



Assemblée générale

Distr. générale
14 août 2018
Français
Original : anglais

Dixième session extraordinaire d'urgence

Point 5 de l'ordre du jour

**Mesures illégales prises par les autorités
israéliennes à Jérusalem-Est occupée
ainsi que dans le reste du Territoire
palestinien occupé**

Protection de la population civile palestinienne

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution ES-10/20 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général d'examiner la situation régnant dans le Territoire palestinien occupé et de lui soumettre un rapport écrit comprenant notamment des propositions sur les moyens de garantir la sécurité, la protection et le bien-être de la population civile palestinienne se trouvant sous occupation israélienne et, en particulier, des recommandations relatives à un mécanisme de protection international. Il contient une évaluation de la situation actuelle dans le Territoire palestinien occupé ainsi qu'un examen des efforts qui sont déployés pour venir en aide aux Palestiniens, et fait le point des options existantes pour assurer la protection des Palestiniens.



I. Contexte

1. La protection de la population civile palestinienne se trouvant sous occupation israélienne figure depuis longtemps parmi les préoccupations de la communauté internationale. L'Assemblée générale a adopté un certain nombre de résolutions sur la question, en particulier ses résolutions 43/21 du 3 novembre 1988, 44/2 du 6 octobre 1989, 45/69 du 6 décembre 1990, 46/76 du 11 décembre 1991 et 47/64 E du 11 décembre 1992. Après l'éclatement de la première Intifada, le Conseil de sécurité a adopté une série de résolutions sur la question, notamment les résolutions 605 (1987) du 22 décembre 1987, 904 (1994) du 18 mars 1994 et 1073 (1996) du 28 septembre 1996. Donnant suite à la résolution 605 (1987) du Conseil, le Secrétaire général a publié un rapport sur les moyens d'assurer la sécurité et la protection des civils palestiniens soumis à l'occupation israélienne (S/19443) – souvent appelé « rapport Goulding », du nom de son auteur principal. En 2015, le Secrétaire général a communiqué au Conseil de sécurité un examen de précédents historiques de régimes conçus pour assurer divers types de protection à des territoires et à leurs habitants (S/2015/809). L'un et l'autre documents demeurent pertinents alors que les États Membres envisagent des solutions possibles pour garantir la sécurité, la protection et le bien-être de la population civile palestinienne se trouvant sous occupation israélienne.

2. Comme indiqué dans le rapport Goulding, le seul moyen, à long terme, d'assurer véritablement la sécurité et la protection de la population palestinienne est la négociation d'un règlement d'ensemble juste et durable du conflit arabo-israélien. Les différents types de protection que l'on propose dans le rapport, au nombre de quatre, demeurent pertinents aujourd'hui, à savoir : une protection physique, soit le déploiement de forces armées ; une protection légale, soit l'intervention auprès des forces de l'ordre, des autorités judiciaires ou des instances politiques d'une entité extérieure – Organisation des Nations Unies, Comité international de la Croix-Rouge ou autre – soucieuse de faire en sorte qu'une personne ou un groupe soient traités avec justice ; une assistance à caractère général, dans laquelle une entité extérieure intervient auprès de l'autorité afin d'aider des personnes ou des groupes à faire face aux difficultés de l'existence quotidienne sous l'occupation, et une protection par la publicité, offerte, notamment, par la présence de la presse internationale.

3. En ce qui concerne la protection légale, l'assistance à caractère général et la protection par la publicité, l'ONU entreprend déjà toute une série d'activités destinées à garantir la sécurité, la protection et le bien-être de la population civile palestinienne (voir les sections III et IV du présent rapport). Entre autres propositions qui sont examinées dans le présent rapport pour renforcer les activités ou le mécanisme de protection internationale, on citera les suivantes :

a) Une plus forte présence de l'ONU sur le terrain : On pourrait déployer davantage de spécialistes des droits de l'homme, de coordonnateurs et de spécialistes des questions politiques pour améliorer le contrôle, la reddition de comptes et l'analyse de la situation, coordonner les activités de l'ONU, renforcer les capacités de prévention de l'Organisation, augmenter sa visibilité et montrer que la communauté internationale s'intéresse au sort des civils palestiniens vivant sous l'occupation israélienne et est soucieuse de les protéger ;

b) Davantage de ressources et un meilleur accès humanitaire, pour le bien-être de la population civile : L'expansion des activités actuelles de l'ONU en matière de programmation, de développement et d'aide humanitaire pourrait servir à mieux répondre aux besoins des civils palestiniens vivant sous l'occupation israélienne et à renforcer les institutions palestiniennes ;

c) Des observateurs civils exclusivement affectés à la situation locale : Une mission d'observation civile, déployée par l'ONU ou par un tiers, spécifiquement chargée de faire rapport sur les questions de protection et de bien-être et d'assurer une médiation à l'échelle locale, pourrait se révéler particulièrement utile dans les zones vulnérables telles que les postes de contrôle, la bande de Gaza et les zones proches des colonies ;

d) Une protection physique : L'ONU pourrait, si elle en recevait le mandat, déployer des militaires ou des policiers armés à titre dissuasif et, au besoin, pour assurer la sécurité de la population civile. Par ailleurs, des groupes d'États Membres attachés aux mêmes principes, agissant sous mandat des Nations Unies, pourraient offrir une protection physique, et ce en remplacement d'une mission des Nations Unies.

4. Pour être viable, chacune de ces options nécessiterait la coopération des parties, la cessation durable des hostilités et la mobilisation de ressources supplémentaires. En outre, l'option relative à la protection physique devrait obligatoirement s'appuyer sur un mandat des Nations Unies, tout comme l'option visant à mettre en place une mission d'observation civile sous la forme d'une mission des Nations Unies.

II. Introduction

5. Des informations sur la situation politique et socioéconomique et sur les conditions de sécurité régnant dans le Territoire palestinien occupé sont régulièrement communiquées aux organismes des Nations Unies, notamment à l'occasion des séances d'information mensuelles du Conseil de sécurité sur la situation au Moyen-Orient. Elles sont également relayées dans les rapports sur la mise en œuvre de la résolution [2334 \(2016\)](#) du Conseil et dans les rapports annuels du Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient au Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, ainsi que dans les rapports du Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social et les rapports du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme et les pratiques mises en œuvre par Israël dans le Territoire palestinien occupé.

6. Comme on le relève dans le rapport de 2016 du Quatuor pour le Moyen-Orient, l'évolution inquiétante de la situation – qu'elle soit due aux activités de peuplement et aux violences et incitations à la violence, ou à la désunion palestinienne et au renforcement des capacités des militants à Gaza – compromet la viabilité de la solution des deux États. Le Quatuor et le Conseil de sécurité ont tous deux souligné combien il était urgent de stabiliser la situation et d'infléchir cette évolution ainsi que de créer les conditions nécessaires à la reprise de négociations sérieuses, sur la base de la solution des deux États, conformément aux résolutions pertinentes des organes de l'ONU, du droit international et des accords conclus sur la question.

7. L'expansion des colonies de peuplement se poursuit sans relâche, en violation flagrante du droit international. Cette expansion ainsi que l'implantation de nouvelles colonies, la « légalisation » des avant-postes en droit israélien, l'attribution exclusive de terres de la zone C à Israël, notamment pour usages strictement militaires, la démolition de propriétés palestiniennes, l'inhibition du développement de Palestine et les violences commises par des colons constituent des obstacles majeurs à la paix. Par des réformes juridiques et législatives récemment introduites, Israël pourrait également modifier des normes et pratiques établies en autorisant, dans certaines circonstances, l'utilisation de terres privées palestiniennes à des fins d'implantation de colonies de peuplement.

8. Les violences contre les civils, les attentats terroristes, le renforcement des capacités des militants et la multiplication de leurs activités à Gaza ainsi qu'une absence de responsabilisation alimentent le cycle de la violence et constituent des obstacles majeurs à la paix. Le bouclage de Gaza, qui se perpétue, ne fait qu'aggraver une situation humanitaire déjà désastreuse. Les tirs aveugles sur Israël de roquettes, d'obus de mortier et d'engins incendiaires lancés depuis Gaza par le Hamas et d'autres militants palestiniens, ainsi que le creusement de tunnels de passage vers Israël, mettent en danger la vie des Palestiniens comme des Israéliens. Le grand nombre de Palestiniens – y compris des enfants – tués lors des manifestations qui se sont déroulées dans la bande de Gaza depuis le 30 mars 2018 est révélateur d'une tendance alarmante à l'utilisation de la force dans l'intention de tuer, par les forces de sécurité israéliennes, contre des personnes qui ne représentent pas vraiment une menace imminente de mort ou de blessure grave. L'usage excessif de la force par la police israélienne, plusieurs fois dénoncé, demeure également préoccupant en Cisjordanie. La détention par Israël d'enfants palestiniens est particulièrement inquiétante. L'incitation à la haine, les discours provocateurs et la glorification du terrorisme par des factions palestiniennes perpétuent le conflit, suscitent la méfiance et diminuent l'espoir d'un dialogue constructif.

9. À Gaza, ce sont 2 millions de Palestiniens qui non seulement sont victimes du blocus mais qui vivent également sous le régime du Hamas et de son système juridico-administratif qui les isole de plus en plus. Jusqu'ici, le Fatah et le Hamas ont échoué à faire preuve de la volonté requise pour avancer sur la voie de la réconciliation, aggravant ainsi une situation humanitaire et économique déjà désastreuse, et compromettant la stabilité. L'utilisation de civils pour masquer les activités de militants, les exécutions extrajudiciaires et le recours à la peine de mort sont autant de pratiques auxquelles se sont livrés le Hamas et d'autres groupes militants, en violation des obligations contractées au niveau local et à l'échelle internationale.

10. Les politiques et les mesures relatives à l'occupation militaire prolongée des territoires par Israël et les mesures de sécurité qu'il applique entraînent des conséquences graves sur la vie des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé, y compris sur leur capacité de voyager, de faire des études, de se livrer au commerce et de bénéficier de services de base. Les accords conclus entre les parties et les mesures unilatérales prises au cours de ces dernières décennies ont instauré une réalité qui a soumis les Palestiniens des territoires occupés à une série hétéroclite d'autorités et de régimes juridiques. Dans les zones A et B, où vivent près de 90 % des Palestiniens de Cisjordanie, l'Autorité palestinienne exerce un contrôle important sur la gouvernance, les affaires et la sécurité civiles. Dans la zone C de Cisjordanie toutefois, les Palestiniens vivent sous la coupe des autorités militaires israéliennes et, à Jérusalem-Est, ils sont soumis aux lois d'Israël et relèvent de ses institutions civiles.

11. Le rétrécissement de l'espace réservé aux organisations de la société civile et aux défenseurs des droits de l'homme demeure préoccupant. Dans certains cas, l'Autorité palestinienne et le Hamas ont pris des mesures qui ont donné lieu à des restrictions de la liberté d'expression, voire à des arrestations arbitraires et à une répression violente de manifestations. Israël a imposé de nouvelles restrictions et exigences qui pourraient avoir des incidences sur les organisations de défense des droits de l'homme, notamment sur celles qui militent en faveur d'une aide humanitaire ou juridictionnelle pour les Palestiniens du Territoire palestinien occupé ou qui leur apportent directement cette aide. Il est aussi arrivé que les autorités israéliennes détiennent des Palestiniens, ou restreignent leurs déplacements, pour avoir exercé leur droit à la liberté d'expression.

III. Efforts actuellement déployés par l'ONU pour assurer la protection des Palestiniens

12. L'ONU est présente dans le Territoire palestinien occupé par le biais du Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient ainsi que des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies – 19 résidents et 4 non-résidents – qui emploient au total quelque 800 fonctionnaires –, auxquels il faut ajouter l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Ensemble, ils œuvrent à la protection des Palestiniens dans les domaines de la diplomatie, de l'appui à l'édification de l'État et des institutions de Palestine, de la fourniture et de la coordination de l'aide humanitaire, du suivi, de l'établissement de rapports et du plaidoyer, et dans d'autres types d'aide à la programmation.

A. Activités diplomatiques et diplomatie préventive

13. Le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient représente le Secrétaire général dans les discussions avec les parties et la communauté internationale sur toutes les questions liées à l'appui apporté par l'ONU au processus de paix, y compris pour ce qui touche au Quatuor. Il œuvre régulièrement, dans le cadre de la diplomatie préventive, à réduire les tensions, prévenir l'escalade de la violence et assurer la médiation entre les parties. Dans ce contexte diplomatique, il s'emploie notamment à favoriser un dialogue au plus haut niveau avec les autorités israéliennes et palestiniennes ainsi qu'avec les principaux acteurs de la scène régionale et internationale. En outre, le Coordonnateur spécial collabore activement avec les dignitaires religieux et les groupes de la société civile pour combattre la radicalisation et l'extrémisme violent. Par ailleurs, il appuie la réconciliation entre Palestiniens, dans le but de restaurer le contrôle total du Gouvernement de l'État de Palestine sur Gaza, sur la base des principes de l'Organisation de libération de la Palestine et du Quatuor.

B. Appui à l'édification de l'État de Palestine et de ses institutions

14. En sa qualité de représentant personnel du Secrétaire général auprès de l'Organisation de libération de la Palestine et de l'Autorité palestinienne, le Coordonnateur spécial appuie les travaux effectués par l'équipe de pays des Nations Unies pour consolider les institutions palestiniennes. Au cours de 11 années marquées par les dissensions politiques entre la Cisjordanie et Gaza et par le cycle de la violence opposant Israël au Hamas, l'ONU s'est efforcée d'atténuer les lourdes pertes économiques et humanitaires essuyées par le peuple, et par le projet de nation, de Palestine.

C. Coordination de l'action humanitaire

15. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a pour mandat, en particulier, de coordonner une action humanitaire effective reposant sur des principes, en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux. À ce titre, il est chargé de réunir les acteurs humanitaires pour garantir la cohérence des interventions en situation d'urgence, dans le but de porter secours et protection aux Palestiniens des territoires occupés, là où ils en ont le plus besoin. La mise en œuvre des mesures proposées par l'équipe de pays pour l'action humanitaire est placée sous la houlette d'un groupe de coordination intersectorielle, dirigé par le Bureau. De nombreuses

mesures, parmi celles proposées par les différents secteurs, visent au règlement des questions de protection.

16. Si les questions relatives à la protection sont prises en compte dans l'ensemble du système, le Groupe de la protection, coordonné par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, joue un rôle clef s'agissant de coordonner certaines activités précises, entreprises par les organismes humanitaires des Nations Unies ou autres, pour prévenir, éviter ou atténuer les facteurs de risque en matière de protection résultant de l'occupation, de la violence et des violations des droits de l'homme. Il s'agit à cet égard, notamment, de surveiller et de répertorier les violations ; de militer pour le respect des droits auprès de ceux qui ont des obligations dans ce domaine ; d'assurer une présence protectrice auprès des communautés à risque et de leur apporter un soutien juridique et psychosocial.

17. Tout en favorisant la coordination entre le Gouvernement de l'État de Palestine, l'ONU, la communauté internationale et le Gouvernement israélien pour l'acheminement de l'aide dans le Territoire palestinien occupé, le Coordonnateur spécial s'est révélé des plus utiles pour faciliter le travail du Mécanisme pour la reconstruction de Gaza, après les hostilités de 2014.

D. Surveillance, information et sensibilisation

18. Le travail qu'accomplissent le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance pour surveiller systématiquement la situation des droits de l'homme et pour faire rapport à ce sujet constitue une source d'information détaillée et approfondie qui permet aux États Membres d'orienter leur action et à l'ONU de relayer, en temps réel, ses préoccupations en termes de protection auprès des autorités israéliennes et palestiniennes, sur le terrain. Les spécialistes des droits de l'homme déployés par le Haut-Commissariat dans le Territoire palestinien occupé surveillent régulièrement la situation et recueillent les témoignages des victimes de violations des droits de l'homme, de leurs proches et des communautés à risque, assistent aux procès et, parfois, observent le déroulement d'affrontements et de manifestations. De par son mandat, le Haut-Commissariat est également chargé de surveiller les violations des droits de l'homme commises par l'Autorité palestinienne et les autorités de fait à Gaza, en s'intéressant tout particulièrement aux conditions de détention, au respect du droit à un procès équitable, à l'usage de la force, à la liberté d'expression et de réunion, à l'application de la peine de mort et aux violations des droits de la femme. Il voit son travail complété par les rapports des Rapporteurs spéciaux et de plusieurs commissions d'enquête qui interviennent lors de situations débouchant sur une escalade majeure des violences et causant d'importants dommages à la population civile. Le travail de suivi et d'analyse donne lieu à l'élaboration des cinq rapports qu'il est tenu de présenter, chaque année, à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme.

19. Avec l'appui de ses partenaires, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires recueille des données portant sur toute une gamme d'indicateurs liés à la protection, établit une analyse et publie divers rapports thématiques et feuillets d'information, à large diffusion, sur les principaux problèmes en matière de protection. Il collabore avec tous les responsables pertinents sur des questions d'accès et de protection, et coordonne les activités de plaidoyer de l'équipe de pays pour l'action humanitaire, dans le but de faire en sorte que les personnes ayant besoin de protection et d'assistance soient opportunément prises en charge et de renforcer le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

20. L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient collabore avec divers acteurs politiques pour mieux faire connaître la situation des réfugiés palestiniens au Moyen-Orient, tant que ne sera pas trouvée une solution juste et durable pour eux, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale. Par l'intermédiaire de son personnel présent sur le terrain, l'Office surveille la protection offerte aux réfugiés palestiniens et sensibilise des acteurs divers et variés, en privé ou publiquement, aux menaces dont ces réfugiés font l'objet. Il collabore également avec différents responsables pertinents pour prévenir les violations des droits des réfugiés palestiniens garantis en droit international et pour rechercher les responsabilités et obtenir réparation, lorsqu'elles sont commises, notamment par une coopération avec les mécanismes de protection des droits de l'homme de l'ONU.

21. Le suivi mené par l'ONU de la situation sur le terrain vient compléter le travail que font les organisations non gouvernementales internationales ou nationales dans le domaine spécifique de la protection. En outre, par ses activités de plaidoyer, le Haut-Commissariat cherche à appeler l'attention sur les préoccupations relatives aux droits de l'homme, en particulier les allégations d'atteintes aux droits de l'homme concrètes et les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, afin de renforcer la protection et le respect du principe de responsabilité.

22. Un grand nombre d'organisations non gouvernementales palestiniennes, israéliennes ou internationales surveillent constamment la situation, donnent l'alerte en temps réel, fournissent des données et des analyses sur les menaces visant les civils palestiniens et leurs droits fondamentaux, et mènent des activités de plaidoyer public ou de parrainage juridique pour assurer leur protection. Ce réseau participe étroitement des efforts de protection déployés à l'échelle internationale, une grande partie de ses activités étant parrainées par des membres de la communauté internationale.

E. Aide à la programmation

23. Le rapport du Secrétaire général sur l'assistance au peuple palestinien (A/73/84-E/2018/72) comporte une évaluation récente de l'aide apportée par l'ONU aux personnes et aux collectivités palestiniennes de tous les secteurs géographiques du Territoire palestinien occupé.

24. Les besoins recensés du peuple palestinien et l'action prévue par l'ONU pour y répondre font l'objet de plusieurs documents complémentaires qui portent sur les orientations stratégiques. Le Plan d'aide humanitaire 2018-2020 nécessite un financement de 539,7 millions de dollars pour l'année 2018 afin de donner aux Palestiniens un accès aux services de base et de fournir une aide à 1,9 million de Palestiniens vulnérables. À la fin de juillet 2018, le Plan était financé à 24,5 % et n'avait permis de couvrir que 29 % des besoins du Groupe de la protection¹. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (2018-2022) présente les mesures stratégiques proposées par l'ONU en fonction des priorités de développement arrêtées dans le Plan de développement de la Palestine pour 2017-2022, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030.

25. Dans le cadre de son mandat, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient œuvre à défendre et promouvoir les droits des réfugiés de Palestine grâce à ses programmes, offrant directement des

¹ Voir le site Web du Système de suivi du financement humanitaire, à l'adresse : fts.unocha.org/appeals/633/summary (consulté le 26 juillet 2018).

services relatifs à l'éducation, à la santé, aux secours, à l'assistance sociale, au microfinancement, à l'amélioration des infrastructures et à l'aménagement des camps. En 2017 et 2018, dans le cadre de son programme des opérations d'urgence, il a apporté un soutien alimentaire à plus d'un million de réfugiés vivant dans l'insécurité alimentaire, essentiellement dans la bande de Gaza. L'Office œuvre également à réduire la vulnérabilité et les menaces extérieures grâce à des programmes de protection ciblés, notamment des programmes visant à autonomiser les réfugiés de Palestine et à renforcer leurs capacités de résilience face aux risques.

26. L'ONU coordonne et fournit une aide humanitaire dans les domaines de la protection, du logement, de la sécurité alimentaire, de l'eau et de l'assainissement, de la santé, de la nutrition et de l'éducation, en visant tout particulièrement les personnes et les communautés de la bande de Gaza. En juin 2018, 950 000 litres de carburant mensuels avaient été fournis à 200-250 installations essentielles. À Gaza, l'ONU, ayant déminé des sites visés par des bombardements aériens, contribue désormais à l'élimination en toute sécurité des restes explosifs de guerre. En Cisjordanie, elle a fourni une aide agricole d'urgence en rétablissant l'accès à l'eau des ménages agricoles et en fournissant des aliments pour animaux et une aide en nature aux communautés d'agriculteurs et d'éleveurs menacées de déplacement.

27. Une aide au développement continue également d'être fournie dans tout le Territoire palestinien occupé en ce qui concerne l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'emploi, la protection sociale ciblée, la sécurité alimentaire et l'agriculture, l'environnement, le logement et l'urbanisme, l'état de droit, la gouvernance et les droits de l'homme, l'accent étant particulièrement mis sur les groupes les plus vulnérables. Les jeunes, les femmes et les enfants ont été particulièrement ciblés par cette aide, qui visait à éliminer et combattre les violences sexistes, à renforcer les capacités dans l'administration de la justice pour mineurs et à autonomiser les jeunes grâce à une formation professionnelle.

28. Dans le cadre de leur mandat, les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies travaillant dans le Territoire palestinien occupé apportent une assistance technique aux institutions palestiniennes et assurent le renforcement de leurs capacités, afin de les rendre plus à même de servir et de protéger la population palestinienne. Les travailleurs palestiniens ont vu leurs débouchés professionnels augmenter grâce à la mise en place par l'ONU de programmes de création d'emplois et de développement des entreprises et à l'organisation d'une formation à la gestion.

29. Les mécanismes humanitaires mis en œuvre à Gaza par les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, internationales ou nationales sont bien établis et fonctionnent, même s'ils ne disposent pas de toutes les ressources dont ils ont besoin. Dans le même temps, les réductions du financement des donateurs de l'Office et de l'intervention humanitaire, conjuguées aux mesures imposées par l'Autorité palestinienne, y compris des coupes salariales touchant au moins 20 000 personnes à Gaza, ont créé des conditions socioéconomiques de plus en plus complexes et désespérées. Face à cette situation, l'ONU a pris des mesures pour définir des projets à effet rapide, renforcer la capacité de mise en œuvre des projets et resserrer la collaboration avec l'Autorité palestinienne, Israël et l'Égypte. Ces mesures visent trois objectifs généraux : réduire le risque de conflit militaire pouvant avoir des incidences régionales ; soutenir les efforts déployés par l'Égypte pour parvenir à une réconciliation intrapalestinienne de façon à habiliter pleinement le Gouvernement de l'État de Palestine à assumer ses responsabilités à Gaza, et atténuer certaines des causes à l'origine des besoins humanitaires en mettant à exécution des projets visant à créer des emplois, à améliorer les réseaux d'approvisionnement en eau et en électricité et à appuyer la fourniture de services de santé.

F. Protection juridique

30. Dans le rapport Goulding, le Secrétaire général a conclu que la façon la plus efficace d'assurer la protection de la population civile serait qu'Israël applique intégralement les dispositions de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève). À cette fin, il a recommandé que le Conseil de sécurité envisage de lancer un appel solennel à toutes les Hautes Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève qui entretiennent des relations diplomatiques avec Israël et d'appeler leur attention sur le fait qu'elles se sont engagées, aux termes de l'article I de la Convention, « [...] à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances ». Dans sa résolution 681 (1990) du 20 décembre 1990, le Conseil a ultérieurement demandé aux Hautes Parties contractantes de veiller à ce qu'Israël, Puissance occupante, s'acquitte des obligations qu'il avait contractées aux termes de l'article I de ladite Convention.

31. À cette fin également, le Secrétaire général a par la suite suggéré, dans son rapport daté du 31 octobre 1990 (S/21919), que le Conseil invite les Hautes Parties contractantes à se réunir pour discuter des mesures qu'elles pourraient prendre, dans le cadre de la Convention, pour faire en sorte qu'Israël respecte la Convention. Dans sa résolution 681 (1990), le Conseil a prié le Secrétaire général, agissant en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge, de développer l'idée de convoquer une réunion des Hautes Parties contractantes et d'inviter les Parties à présenter leurs vues sur la proposition.

32. L'Assemblée générale, reprenant l'idée, a recommandé aux Hautes Parties contractantes, dans une série de résolutions adoptées entre 1997 et 1999 et qui ont abouti à l'élaboration de la résolution ES-10/6 du 9 février 1999, de convoquer une conférence sur les mesures à prendre pour imposer la Convention dans le Territoire palestinien occupé et pour en garantir le respect, conformément à l'article I de la Convention. Une conférence a été organisée en 1999, au cours de laquelle les participants ont réaffirmé l'applicabilité de la quatrième Convention de Genève au Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et la nécessité d'assurer le plein respect de ses dispositions dans le Territoire. La Conférence a été à nouveau convoquée en 2001, à l'occasion de laquelle les participants ont appelé la Puissance occupante à respecter pleinement et effectivement la quatrième Convention de Genève dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, et à s'abstenir de violer la Convention. Une autre conférence s'est tenue en décembre 2014, au cours de laquelle les participants ont formulé la même demande. Si le Gouvernement israélien a toujours contesté l'applicabilité *de jure* de la quatrième Convention de Genève au Territoire palestinien occupé, il applique de fait, depuis 1967, les dispositions humanitaires de la Convention sur le Territoire, sauf à Jérusalem-Est, où il s'applique le droit israélien.

33. Le cadre de l'ONU relatif aux droits de l'homme s'emploie à améliorer la protection juridique, la sécurité et le bien-être de la population civile palestinienne sous occupation israélienne, qu'il s'agisse d'engager tous les responsables à s'acquitter des obligations que leur impose le droit international, ou de mener des activités opérationnelles sur le terrain. Les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme prodiguent à Israël des conseils, eu égard à sa responsabilité en tant que Puissance occupante, et à l'Autorité palestinienne, en ce qui concerne les obligations respectives qu'ils ont envers la population palestinienne, et se font l'écho des préoccupations liées aux risques de violations. La plupart des organes conventionnels fournissent également aux États tiers un cadre qui leur permet de porter plainte en cas de non-respect de ces obligations.

34. Au cours de ces trois dernières décennies, la situation des droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé a été examinée par tous les organes et mécanismes des Nations Unies chargés de faire respecter le droit international des droits de l'homme ainsi que par la Cour internationale de Justice et la Cour pénale internationale.

35. Dans les rapports et les décisions du Conseil des droits de l'homme figurent depuis toujours des recommandations à large portée, allant des recommandations tendant à engager Israël et l'Autorité palestinienne à respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme, à celles tendant à demander au Conseil de sécurité, en l'absence de certaines mesures, de déférer la situation concernant Gaza au Procureur de la Cour pénale internationale. Le Conseil des droits de l'homme consacre un point de son ordre du jour (le point 7) à la situation des droits de l'homme en Palestine et dans les autres territoires arabes occupés, qu'il examine lors de trois sessions annuelles ordinaires et, le cas échéant, lors de sessions extraordinaires. Il examine également la situation dans le contexte de l'Examen périodique universel. Le Conseil des droits de l'homme continuera de servir de cadre intergouvernemental permettant d'appeler publiquement l'attention sur les préoccupations en matière de protection et pour inciter à l'action, notamment au moyen de recommandations figurant dans les résolutions adoptées par le Conseil. Indépendantes, les procédures spéciales du Conseil, y compris le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, offrent une analyse, faite par des experts indépendants, de la situation des droits de l'homme et peuvent formuler des propositions publiques comportant des mesures destinées à protéger la population palestinienne. Le Conseil a également créé des commissions d'enquête chargées d'enquêter sur les allégations de violations et d'établir des analyses, des conclusions et des recommandations sur l'application du principe de responsabilité aux violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

36. Israël a toujours refusé de coopérer avec le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967. Il a aussi refusé de coopérer avec différentes commissions d'enquête et missions d'établissement des faits instaurées par le Conseil, ou leur a dénié l'accès au Territoire, affirmant que ces mécanismes véhiculaient des préjugés à l'encontre d'Israël et étaient utilisés à des fins politiques par ses adversaires. Invoquant ces mêmes motifs, Israël a également refusé de participer aux travaux tenus par le Conseil des droits de l'homme au titre du point 7 de son ordre du jour. En ce qui concerne les organes conventionnels, Israël a adopté la position consistant à contester l'applicabilité au Territoire palestinien occupé des obligations en matière de droits de l'homme découlant pour lui des conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme. Tous les organes conventionnels ont rejeté cette position, tout comme la Cour internationale de Justice qui, dans son avis consultatif de 2004, a réaffirmé l'application extraterritoriale des obligations relatives aux droits de l'homme, et donc l'applicabilité au Territoire palestinien occupé des obligations d'Israël². L'avis consultatif de la Cour, tout comme les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, confirment également l'applicabilité *de jure* de la quatrième Convention de Genève au Territoire palestinien occupé.

37. Le 1^{er} janvier 2015, le Gouvernement de l'État de Palestine a déposé, en application de l'article 12 3) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, une déclaration permettant à la Cour d'exercer sa compétence pour connaître des crimes qui auraient été commis dans le Territoire palestinien occupé, y compris à Jérusalem-Est, depuis le 13 juin 2014. Le 2 janvier 2015, le Gouvernement de l'État de Palestine

² *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, p. 136.

a adhéré au Statut de Rome en déposant son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général. Le Statut de Rome est entré en vigueur, pour l'État de Palestine, le 1^{er} avril 2015.

38. Le 16 janvier 2015, le Procureur de la Cour pénale internationale a annoncé qu'il allait procéder à un examen préliminaire de la situation régnant en Palestine pour déterminer si les critères prévus par le Statut de Rome pour l'ouverture d'une enquête étaient réunis. Cet examen est en cours. Le 22 mai 2018, le Procureur a reçu un renvoi par l'État de Palestine de la situation régnant en Palestine depuis le 13 juin 2014, sans date d'expiration. Ce renvoi est fait sans préjudice de l'examen préliminaire, en cours, du Procureur.

39. Si les mesures décrites ci-dessus illustrent ce qui se fait déjà, au sein des Nations Unies, pour garantir la protection des civils palestiniens, elles sont encore loin de calmer les préoccupations concernant la protection de la population civile palestinienne se trouvant sous occupation israélienne, telles qu'exprimées par l'Assemblée générale dans sa résolution ES-10/20.

IV. Autres types de protection proposés

40. La présente section contient une description et une analyse d'autres types de protection proposés, que les États Membres pourront envisager en tant que mécanisme de protection international, comme l'a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution ES-10/20.

Ressources supplémentaires

41. Pour renforcer la présence internationale et la rendre plus visible, il sera capital de mobiliser des ressources supplémentaires, tant humaines que financières. Or, les opérations d'assistance et de protection des Nations Unies destinées aux Palestiniens vivant dans le Territoire palestinien occupé souffrent déjà d'une grave pénurie de fonds. Comme indiqué plus haut, seul un quart des fonds requis pour le Plan d'aide humanitaire 2018-2020 a été obtenu. Qui plus est, les engagements pris en 2014 en vue de la reconstruction de Gaza n'ont pas été pleinement honorés par les donateurs. L'aide d'urgence à Gaza est aussi en danger constant de déficit. Le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient dirige actuellement une initiative visant à recueillir des fonds pour le renforcement de la capacité de l'Organisation d'exécuter des projets à Gaza, ainsi que pour les projets eux-mêmes, y compris des initiatives critiques portant sur les équipements de distribution de l'eau et de l'électricité.

42. Le déficit sans précédent de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient est particulièrement préoccupant. L'Office a dû se résoudre, en juillet, à opérer des réductions dans son budget dévolu au secours d'urgence dans le Territoire palestinien occupé, voire à mettre à pied une petite partie de ses effectifs ou à en réduire les horaires de travail. À Gaza, l'Office a connu des perturbations graves après l'annonce de ces mesures. Ses services de base, y compris ses services d'éducation destinés à quelque 300 000 enfants vivant dans le Territoire palestinien occupé, sont menacés. Or, toute interruption des services prêtés par l'Office dans le cadre de son mandat ne ferait qu'ajouter à la souffrance d'une population de réfugiés palestiniens déjà vulnérable et entraînerait une instabilité accrue dans la région du Moyen-Orient.

Observateurs civils

43. Bien qu'elle n'envisage pas l'utilisation potentielle ou réelle de la force armée pour assurer une protection physique, la protection par la présence d'observateurs non armés (policiers ou civils, déployés par l'ONU ou par une tierce partie) est une autre option à envisager. Une telle présence pourrait, en cas de dysfonctionnements constatés dans les mécanismes de suivi et de communication, être déployée sur le terrain, si la situation le permettait. On notera que, par le passé, des mécanismes de ce type ont été déployés par des groupes d'États Membres attachés aux mêmes principes. Une mission d'observation serait normalement déployée pour surveiller un cessez-le-feu vérifiable ou un autre arrangement convenu, au titre d'un cadre de transition accepté par toutes les parties concernées. Si elle prenait la forme d'une mission des Nations Unies, elle devrait impérativement s'appuyer sur un mandat de l'ONU.

44. Le déploiement d'une mission d'observation est subordonné à l'assentiment et à la coopération des parties concernées. Ces conditions sont réunies dans le cas de la Présence internationale temporaire à Hébron, dont les observateurs – qui portent un uniforme distinctif arborant un emblème spécial – ont pour mandat d'« aider à assurer le suivi et à rendre compte des efforts visant à maintenir une vie normale dans la ville d'Hébron, de manière à donner un sentiment de sécurité aux Palestiniens qui y vivent ».

Protection physique

45. La protection physique a été définie dans le rapport Goulding comme « le déploiement de forces armées chargées d'écarter, par les armes si nécessaire, toute menace pesant sur la sécurité des personnes protégées ». Toutefois, il a été conclu dans le rapport que cette possibilité paraissait présenter de très réelles difficultés et n'était donc « pas à envisager à l'heure qu'il est », vu qu'Israël n'avait pas admis cette possibilité et qu'il était à craindre qu'une telle force, si elle était déployée, n'empiète sur les responsabilités que la quatrième Convention de Genève assigne à la Puissance occupante. Ces observations sont aussi valables aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a trente ans. Le mandat confié par le Conseil de sécurité aux missions de l'Organisation dans cette région ne prévoit rien sur la protection des civils : c'est aux membres du Conseil qu'il incomberait d'envisager d'en étendre la portée dans ce sens.

Protection sous tutelle de l'ONU

46. En juillet 2014, lors du conflit qui se poursuivait dans la bande de Gaza et dans le sud d'Israël, le Président de l'État de Palestine a écrit au Président du Conseil de sécurité pour demander que « le territoire de l'État de Palestine soit placé sous un système de protection internationale par les Nations Unies », dans le but, essentiellement, d'assurer la protection de la population palestinienne vivant à Gaza (S/2014/514).

47. Le Secrétariat a entrepris un examen interne, sur un siècle, de précédents historiques de régimes conçus pour assurer divers types de protection à des territoires et à leurs habitants. En octobre 2015, le Secrétaire général a communiqué ladite étude aux membres du Conseil de sécurité (S/2015/809).

48. Dans le cas de l'administration de territoires par la Société des Nations ou par l'Organisation des Nations Unies, dont il est question dans l'examen, une telle option, pour être viable, serait subordonnée au consentement et à la coopération des parties concernées, y compris Israël. Or, pour être valable dans le contexte actuel, un tel régime devrait prouver son utilité s'agissant de faciliter la mise en œuvre d'un

règlement négocié du conflit, ou servir de disposition transitoire sur la voie d'une solution des deux États négociée.

V. Observations

49. La protection des civils est au cœur du maintien de la paix et de la sécurité et un pilier de la plateforme pour la prévention que j'ai présentée en mai 2017, dans laquelle j'accorde la priorité à l'action menée par l'ONU pour aider les pays à éviter le déclenchement des crises qui font payer un lourd tribut à l'humanité et sapent les institutions et les capacités qui permettent d'instaurer la paix et le développement. Comme indiqué dans le présent rapport, l'ONU entreprend déjà de nombreuses initiatives de protection. Cependant, les mesures prises ne sont pas à la hauteur des préoccupations en matière de protection de la population civile palestinienne, relayées par l'Assemblée générale dans sa résolution ES-10/20. Si la solution à tous les problèmes de protection est essentiellement politique, tant qu'une telle solution ne sera pas trouvée, les États Membres auront à cœur de continuer d'envisager toutes les mesures pratiques et viables permettant d'améliorer sensiblement la protection de la population civile palestinienne – mesures qui permettront également d'améliorer la sécurité des civils israéliens.

50. Le droit international des droits de l'homme impose l'obligation universelle de garantir le respect du droit à la vie. S'il autorise les États à prendre les mesures nécessaires pour préserver leur sécurité, le droit international, y compris les principes codifiés dans la quatrième Convention de Genève, dispose que tous les États ou entités non étatiques parties à un conflit doivent garantir le respect du caractère sacré de la vie, y compris sur la base des principes de discrimination, de précaution et de proportionnalité. Il est inadmissible de prendre pour cibles les civils, en particulier les enfants. Je demande à toutes les parties concernées de s'abstenir de tout acte qui pourrait mettre les civils en danger. Je rappelle à toutes les parties l'obligation que leur impose le droit international humanitaire de protéger la population et les infrastructures civiles, ces dernières ne devant pas être la cible d'attaques, et de respecter et de protéger le personnel médical et les hôpitaux et les autres installations médicales, qui ne doivent pas non plus être la cible d'attaques, comme l'a rappelé le Conseil de sécurité dans sa résolution [2286 \(2016\)](#). Les responsables de violations du droit international humanitaire devront répondre de leurs actes.

51. Après plus de 50 ans d'occupation militaire israélienne, les Palestiniens vivant en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, et dans la bande de Gaza demeurent particulièrement vulnérables à la violence, à l'intimidation, à la perte de leurs biens et revenus et à diverses violations à leur encontre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. L'occupation militaire prolongée, les menaces constantes à la sécurité, la faiblesse des institutions politiques et l'impasse dans laquelle se trouve le processus de paix sont autant d'éléments qui, ensemble, créent un contexte politique, juridique et concret d'une extrême complexité, qui constitue une menace pour la protection de la population. Les opérations à Gaza sont également aux prises avec des difficultés qui ont trait à la sécurité et au financement. Tous les responsables ont l'obligation de garantir la protection des civils palestiniens, conformément au droit applicable. Comme indiqué dans le présent rapport, l'ONU continuera de s'employer à protéger les civils palestiniens dans ces circonstances difficiles.

52. En l'absence d'un accord sur le statut final, l'ONU n'en a pas moins la possibilité de renforcer son travail de médiation et de mieux faire comprendre la nécessité de protéger la population et les infrastructures civiles essentielles ainsi que de mettre en œuvre des mesures progressives visant à débloquent l'impasse politique.

On pourrait envisager la possibilité d'étendre la portée des mécanismes de protection existants pour qu'ils servent à prévenir et à décourager les violations, y compris en déployant davantage de spécialistes des questions politiques, de spécialistes des droits de l'homme et de coordonnateurs, afin de renforcer le contrôle, la reddition de comptes et l'analyse de la situation et de mieux coordonner la présence sur le terrain et les mesures de protection. Le déploiement par l'ONU de militaires armés, de policiers armés ou non, ou d'observateurs – militaires ou civils – non armés devrait s'appuyer sur un mandat des Nations Unies et ne serait faisable qu'avec le consentement et la coopération des parties concernées sur le terrain.

53. Il est essentiel de poursuivre et d'intensifier les efforts déployés par l'ONU pour assurer la protection, la sécurité et le bien-être des Palestiniens, au vu, notamment, des difficultés financières auxquelles se heurtent actuellement les organismes d'aide humanitaire et de développement sur le terrain, en particulier l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. C'est pourquoi, je demande instamment à tous les États Membres d'augmenter leurs contributions financières et leur appui politique dans ce sens.

54. Je réitère l'appel, que j'ai lancé au Conseil des droits de l'homme en 2017, à savoir, que nous devons défendre les droits de l'homme de manière impartiale, sans jamais faire deux poids, deux mesures et sans laisser personne les instrumentaliser à des fins politiques, dans le respect de la légalité et compte tenu de la nécessité de rendre la justice et d'établir les responsabilités. Je demande à tous les États Membres de travailler avec moi et avec les parties afin d'aider celles-ci à protéger leurs droits et à s'acquitter de leurs obligations en toute égalité et humanité, conformément au droit international.

55. Il est essentiel de soutenir les efforts déployés pour remettre Gaza sous le contrôle du Gouvernement de l'État de Palestine, conformément aux principes de l'Organisation de libération de la Palestine et du Quatuor, pour garantir la protection à long terme des Palestiniens de Gaza et pour soulager la détresse humanitaire et économique dans laquelle ils vivent, en levant, conformément à la résolution [1860 \(2009\)](#) du Conseil de sécurité, les blocages imposés par Israël. J'appuie sans réserve le travail qui est fait sous la houlette du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient pour accélérer l'exécution de projets d'infrastructures essentielles à Gaza. Placé sous le signe de la collaboration, ce travail, qui porte sur la situation politique, économique et humanitaire et sur les conditions de sécurité dans le Territoire palestinien occupé, conformément aux résolutions de l'ONU, illustre ma vision du système des Nations Unies : un système humanitaire, voué au développement et à vocation politique, où tous collaborent pour atteindre des objectifs politiques communs.

56. L'ONU devra impérativement redoubler d'efforts, notamment par l'intermédiaire du Quatuor, pour contribuer à un règlement politique durable du conflit qui, en dernière analyse, est le seul moyen de garantir la pleine protection des Palestiniens. La tragédie à laquelle nous assistons ne fait que souligner l'urgence qu'il y a à revitaliser le processus de paix. Les aspirations légitimes des deux peuples ne pourront être satisfaites que lorsque se sera concrétisé le projet de deux États vivant côte à côte dans la paix, la sécurité et la reconnaissance mutuelle, où Jérusalem sera la capitale d'Israël et de l'État de Palestine et où toutes les questions relatives au statut final auront été réglées définitivement, à l'issue de négociations.