.

91 Comité, n° 6/1970, p. 127.

92 ACICR, A PV, CP, n° 680, 27 mai 1971, p. 55.

93 Décidée lors de la séance du CP du 8 juillet 1971 (ACICR, A PV, CP, n° 684, 8 juillet 1971, p. 87), elle ne part que le 4 décembre.

94 ACICR, A PV, Comité, n° 11/1969, 7 août 1969, p. 281–282.

Moyen-Orient⁹⁵ ou le projet d'appel public aux États parties.⁹⁶ Bref, sur toutes les grandes orientations politiques, juridiques ou stratégiques touchant au problème israélo-arabe, le Comité, le Conseil de présidence, puis le Conseil exécutif se montrent souvent divisés. Et si l'institution paraît être sensible à la situation – difficile – de ses collaborateurs sur le terrain, elle ne fait pas grand-chose pour la soulager. Plus généralement, c'est la réticence du CICR à prendre des décisions qui est le principal facteur à la fois des lenteurs constatées, mais aussi de l'incompréhension qui existe avec ses représentants sur le terrain. Ces derniers se retrouvent face à un problème éthique, quand ils œuvrent dans les Territoires occupés, mais sont aussi soumis à des pressions politiques quand ils sont basés dans des pays arabes. Si le chef de la délégation en Israël dit ainsi «qu'il ne peut plus garder le silence» face aux violations de la 4^e Convention, son collègue basé au Caire explique «qu'il ne veut pas paraître «légaliser» [car] les Arabes disent aux délégués: nous savons que vous savez! [...] Bref, les délégués craignent que l'on perde confiance en eux. Ils veulent se «dédouaner»...»⁹⁷ Et ce n'est pas la valse-hésitation de Genève qui améliore cette situation. Bien au contraire, la lassitude exprimée par le terrain amène à une tentative de reprise en mains brutale des délégations par Genève.⁹⁸

Le doigt dans l'engrenage

Ce mélange d'obstructions et de pressions externes, comme de contradictions internes conduit à cette position qu'on pourrait qualifier d'enlisement du CICR dans les Territoires. L'institution est en partie responsable de la situation dans laquelle elle se retrouve, même si, à sa décharge, on doit reconnaître que c'est pour un motif louable. En effet, après la fin des hostilités de juin 1967, il s'est agi, pour asseoir et justifier la présence de délégués dans les Territoires occupés, mais aussi et surtout pour répondre aux besoins humanitaires des populations qui s'y trouvaient, d'obtenir le plus rapidement possible l'autorisation de mener des activités concrètes en Cisjordanie, à Gaza, au Sinaï ou dans le Golan. Idéalement, l'ambition de l'institution aurait été de pouvoir appuyer cette action sur un mandat légal, découlant d'applicabilité de la 4^e Convention. Le refus catégorique des militaires israéliens a modifié la donne. La réponse négative israélienne a cependant été contrebalancée par des engagements «pragmatiques», en autorisant le CICR à s'installer et à travailler dans les zones sous occupation, répondant ainsi à son souci principal. Ces circonstances, bien que mitigées, amènent le CICR à admettre que «le Gouvernement israélien s'est acquitté de ses obligations à l'égard des populations privées de leur protection naturelle à la suite du conflit», et qu'il a donc agi «en conformité avec la lettre ou l'esprit de la Convention».⁹⁹ Le CICR semble d'ailleurs s'être très volontiers accommodé de cette situation flottante qui ne l'empêche finalement pas de mener son mandat humanitaire. Mais en s'étant engouffré dans l'espace humanitaire laissé ouvert par la politique de chaud et de

95 CE, n° 17, p. 143–144; ACICR, A PV, Comité, n° 4, 5–6 décembre 1973, p. 111–112.

96 ACICR, A PV, Comité, n° 1, 16–17 janvier 1974, p. 149.

97 Comité, n° 4/1970, p. 84.

98 ACICR, A PV, CE, n° 26, 28 février 1974, p. 57–58.

99 Document SP 711, Rapport de M. Martin [chef de délégation en Israël] présenté à la séance plénière du 4 juin 1969, annexé à ACICR A PV, Comité, n° 7/1969, 4–5 juin 1969, p. 164.

froid israélienne, sans disposer de toute la légitimité juridique donnée par la 4^e Convention ou par un statut de substitut à la Puissance protectrice, le CICR se retrouve pris dans un double piège. Tout d'abord, sa possibilité d'action dépend de la conjoncture. Aussi doit-il négocier, sur place, avec «une certaine souplesse» pour continuer à faire admettre son action sur le terrain. Or, ce genre de négociations se concilie mal avec les démarches «énergiques» que réclament certains, tant au siège que dans les délégations. Deuxièmement, cette *Realpolitik* n'est pas en mesure d'aborder, avec toute l'indépendance voulue, les problèmes majeurs dans les Territoires occupés, à savoir la destruction d'habitations et l'expulsion de populations arabes de leurs lieux de résidence. Ces deux points, avec la question de la détention, sont les préoccupations principales du CICR tout comme les principaux points d'achoppement avec le gouvernement israélien. Ces questions sont aussi celles qui agitent le plus les opinions publiques, celles arabes en particulier. Elles fournissent ainsi le prétexte à des pressions sur l'institution qui serait devenue «l'oreiller de paresse des uns, le bouc émissaire des autres». ¹⁰⁰ Mais surtout les destructions et les expulsions ouvrent la voie à une autre violation de la 4^e Convention: la colonisation. ¹⁰¹

La colonisation

Etonnamment, la question de la colonisation des Territoires occupés n'est pas abordée frontalement par le CICR: «la délégation s'est abstenue d'intervenir contre cette infraction, en raison de son caractère essentiellement politique.» ¹⁰² Face à cette entreprise de colonisation, l'institution semble démunie. Comme il n'a pas été invité par les parties au conflit à assumer le rôle de quasi-substitut de la Puissance protectrice, le CICR dit manquer du soutien juridico/politique nécessaire pour discuter franchement d'une question dont il sait qu'elle «ira à l'encontre des principes les plus fondamentaux du mouvement sioniste et se heurterait selon toute probabilité à un fin de non-recevoir». ¹⁰³ Pire, toute intervention à ce sujet risque de «tendre» ses rapports avec les autorités israéliennes. C'est dans cette optique que le CICR confirme son approche purement humanitaire des problèmes dans les Territoires occupés, mais tout en sachant que la colonisation constitue «un cas aussi net de violation de la IV. Convention». ¹⁰⁴ De 1967 à 1975, aucune démarche officielle de l'institution n'est donc faite sur cette problématique. ¹⁰⁵ Pourtant, dès la toute fin de la guerre des Six Jours, le CICR n'est pas dupe quant aux intentions finales des Israéliens face aux territoires qu'ils oc-

100 CP, n° 613, p. 46.

101 L'article 49, alinéa 6, précise que «la Puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle».

102 Document SP 711, déjà cité, p. 166.

103 Document SP 786, note [du Département des Opérations] à l'attention des membres du Conseil de présidence, 31 août 1971, annexé à ACICR, A PV, Comité, n° 9/71, 1^{er}-2 septembre 1971, p. 218.

104 ACICR, A PV, CE, n° 3, 19 juillet 1973, p. 16 et 18 respectivement.

105 Des propositions d'intervention sont émises, mais elles restent sans suite; ACICR, A PV, Comité, n° 15/1970, 9-10 décembre 1970, p. 276; ACICR, A PV, CP, n° 710, 20 juillet 1972, p. 90.

cupent. Ainsi, leur refus d'appliquer la 4^e Convention s'expliquerait par leur volonté de «probablement annexer»¹⁰⁶ lesdits territoires.¹⁰⁷

Le poids d'un homme

Pourquoi alors avoir tant tardé avant de considérer la colonisation comme un problème relevant aussi du (non-)respect du droit international humanitaire? Ce silence du CICR pourrait être considéré comme un soutien, officieux du moins, à la politique israélienne. Est-ce le cas? Cette dernière question se pose d'autant plus quand on la met en lumière avec un homme: Jacques Freymond. On est en effet frappé du rôle que joue ce membre du Comité dans la question du Moyen-Orient, entre 1967 et son départ du Comité en 1972. Certes, sa forte personnalité et son aura académique lui donnent déjà une place de premier plan au CICR que conforte encore sa position de vice-président du Comité dès 1969, et de président ad intérim durant le premier semestre de la même année. Mais c'est véritablement Freymond qui oriente toute la politique du CICR au Moyen-Orient, dans un sens pro-israélien. Initiateur d'une présence anticipée du CICR dans la région, avant même l'éclatement de la guerre, il défend ensuite constamment l'idée qu'il faut d'abord œuvrer sur le terrain et laisser les questions juridiques provisoirement de côté. D'ailleurs, il ne manque de relever les succès de l'action pragmatique du CICR dans les Territoires occupés. Freymond veut aussi éviter toute publicité face aux violations de la 4^e Convention et s'oppose en particulier à la publication d'une suite du rapport sur les activités du CICR au Moyen-Orient,¹⁰⁸ suite qui ferait «surtout état de manquement d'Israël à l'égard de la IV^e Convention, bien plus que de manquements de la R.A.U. à l'égard de la III^e».¹⁰⁹ Plus étonnant, Freymond met aussi en doute la façon dont le CICR rendrait compte de la situation des victimes israéliennes, trouvant par exemple que les rapports officiels «toillettés» font preuve d'une formulation «lénifiante» quand il s'agit de relater les sévices dont ont souffert des prisonniers de guerre en mains syrienne et égyptienne.¹¹⁰

Les paroles du vice-président génèrent une tension certaine au sein du Conseil de présidence.¹¹¹ La diplomatie en parallèle que mène Freymond est contestée. Ainsi, lors d'une visite qu'il effectue en mars 1969 en Israël, il propose directement aux autorités de Tel Aviv de reconnaître le CICR comme substitut de la Puissance protectrice, prenant ainsi de court le Comité. Il s'en suit un débat houleux au sein du Conseil de présidence.¹¹²

Le retour du passé

L'attitude endossée par Jacques Freymond en faveur d'Israël durant et après la guerre des Six Jours – et soutenue, mais en retrait, par certains de ses collègues du Comité – trouve une double explication dans le temps. Les événements qui se

106 CP, n° 589, p. 188.

107 Rapport n° 5 de Pierre Boissier, déjà cité, p. 3; ACICR, A PV, Comité, n° 1/1972, 13 janvier 1972, p. 9.

108 CP, n° 675, p. 14.

109 ACICR, A PV, Comité, n° 2/71, 4 février 1971, p. 68.

110 ACICR, A PV, Comité, n° 10/1970, 2–3 septembre 1971, p. 164.

111 CP, n° 675, p. 13.

112 CP, n° 636, adjonction au procès-verbal, p. 46.

déroulent au Yémen et qui précèdent de quelques mois l'ouverture des hostilités en juin 1967 offrent un premier indice.

La guerre qui oppose Républicains et leurs alliés du Caire, et Royalistes au Yémen connaît un tournant au début de 1967, avec l'utilisation par l'aviation égyptienne de gaz de combats. À la suite de bombardements à l'ypérite qui ont eu lieu en janvier, le CICR entreprend une démarche auprès du gouvernement égyptien qui nie avoir employé des gaz toxiques.¹¹³ Le 10 mai, une nouvelle attaque chimique est signalée contre un village dans le nord du Yémen. Un convoi du CICR, marqué de l'emblème et parti enquêter sur place est bombardé en chemin par l'aviation égyptienne. L'équipe du CICR conduite par le chef de délégation, André Rochat, se rend tout de même dans le village martyr; des délégués-médecins constatent l'emploi des gaz de combat. Rochat vient débriefer à Genève, le 25 mai 1967, soit un jour après que le Conseil de présidence restreint a décidé d'envoyer de manière anticipée des délégués en Israël et en Égypte. Il indique à cette occasion que l'attaque aérienne égyptienne visait directement l'institution.¹¹⁴ Il signale aussi qu'il a déjà protesté énergiquement auprès des autorités égyptiennes.¹¹⁵ On comprend dès lors pourquoi le gouvernement égyptien, voulant certainement faire profil bas, n'a pas émis d'objection à l'envoi chez lui d'un délégué du CICR qui arrivera trois jours après la protestation de Rochat. Tant la guerre «sale» menée au Yémen que les manifestations hostiles à Israël confortent certains membres du Comité, Freymond en tête, dans l'idée que la menace au Moyen-Orient viendra de l'Égypte.

À ces faits contemporains s'ajoute une autre dimension temporelle qui puise son origine dans le dernier conflit mondial. Avec l'augmentation des tensions au Moyen-Orient ressurgit l'argumentation de l'extermination du peuple juif, la rhétorique arabe parlant désormais ouvertement de la destruction de l'État hébreu. Ces derniers mots ne peuvent que frapper à l'époque, un peu plus de vingt ans après la libération des camps d'extermination nazis. Pour le CICR, ils ont une résonance toute particulière, lui qui, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, doit faire face aux critiques quant à sa politique à l'encontre des victimes de la Shoah. Or, voici que l'actualité d'un autre conflit vient remettre au goût du jour les manquements de l'institution lors du génocide juif. L'utilisation des gaz de combats par l'aviation égyptienne au Yémen suscite en effet une grande émotion parmi les communautés juives en Europe et aux États-Unis. Le CICR reçoit ainsi, par exemple, plusieurs courriers de la «*Jewish Nazi Victims Organization of America*» qui font un lien direct entre ce qui se passe au Yémen et ce qui s'est passé durant la Shoah. Ces lettres n'hésitent non plus pas à demander au CICR une réaction vive, tout en lui rappelant ses fautes passées.¹¹⁶ Freymond lui-même reprend l'analogie avec la Shoah en expliquant que, dans le conflit qui l'oppose aux pays arabes, Israël «lutte le dos au mur d'un four crématoire».¹¹⁷ Dès lors, sa position

113 ACICR, A PV, CP, n° 578, 16 février 1967, p. 31.

114 Comité, n° 6/1967, p. 162.

115 Idem.

116 «We still lament the inaction of the Red Cross during the year of the Holocaust in Europe when the members of this organisation [Jewish Nazi Victims Organization of America] experienced this horror themselves. We, therefore, feel called upon to voice our anguish and appeal to you in this instance»; Lettre de la Jewish Nazi Victims Organization of America au CICR, 3 février 1967, ACICR B AG 202 225-007.

117 ACICR, A PV, Comité, n° 4/1970, 9 avril 1970, p. 86.

«pro-israélienne», comme celle d'autres membres du Comité, s'expliquerait par une volonté de ne pas répéter les erreurs du passé, soit de ne pas venir en aide à des Juifs à nouveau menacés de «destruction», avec lesquels d'ailleurs l'institution semble partager un ennemi commun: l'Égypte nassérienne. En ce sens, on comprend mieux la politique dilatoire soutenue par Freymond de ne pas vouloir parler de l'applicabilité du droit avec Tel Aviv et de privilégier l'action humanitaire sur le terrain. Car aux critiques du CICR sur le non-respect de la 4^e Convention pourraient répondre les reproches de Tel Aviv sur l'inaction de l'institution face au génocide juif. Le fait que le CICR s'abstienne longtemps d'aborder la question de la colonisation relève d'ailleurs du même ordre d'idées. Et ce n'est pas une coïncidence si ce n'est qu'après le départ de Freymond du CICR, en décembre 1972, que la question des implantations juives dans les Territoires occupés devient le principal problème à l'agenda de la délégation en Israël.¹¹⁸ Le poids du passé a aussi pesé sur les relations du siège avec le terrain, composé en majorité de jeunes délégués, nés pendant ou après la guerre mondiale, et qui n'avaient donc pas la même (mauvaise) conscience historique que des membres du Comité ou du Conseil de présidence plus âgés, et dont certains étaient en poste au CICR entre 1939 et 1945. Les premiers en effet se sont moins préoccupés du passif antérieur que pouvait avoir le CICR vis-à-vis des Juifs et n'ont considéré la situation que son aspect contemporain.

50 ans de présence

En avril 1974, le directeur des opérations demande à nouveau au Conseil exécutif de définir urgemment «une position de droit qui [...] permette d'orienter [la] politique globale [du CICR] dans les territoires occupés».¹¹⁹ Or, ce réexamen de la stratégie arrive trop tard. Depuis juin 1967, le CICR est dans une position d'«équilibre», constamment «tiraillé» entre les autorités israéliennes et celles des pays arabes, puissances d'origine des territoires militairement occupés.¹²⁰

Cette position inconfortable provient, on l'a vu, de divers facteurs, externes ou internes, mais aussi du mandat même du CICR: celui de venir en aide aux victimes de la guerre. Ce devoir fait que, dès qu'elle l'a pu, l'institution s'est attelée à secourir les populations nécessiteuses dans les zones sous contrôle israélien, et cela hors d'un cadre juridique clairement accepté par l'occupant. Ce faisant, le CICR a mis en quelque sorte le doigt dans un engrenage duquel il n'a plus pu se dégager par la suite. Mais avait-il la possibilité de faire autrement? Probablement pas. Tout d'abord, parce que, en agissant de la sorte, l'institution faisait un geste humanitaire envers les pays arabes, en allant aider leurs ressortissants dans les Territoires occupés. Parallèlement, en laissant provisoirement (selon ses mots) de côté le problème de l'applicabilité de la Convention, le CICR ménageait les autorités israéliennes, et en particulier les militaires dont dépendait largement sa capacité à travailler sur le terrain. Sur le très court terme, le pari peut s'avérer gagnant. Sur le plus long terme, la situation du CICR est devenue difficile. L'institution est rapidement critiquée pour son silence sur les violations de la 4^e Convention. Pire, c'est son crédit qui est mis en doute, d'abord au sein du monde

118 ACICR, A PV, CE, n° 9, 27 septembre 1973, p. 70.

119 ACICR, A PV, CE, n° 31, 25 avril 1974, p. 103.

120 Comité, n° 8/1975, p. 366.

de la Croix-Rouge¹²¹, mais plus généralement par l'opinion publique. Car, à côté du Moyen-Orient, d'autres opérations du CICR (en particulier au Nigéria) suscitent aussi des réactions négatives. Cette «perte de confiance en la Croix-Rouge [...] qui pourrait s'étendre à d'autres régions du monde»¹²² va de pair avec un autre phénomène, lui aussi tout autant grave: celui d'un scepticisme général à l'égard des Conventions de Genève, d'abord dans le contexte moyen-oriental, mais peut-être aussi ailleurs.¹²³ En effet, la situation dans les Territoires occupés a démontré les limites de la 4^e Convention qui n'«est faite [que] pour le temps d'occupation militaire lorsque les hostilités continuent».¹²⁴ Cette impasse juridique, comme la crainte d'un affaiblissement plus général du droit international humanitaire, surviennent d'ailleurs à un moment fort inopportun pour le CICR. L'institution vient en effet de s'engager dans un processus de longue haleine visant justement à développer plus le droit et qui aboutira, en 1977, à l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Or, ne serait-il pas mieux de «s'attacher en premier lieu à réaffirmer le droit international humanitaire, avant de vouloir le développer», se demande sans ambages l'institution.¹²⁵ On comprend dès lors beaucoup mieux la raison pour laquelle le CICR a multiplié les moyens pour que le droit existant soit pris en considération par les parties au conflit au Moyen-Orient, allant même jusqu' à proposer la tenue d'une enquête internationale, une première dans son histoire.¹²⁶

Loin de mettre en lumière une institution dynamique, ce genre d'initiative tendrait plutôt à définir un CICR aux abois. Si l'institution a fait preuve d'une certaine inventivité en envoyant à l'avance des délégués sur le terrain d'un conflit qui n'avait pas encore éclaté, elle s'est retrouvée très vite prise au piège de sa propre audace. Partant d'un précédent historique et bénéficiant d'informations de première main, un homme, Jacques Freymond, a engagé très (trop) rapidement le CICR dans une action au Moyen-Orient, sans pourtant en maîtriser tous les paramètres. Les événements militaires de juin 1967 ont certes donné raison au membre du Comité, qui espérait en une victoire rapide et sans conteste d'Israël. En revanche, ni lui ni le CICR n'ont été en mesure d'anticiper la conséquence majeure de la Guerre des Six Jours, à savoir la volonté de l'État hébreu de s'appropriier immédiatement et durablement Jérusalem-est, puis les territoires conquis en Cisjordanie. Cette politique annexionniste impliquait en filigrane le refus de prendre en considération tout genre d'entrave. Elle amenait par conséquent à un refus immédiat de reconnaître l'applicabilité de la 4^e Convention. C'est dans cette configuration prenant la forme d'un dialogue de sourds, mais aussi d'un cercle vicieux, que le CICR s'est retrouvé, du fait de son mandat, à devoir intervenir sur le terrain, et à «affronter» un État dont l'attitude face au droit humanitaire était à l'origine de nombreuses violations de celui-ci, entraînant tout autant de besoins humanitaires qu'il s'agissait sans cesse de soulager. La relation entre l'institution et Israël a été aussi corrompue par un lourd passif historique. Cette mémoire trau-

121 Comité, n° 4/1970, p. 84.

122 ACICR, A PV, Comité, n° 6/1972, séance extraordinaire du 18 mai 1972, p. 112.

123 ACICR, A PV, CE, n° 59, 13 février 1975, p. 17.

124 CE, n° 3, p. 17.

125 CE, n° 26, p. 58.

126 CE, n° 15, p. 117.

matique a certainement limité les moyens d'action du CICR, comme sa parole publique.

Au final, cette étude permet d'affirmer que tous les ingrédients étaient donc déjà réunis dès 1967 pour paver la voie à une très longue présence du CICR dans les Territoires occupés.