



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان



LES RELATIONS UE-ISRAEL : PROMOUVOIR ET FAIRE RESPECTER LE DROIT INTERNATIONAL





EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان



LES RELATIONS UE-ISRAEL : PROMOUVOIR ET FAIRE RESPECTER LE DROIT INTERNATIONAL

Bruxelles – Mai 2012

RESEAU EURO-MEDITERRANEEN DES DROITS DE L'HOMME

Vestergade 16 - 1456 Copenhagen K - Denmark

Tel: + 45 32 64 17 00 - Fax: + 45 32 64 17 02

E-mail : info@euromedrights.net

Site : www.euromedrights.net

APRODEV

Boulevard Charlemagne 28, B-1000 Brussels, Belgium

Tel : +32 2234 5660 - Fax : +32 2234 5669

E-mail : admin@aprodev.net

Site : www.aprodev.eu

DONNÉES BIBLIOGRAPHIQUES

Titre : Les relations UE-Israël : Promouvoir et respecter le droit international

Auteur : Bertrand-Sanz, Agnès

Avec la collaboration de : Bell, William; Fischer Smidt, Signe; Nissen, Søs; Rocha, Mariana; Stanus, Nathalie; Zorob, Maysa.

Auteurs secondaires : Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme; APRODEV

Editeur : Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme

Date de publication : mai 2012 - Pages: 68

ISBN : 978-87-91224-83-6

Version originale en langue anglaise, **traduction française** de Pomier, Lise

Direction éditoriale : Bell, William; Bertrand, Agnès; DeVoir, Joseph; Grenier, Sandrine; Lambert, Nicole; Schade-Poulsen, Marc.

Mise en page et couverture : Abderrazik, Hamza

Imprimé par Total Design, Belgique

Mots vedettes : Droits de l'Homme/ Droit international/ Droit international humanitaire

Entrées géographiques : Union européenne / Israël / Méditerranée

La photo de couverture est la propriété du collectif "Activestills". Elle est tirée d'un documentaire de 2007 sur Jérusalem, disponible sur le site : <http://activestills.org/>.

La publication de ce document a été rendue possible grâce au soutien financier de l'Open Society Institute et de Church of Sweden.

Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité du Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme et d'APRODEV, et ne peut en aucune circonstance être considéré comme le reflet de la position officielle des donateurs.

Church of Sweden 

 OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Soutenu en partie par une bourse de la Fondation Open Society Institute (Zug)



TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABREVIATIONS	7
AVANT-PROPOS	10
RESUME EXÉCUTIF	14
I. INTRODUCTION	16
2. LES RELATIONS UE-ISRAËL : PROMOUVOIR LE DROIT INTERNATIONAL	22
2.1. L'entrée d'Israël dans le marché intérieur de l'UE	22
2.1.1. Participation d'Israël aux programmes de la Communauté et de l'UE	25
2.1.2. Participation d'Israël aux agences de l'UE	27
2.1.3. Signature des accords avec Israël	28
2.2. Rehaussement des relations UE-Israël et lien avec le PPMO	29
2.2.1. Rehaussement des relations : contenu ambigu et critères mal définis	29
2.2.2. "Gel" du rehaussement et tension dans les relations UE-Israël	31
2.3. La révision de la PEV : une occasion d'intégrer le DIH et le DIDH	36
2.3.1. Pour une instauration de la conditionnalité	36
2.3.2. Le rapport de suivi et le dialogue sur les violations du droit international commises par Israël dans les TPO et le dialogue	39
2.3.3. Pour un partenariat renforcé avec les OSC	41
3. LES RELATIONS CONTRACTUELLES UE-ISRAËL : GARANTIR LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL	44
3.1. L'importation des produits des colonies sous couvert de l'accord d'association UE-Israël	46
3.1.1. Contexte	46
3.1.2. Les limites à l'arrangement technique	48
3.1.3. Que faire de plus sur la question des produits originaires des colonies ?	49
3.2. Autres cas d'application illégale des instruments de coopération UE-Israël et réponse de l'UE	52
3.2.1. Ajustement aux instruments de coopération et accords existants	52
3.2.2. Un changement dans l'approche de l'UE ?	55
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	58
4.1. Accroître la capacité de l'UE à promouvoir auprès d'Israël le respect du droit international	60
4.2. Garantir le respect des obligations de l'UE vis-à-vis du droit international dans les relations contractuelles UE-Israël	65

LISTE DES ABREVIATIONS

ACAA	Accord ACAA (évaluation de la conformité et acceptation des produits industriels)
AFET	Commission des Affaires étrangères du Parlement européen
AP	Autorité palestinienne
BEI	Banque européenne d'investissement
CAGRE	Conseil Affaires générales et Relations extérieures
CE	Commission européenne
CEJ	Cour européenne de justice
CIP	Programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation
DDH	Défenseur(s) des droits de l'Homme
DIDH	Droit international des Droits de l'Homme
DIH	Droit international humanitaire
FAC	Conseil des Affaires étrangères
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICPC	Pays partenaires pour la coopération internationale
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
INTA	Commission du commerce international
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OLP	Organisation de Libération de la Palestine
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation(s) de société civile
PC	Programme-Cadre pour la Recherche et le Développement technologique
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage
PIB	Produit intérieur brut
PPMO	Processus de paix au Moyen-Orient
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPO	Territoires palestiniens occupés
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

L E S R E L A T I O N S U E - I S R A E L
P R O M O U V O I R E T F A I R E R E S P E C T E R L E D R O I T I N T E R N A T I O N A L





AVANT-PROPOS

RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME (REMHDH)

Le REMDH regroupe plus de 75 organisations, institutions et adhérents à titre individuel, basés dans 28 pays de la région euro-méditerranéenne, qui militent en faveur des droits de l'Homme. Au moment de sa création, en 1997, il entendait être une réponse de la société civile au Partenariat euro-méditerranéen. Le REMDH considère que les droits de l'Homme sont universels, indivisibles et interdépendants, et qu'ils sont intimement liés au respect des principes démocratiques. Il estime également que le Partenariat euro-méditerranéen et la Politique européenne de voisinage (PEV) ont fourni à la région des instruments qui, s'ils sont convenablement mis en œuvre, peuvent aider à la promotion et à la protection des droits de l'Homme et des principes démocratiques, et renforcer la société civile.

Dans ce contexte, le REMDH a établi des groupes de travail sur plusieurs questions relatives aux droits de l'Homme, qui sont d'un intérêt particulier pour la région et le processus de Barcelone. Parmi ces groupes de travail figure le Groupe PIP (Palestine/Israël et les Palestiniens). L'un des objectifs du groupe de travail est de faire en sorte que les droits de l'Homme soient en première ligne du processus de paix, en sensibilisant l'opinion, par le biais du plaidoyer, en Europe, en Israël, dans les Territoires palestiniens occupés (TPO) et dans l'ensemble du monde arabe, sur les engagements et les politiques de l'UE en matière de droits de l'Homme, dans ses relations avec Israël et l'Autorité palestinienne.

Actuellement, le groupe de travail PIP se compose de militants des droits de l'Homme appartenant aux organisations suivantes :

- ACSUR- Las Segovias (Espagne)
- Adalah – Centre juridique pour la défense des droits de la minorité arabe en Israël (Israël)
- Al-Haq (Cisjordanie, Palestine)
- Centre Al Mezan pour les droits de l'Homme (Gaza, Palestine)
- Association arabe pour les droits de l'Homme (Israël)
- B'Tselem – Centre israélien d'information pour les droits de l'Homme dans les territoires occupés (Israël)
- Fondation Bruno Kreisky (Autriche)
- Comité pour le respect des libertés et des droits de l'Homme en Tunisie (Tunisie)
- Fédération des associations pour la défense et la promotion des droits de l'Homme (Espagne)
- Comité grec de solidarité internationale et démocratique (Grèce)
- PCHR - Centre palestinien pour les droits de l'Homme (Gaza, Palestine)
- PHRO - Organisation palestinienne des droits de l'Homme (Liban)
- PCATI - Comité public contre la torture en Israël (Israël)
- RCT - Centre de réhabilitation et de recherche pour les victimes de la torture (Danemark)
- ATFD - Association tunisienne des femmes démocrates (Tunisie)

APRODEV (ASSOCIATION OF PROTESTANT DEVELOPMENT AGENCIES IN EUROPE)

APRODEV est une association qui regroupe des agences de développement patronnées par les Eglises protestante, anglicane et orthodoxe, et basées en Europe. La plus grande partie du travail d'APRODEV sur Israël et les TPO est réalisée par le Groupe de travail Moyen-Orient, qui réunit des représentants des organisations suivantes :

- Brot für die Welt (Allemagne)
- Christian Aid (RU & Irlande)
- Church of Sweden (Suède)
- DanChurchAid (Danemark)
- Diakonia (Suisse)
- EED (Service de développement des Eglises, Allemagne)
- Finn Church Aid (Finlande)
- HEKS (Swiss Interchurch Aid, Suisse)
- ICCO (Pays-Bas)
- Kerkinactie (Pays-Bas) et
- Norwegian Church Aid (Norvège).

Les agences APRODEV se sont donné pour mission l'éradication de la pauvreté dans le monde. Leur travail se fonde sur les valeurs chrétiennes d'égalité et de refus de l'exclusion. Les agences APRODEV partagent une vision de paix et de justice pour tous, avec leurs partenaires en Israël et dans les TPO. Cela ne peut commencer que par le respect du droit international, et ne peut aboutir que grâce à la reconnaissance du besoin de sécurité pour tous, en s'appuyant sur les droits fondamentaux, ce qui suppose un partage équitable des ressources régionales, amenant toutes les communautés à se développer et à prospérer. Une telle approche contribue aussi à encourager des systèmes de gouvernance participatifs et pluralistes, permettant à tous les individus d'influer sur les décisions qui affectent leur vie. Combattre l'injustice et protéger les populations marginalisées en Israël et dans les TPO exige le renforcement de la société civile, la prise en compte des intérêts de toutes les parties, et une ferme volonté d'engagement de la part des décideurs politiques comme de l'opinion publique.

Les agences APRODEV soutiennent les efforts de plaidoyer conduites par son secrétariat à Bruxelles auprès des institutions de l'UE. Elles sont elles-mêmes très actives en matière de plaidoyer dans leurs pays respectifs, notamment par des activités de mobilisation de la société civile, grâce aussi à une large gamme d'initiatives non violentes, en coordination avec diverses organisations partenaires, au Moyen-Orient et au-delà.



LE REMDH, APRODEV ET LE CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN

APRODEV et le REMDH partagent une même position, à savoir que le respect du droit international, du droit international humanitaire (DIH) et du droit international des droits de l'Homme (DIDH) par toutes les parties impliquées dans le conflit israélo-palestinien est le prérequis de toute solution équitable, viable et pacifique. Le respect du DIH et du DIDH est crucial, dans la mesure où ces cadres juridiques définissent les droits des populations civiles en territoire occupé et les responsabilités de la puissance occupante. Le droit international humanitaire a pour but d'alléger les conséquences des conflits armés sur les civils, afin d'éviter des souffrances et des destructions inutiles. En ce sens, son application peut aussi faciliter le règlement des problèmes postérieurs au conflit.

Outre qu'ils assurent le suivi des violations perpétrées par Israël, le REMDH et ses organisations membres palestiniennes surveillent attentivement les violations commises par les Palestiniens. Le REMDH et APRODEV condamnent avec la plus grande fermeté les violations du DIH et du DIDH commises en Israël et dans les TPO, qu'elles soient le fait d'Israël, de l'Autorité palestinienne, du Hamas ou d'autres factions palestiniennes. Tous les civils ont le droit de vivre à l'abri de la peur et de la persécution, sans considération ethnique ou religieuse.

Plusieurs agences d'APRODEV et tous les membres du REMDH conduisent en Israël et dans les TPO des activités portant sur le développement et les droits de l'Homme. Cette proximité avec les réalités de terrain a permis à ces organisations de conclure que les politiques d'Israël dans les TPO constituent pour le peuple palestinien le principal obstacle à la jouissance de ses droits fondamentaux et à la concrétisation de son droit à l'auto-détermination. De plus, ces violations compromettent considérablement le développement économique dans les TPO et contribuent par conséquent à l'aggravation de la pauvreté parmi la population palestinienne.¹

L'objectif de ce rapport est d'aider à mettre un terme à la misère et aux souffrances dans les TPO grâce à une application rigoureuse du droit international. APRODEV et le REMDH considèrent que les pressions politiques constituent l'un des moyens les plus efficaces de combattre des pratiques qui conduisent à la pauvreté et à des violations des droits de l'Homme, et de les amener à changer. Cela suppose des actions de plaidoyer auprès de l'UE et de ses Etats membres, afin qu'ils jouent un rôle plus actif, et qu'ils s'emploient à la promotion d'une solution juste et durable au conflit israélo-palestinien, fondée sur le DIH et le DIDH. Cela veut dire aussi qu'il convient de rappeler à l'UE ses obligations en ce qui concerne les violations du droit international dans les TPO, et en particulier le devoir de faire respecter en toutes circonstances la mise en œuvre du DIH.²

¹ Voir par exemple : "Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory", United Nation Conference on Trade and Development, 15 juillet 2011, disponible en anglais à l'adresse http://www.unctad.org/en/docs/tdb58d4_en.pdf. Tous les sites mentionnés dans le présent rapport ont été consultés avant le 1^{er} octobre 2011.

² L'Article 1 de la Convention de Genève a été réitéré dans les Protocoles de 1977 : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances. »

A partir de ces observations, ce rapport traite essentiellement des pressions que l'UE peut et doit exercer sur Israël, de sorte que les deux parties respectent pleinement leurs obligations au regard du droit international. Cette mise en exergue n'exonère en aucune façon les Palestiniens de leurs propres responsabilités, à savoir respecter le droit international et cesser toute violation des droits de l'Homme.

CONTEXTE : LES RAPPORTS DU REMDH SUR LES RELATIONS UE-ISRAËL

Le présent rapport est le sixième d'une série ayant pour objet d'évaluer les instruments mis en œuvre par l'Union européenne (UE) pour la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le cadre de ses relations avec Israël.³ Il s'adresse en premier lieu aux décideurs politiques européens. De plus, comme les rapports précédents, il vise à offrir une valeur ajoutée au travail qu'effectuent les organisations de société civile, tant en Israël et dans les TPO qu'en Europe, en proposant un guide fondé sur les droits fondamentaux qui soit applicable aux relations UE-Israël. Ce rapport peut également être utilisé proactivement comme un moyen d'améliorer la compréhension des mécanismes droits de l'Homme de l'UE, et comme un outil de plaidoyer.

L'auteur de ce rapport est le Dr. Agnès Bertrand-Sanz, responsable Moyen-Orient à APRODEV. Elle a été assistée dans son travail de recherche par Mariana Rocha. Le rapport a été rédigé en étroite coopération avec Nathalie Stanus, Coordinatrice du projet PIP (Palestine, Israël et les Palestiniens) du REMDH. Ce rapport a également bénéficié des précieux commentaires et contributions d'un comité de lecture composé de membres du REMDH et d'APRODEV, à savoir :

- William Bell (Christian Aid, RU & Irlande) et
- Signe Fischer Smidt (DanChurchAid, Danemark)
- Søs Nissen (Centre de réhabilitation et de recherche pour les victimes de la torture, Danemark)
- Maysa Zorob (Al-Haq, TPO)

Ce travail de recherche, mené à bien en octobre 2011, s'appuie sur des sources primaires et secondaires, ainsi que sur des informations obtenues au cours d'entretiens réalisés auprès de représentants des différentes parties intéressées.

3 N. Tocci, *L'UE et la minorité arabe palestinienne en Israël*, Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (2011); N. Tocci, *Active but acquiescent: EU's response to the Israeli military offensive on the Gaza Strip*, REMDH (2009); S. Rockwell & C. Shamas, *A Human Rights Review of the EU and Israel – Relating Commitments to Actions, 2003-2004*, REMDH (2004); S. Rockwell & C. Shamas, *A Human Rights Review on the EU and Israel - Mainstreaming or Selectively Extinguishing of Human Rights?* REMDH (2005); S. Rockwell & C. Shamas, *Third Annual Review on Human Rights in EU-Israel Relations. Accommodating to the "Special" Case of Israel, 2005-2006*, REMDH (2007).



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'Occupation des Territoires palestiniens (TPO) occupés par Israël et les violations du droit international qui y sont associées constituent des obstacles majeurs à une solution viable et équitable entre les Israéliens et les Palestiniens, à la stabilité et à la sécurité pour tous, et au développement économique des Palestiniens. Depuis les années 1980, les déclarations diplomatiques de l'UE insistent sur le fait que le droit international est une composante cruciale de la résolution du conflit. Malgré cela, l'attitude de l'UE à l'égard du conflit se caractérise par un divorce croissant entre, d'une part, ses obligations légales et la vision d'un Moyen-Orient pacifié – fondé sur le respect du droit international et la solution à deux Etats – et d'autre part la mise en œuvre de ses politiques sur le terrain à travers ses relations bilatérales avec Israël et l'Autorité palestinienne.

L'impasse dans laquelle se trouve actuellement le processus de paix au Moyen-Orient (PPMO), de même que la révision de la Politique européenne de voisinage (PEV) au lendemain des révolutions arabes, donnent à l'UE l'occasion de reconsidérer sa politique vis-à-vis du conflit israélo-palestinien et d'intégrer le droit international humanitaire (DIH) et le droit international des droits de l'Homme (DIDH) dans ses relations avec les deux parties.

En ce qui concerne les relations UE-Israël, ce rapport démontre que l'UE n'a pas utilisé tous les moyens à sa disposition pour promouvoir le respect par Israël de ses obligations internationales, pas plus qu'elle n'a su mettre ses relations contractuelles avec Israël en totale conformité avec les obligations qui sont les siennes en vertu du droit international. Dans le présent rapport, APRODEV et le REMDH analysent les possibilités pour l'UE :

1. d'encourager Israël à respecter le DIDH et le DIH et si nécessaire, d'exercer des pressions en ce sens ; et
2. de garantir le respect du droit international dans les relations bilatérales UE-Israël.

La première partie du rapport analyse l'intégration progressive d'Israël dans le marché intérieur de l'UE, malgré d'incessantes violations du droit international dans les TPO. Ce schéma s'est trouvé légèrement modifié en 2008, lors des négociations UE-Israël en vue d'un statut avancé. Pour la première fois, l'UE a établi un lien entre la politique d'Israël dans les TPO, son engagement envers le PPMO et le rehaussement de ses relations bilatérales avec l'UE. En 2009, en raison de l'offensive militaire israélienne sur Gaza (décembre 2008 - janvier 2009) et de l'absence d'engagement affiché du gouvernement israélien en faveur de négociations de paix, le rehaussement du statut d'Israël a été gelé par l'UE. Jusqu'à ce jour, ce processus est resté en suspens.

Bien qu'APRODEV et le REMDH prennent bonne note de cette décision, ils considèrent que ces mesures sont insuffisantes pour engager Israël sur la voie du respect du droit international. Pour promouvoir le respect du droit international, il est indispensable que certains éléments de la politique de l'UE rappelés dans la nouvelle version de la PEV - initiée en 2010 et adoptée en 2011⁴ - s'appliquent aussi aux relations UE-Israël. Ce qui amènerait l'UE :

1. à conditionner ses relations avec Israël au respect du DIDH et du DIH ;
2. à faire un état de lieu cohérent et complet des violations du DIDH et du DIH dans les rapports de suivi de la PEV;
3. à aborder les violations israéliennes des droits de l'Homme dans tous les aspects du dialogue avec Israël; et
4. à protéger les organisations de la société civile, tant israéliennes que palestiniennes, et à les consulter à tous les stades du développement des relations UE-Israël.

La deuxième partie de ce rapport traite de la pratique d'Israël qui consiste à étendre la portée et la mise en œuvre des instruments de coopération avec l'UE aux colonies illégales de Cisjordanie, ainsi qu'aux zones annexées officiellement, à savoir Jérusalem-Est et le plateau du Golan. L'obligation pour l'UE, en vertu des lois internationales, de ne pas reconnaître la légalité des colonies d'Israël et sa politique d'annexion l'oblige à adopter des mesures appropriées. Ce rapport montre que, dans la plupart des cas, lorsque ce problème a été porté à la connaissance de l'UE, elle a tenté d'adopter des mesures correctives. Toutefois, ces mesures n'ont pas eu pour effet de garantir que les colonies illégales et les territoires annexés ne tirent pas profit de la coopération par le biais de ces instruments.

Dans ces circonstances, et bien que l'UE maintienne sa position sur le caractère illégal des colonies, elle continue de négliger cette occasion d'agir avec efficacité. On peut trouver un exemple de cette contradiction dans la façon dont l'UE réagit face à la violation de l'accord d'association UE-Israël, tout particulièrement en ce qui concerne l'exportation des produits originaires des colonies israéliennes vers les pays de l'UE. Le compromis actuel, fondé sur un arrangement technique avec Israël, donne à l'UE la possibilité de prélever des droits de douanes sur ces produits. Toutefois, il permet à Israël d'exporter des produits comme s'il s'agissait de marchandises provenant d'Israël proprement dit, en d'autres termes, de la zone délimitée par les frontières de 1967. Dans la mesure où les services des douanes de l'UE sont dans l'incapacité de vérifier tous les produits israéliens qui entrent sur le marché, tous les produits originaires des colonies ne peuvent être pas taxés. De la même façon, l'UE n'a pas pu empêcher toutes les

4 « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée » Communication de la Commission, 8 mars 2011, COM (2011) 200 final, disponible à l'adresse : www.euractiv.fr/sites/default/files/com2011_0200fr01-1.pdf et "Une nouvelle réponse à un voisinage en mutation", Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, 25 mai 2011, COM (2011) 303, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_fr.pdf



entités basées ou opérant dans les colonies et les territoires annexés de participer au 7ème programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PC7).

En se fondant sur l'obligation de l'UE de respecter son devoir de non-reconnaissance et sa position sur le caractère illégal des colonies et la nécessité de maintenir la cohérence entre ses déclarations diplomatiques et ses actes, le REMDH et APRODEV invitent instamment l'UE :

à inclure des clauses de sauvegarde dans tous les accords de coopération UE-Israël, de manière à autoriser uniquement les entités israéliennes possédant un siège social, des bureaux annexes et des succursales enregistrés et établis en Israël proprement dit, et menant leurs activités sur ce même territoire, à participer aux programmes et agences de l'UE ;

à inclure dans tout accord signé avec Israël les clauses appropriées pour limiter explicitement à Israël proprement dit son application territoriale ; et

à amender l'arrangement technique de manière à ce qu'Israël fasse une distinction claire entre les produits qui proviennent d'Israël proprement dit et ceux qui proviennent des colonies.



1. INTRODUCTION

L'Occupation israélienne des TPO depuis 1967 et les violations du droit international qu'elle entraîne sont les principaux obstacles à une solution viable et équitable entre Israéliens et Palestiniens, à une garantie de stabilité et de sécurité à long terme et au développement économique qui fait cruellement défaut aux Palestiniens. Bien qu'il soit demandé en premier lieu à Israël, en tant que puissance occupante, de respecter le DIH et ses obligations à l'égard des populations occupées, les Etats qui ne participent pas au conflit, comme les Etats membres de l'UE, ont aussi des obligations tirées du droit international. En tant que Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève de 1949, ils ont l'obligation de respecter et de faire respecter ces Conventions en toutes circonstances.⁵ De plus, en vertu du principe de la « responsabilité des Etats tiers » dans le droit international, les Etats ont l'obligation, d'une part, de ne pas aider, assister ou reconnaître comme légales (ci-après devoir de non-reconnaissance) les violations graves du DIH et du DIDH, et d'autre part de contribuer à y mettre fin, même si celles-ci ne les affectent pas directement.⁶

⁵ Article 1 de la Convention de Genève, réitéré dans les protocoles de 1977.

⁶ C'est ce que stipule la Cour de Justice internationale quant aux conséquences légales de la construction du mur dans un territoire palestinien occupé (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Rep. (2004), pp. 199-200, paragraphes 155-159). Ces obligations ont été réitérées par la Commission du droit international des Nations Unies, à l'occasion de ses travaux sur la responsabilité des Etats. Voir Article 41 sur les « conséquences particulières d'une violation grave d'une obligation : Les Etats doivent coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave au sens de l'article 40. Aucun Etat ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 40, ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation. »



L'UE a défini la promotion des droits de l'Homme et du droit international comme l'un des principaux objectifs de sa politique extérieure.⁷ La Stratégie européenne de sécurité, adoptée en 2003 et remise à jour en 2008, dit ceci :

« Nous nous donnons pour objectif de construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles. *Nous nous engageons à défendre et à développer le droit international.* » (souligné par nous)⁸

Selon ses déclarations écrites, l'UE s'est engagée à fonder les relations qu'elle entretient avec ses partenaires sur le respect des droits de l'Homme, en inscrivant explicitement une « clause des droits de l'Homme » dans tous ses accords de partenariat, d'association et de coopération

7 L'Article 21 du Traité de Lisbonne dispose que :

« 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement, et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'état de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité, et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international.

2. L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies. »

8 *Stratégie européenne de sécurité : Une Europe sûre dans un monde meilleur*, 12 décembre 2003, Bruxelles, p. 9, disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3.pdf>



avec les pays tiers. De plus, la dimension droits de l'Homme de la PEV se fonde sur le principe que le renforcement de la coopération et l'extension des privilèges accordés par l'UE doivent être conditionnés par des réformes et par une amélioration sensible dans le domaine des droits de l'Homme et de la démocratie.⁹ L'UE a développé une série de mesures positives avec ses partenaires, de façon à remplir son engagement à promouvoir les droits de l'Homme, et notamment le dialogue, les incitations financières à l'égard des gouvernements et le soutien financier des OSC. Par ailleurs, les lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit international humanitaire traduisent clairement la volonté de l'UE de contribuer à la promotion et au respect du DIH.¹⁰

Depuis les années 1980, les déclarations diplomatiques de l'UE ont identifié le respect du droit international comme une étape cruciale vers la résolution du conflit israélo-palestinien. Le respect du droit international et la préconisation d'une solution à deux Etats sont devenus les deux principaux axes de la position de l'UE.¹¹ Dans une communication de 2003 sur le Renforcement des droits de l'Homme dans la Méditerranée, la Commission déclarait ceci :

« Il est urgent et indispensable de considérer le respect des normes universelles des droits de l'Homme et du droit humanitaire par toutes les parties impliquées dans le conflit israélo-palestinien comme un élément essentiel des efforts réalisés pour remettre en marche le processus de paix au Moyen-Orient ».¹²

Il est arrivé que les déclarations et les priorités de l'UE n'aient pas toujours été cohérentes avec le droit international.¹³ Toutefois, l'approche officiellement revendiquée par l'UE, combinée aux objectifs généraux de sa politique extérieure et à ses propres obligations, ont permis d'espérer que l'UE contribuerait à garantir le respect et la promotion du droit international en établissant les mesures et les accords qui concernent Israël et les Palestiniens.

Le REMDH et APRODEV ont régulièrement souligné l'écart considérable qui sépare les engagements de l'UE envers le droit international - et ses objectifs proclamés dans la région - de la mise en application effective de sa politique en ce qui concerne ses relations bilatérales avec Israël et les Palestiniens. Alors que l'UE a toujours poursuivi activement une solution à deux Etats, elle s'abstient de plus en plus souvent de protester contre les violations perpétrées par les parties.¹⁴ L'essentiel de l'activité de l'UE a été consacré à soutenir les négociations diplomatiques entre Israël et l'Autorité palestinienne, et à fournir à cette dernière une aide

9 "L'Europe élargie – Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud", Communication de la Commission, 11 mars 2003, COM (2003) 104 final, p. 9, disponible sur http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_fr.pdf et "Une nouvelle réponse à un voisinage en mutation" (2011), Op. Cit.

10 Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du respect du DIH, 23 décembre 2005, C327/4. La version remise à jour a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne, 15.12.2009 C 303/12, disponible sur http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC8308123ENC.pdf.

11 N. Tocci, (2009), Op. Cit.

12 Communication de la Commission, 21 mai 2003, COM (2003) 294 final, p. 5.

13 *EU's Position on the Middle East Process – Key Inconsistencies* (document signé conjointement par 15 ONG, y compris le REMDH et plusieurs membres d'APRODEV), 24 septembre 2009, disponible sur <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/JBRN-7W7HA9?OpenDocument>.

14 Voir N. Tocci (2009), et S. Rockwell & C. Shamas (2004, 2005 et 2007), Op. Cit.

financière, mais sans prendre aucune mesure contre l'Occupation.¹⁵ Dans le même temps, les violations du DIH et du DIDH commises dans les TPO portent gravement préjudice aux objectifs déclarés de l'UE, et constituent des obstacles majeurs au développement économique dans les TPO et à la viabilité d'un futur Etat palestinien. Elles compromettent aussi les objectifs de l'UE en matière d'assistance et la mise en œuvre effective de ses relations contractuelles avec les Palestiniens, notamment l'accord d'association intérimaire entre l'UE et l'OLP.¹⁶

La révision de la Politique européenne de voisinage (PEV), au lendemain des révolutions arabes, et la stagnation du Processus de paix au Moyen-Orient fournissent à l'UE une bonne occasion de reconsidérer sa politique, de façon à réconcilier ses déclarations de principe et ses engagements envers le droit international avec ses pratiques sur le terrain. Cette nouvelle politique requiert une intégration adéquate du droit international dans les relations UE-Israël, si l'UE entend être à la hauteur de ses engagements à le promouvoir, et de son obligation d'en assurer le respect dans ses relations extérieures et bilatérales.

Le présent rapport met en lumière deux domaines clés, dans lesquels l'UE devrait garantir une intégration plus approfondie du droit international dans ses relations bilatérales avec Israël. La première partie du rapport analyse l'intégration progressive d'Israël dans le marché intérieur de l'UE, et sa participation aux agences et aux Programmes de la Communauté, malgré les violations du DIH et du DIDH commises par Israël dans les TPO. Le rapport porte une attention particulière à la décision de l'UE, en 2008, d'établir un lien entre ses relations avec Israël et la conduite de ce dernier dans les TPO, conformément à ses obligations et à ses objectifs dans la région. Constatant que ce lien n'est pas fermement établi sur le respect du DIH et du DIDH, et se fondant sur la nouvelle PEV, le rapport propose à l'UE des moyens de promouvoir effectivement le respect par Israël de ses obligations à l'égard du droit international par le biais de ses relations bilatérales avec Israël.

La seconde partie du rapport examine les irrégularités qui subsistent dans la mise en œuvre des mécanismes de coopération UE-Israël, et qui ont permis aux colonies israéliennes de bénéficier de ces accords. Le présent rapport remet en question la capacité des mesures adoptées par l'UE à combattre ces irrégularités, et propose des recommandations sur la manière, pour l'Union européenne, de garantir le respect du droit international dans ses relations avec Israël.

¹⁵ N. Tocci, (2009), Ibid., p. 75.

¹⁶ A. Bertrand-Sanz, *The Conflict and EU's Assistance to the Palestinians*, in *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict*, sous la direction de E. Bulut, Chaillot Papers, European Union Institute for Security Studies, (2010), disponible à l'adresse http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp124-European_Involvement_in_the_Arab-Israeli_Conflict.pdf.



2. LES RELATIONS UE-ISRAËL : PROMOUVOIR LE DROIT INTERNATIONAL

En raison de circonstances historiques et économiques, l'UE et Israël ont toujours été des partenaires proches. Plus particulièrement, avec le lancement de la PEV, Israël a pu entrer dans le marché intérieur européen plus rapidement que ses voisins moins développés économiquement. Cette section décrit le développement des relations bilatérales UE-Israël, malgré les violations par Israël du DIH et du DIDH.¹⁷ Elle met l'accent sur leur développement depuis 2008, sur les discussions qui ont entouré le rehaussement de ces relations, et sur leur lien avec le PPMO.

2. 1. L'ENTRÉE D'ISRAËL DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'UE

Dès sa création en 1957, Israël a manifesté de l'intérêt pour la Communauté européenne. Pour Israël, le marché de l'UE n'est pas seulement le plus vaste et le plus lucratif, c'est aussi le plus proche. En raison du boycott appliqué par ses voisins arabes, Israël a besoin d'étendre ses échanges au-delà du Moyen-Orient. En 2010, l'UE était le plus important partenaire commercial d'Israël, pour un montant total de 25,6 milliards d'euros de marchandises (à l'exclusion des

¹⁷ Les violations du DIH et du DIDH dans le conflit israélo-palestinien ont été abondamment documentées par les ONG des droits de l'Homme des TPO, d'Israël, des pays occidentaux et des organes de l'ONU, dont le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'Homme sur la situation des droits de l'Homme dans les TPO depuis 1967. Des exemples de ces violations sont disponibles sur les sites suivants : Al Haq, www.alhaq.org; Al-Mezan Centre for Human Rights, www.mezan.org; Palestinian Centre for human rights, www.pchrgaza.org; Adalah, www.adalah.org; B'Tselem, www.btselem.org; PCATI (Public Committee Against Torture in Israel), www.stoptorture.org.il, Human Rights Watch, www.hrw.org; Amnesty International, www.amnesty.org.



diamants). Durant la même année, l'UE a été numéro un pour les importations en provenance d'Israël et numéro deux pour les exportations en Israël. En ce qui concerne l'UE, Israël occupe la 26ème place en termes d'importations et à la 23ème en termes d'exportations.¹⁸

Les efforts consacrés par Israël au renforcement de ses relations avec la Communauté européenne ont conduit à la conclusion, en 1964, d'un accord abaissant les droits de douane sur certains produits agricoles.¹⁹ En 1977, la Communauté européenne s'est engagée à abaisser progressivement les droits de douane sur les produits manufacturés en provenance d'Israël.

En 1994, à Essen, le Conseil européen a déclaré qu'« il convient de donner à Israël un statut privilégié vis-à-vis de l'UE, sur la base de la réciprocité et de l'intérêt mutuel ».²⁰ Un an plus tard, dans le contexte du Partenariat euro-méditerranéen, l'UE et Israël ont signé un Accord d'association²¹, dont les objectifs sont de promouvoir le libre-échange, le dialogue politique

¹⁸ Les statistiques de la DG Commerce de la Commission européenne sont disponibles à l'adresse ci-dessous (en anglais) : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf.

¹⁹ Cet accord a été revalorisé en 1970 et en 1975 ; Israël et la Commission européenne (CE) ont signé un accord supplémentaire beaucoup plus large, qui allégeait les taxes douanières de 70 à 90 % sur une large gamme de produits agricoles. H. Sachar, *Israel and Europe. An Appraisal in History*, (New York 1999), p. 213.

²⁰ Voir la Réunion du Conseil européen des 9 et 10 décembre 1994 à Essen, Conclusions de la présidence : http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_fr.htm

²¹ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, Journal officiel de l'Union européenne, 21 juin 2000, L 147, p. 3 (entrée en vigueur le 1^{er} juin 2000).



et la coopération. L'article 2 de l'Accord établit que les relations entre les Parties, ainsi que les clauses de l'Accord lui-même, seront fondées sur le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux, tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. De plus, une « clause de non-exécution », à l'Article 79, a été ajoutée, selon laquelle chacune des parties peut prendre des mesures appropriées pour réparer le manquement de l'autre partie à ses obligations dans le cadre de l'Accord. Toutefois, lors du choix de ces mesures, la priorité doit être accordée à celles qui perturbent le moins le fonctionnement de l'Accord.

Depuis 1996, Israël s'est engagé à part entière dans le Programme-cadre de recherche et de développement technologique de l'UE. Israël verse des sommes importantes à ce programme, qui à son tour, permet à ses instituts et sociétés d'avoir accès au financement de l'UE pour la recherche et le développement. A ce jour, Israël a été associé aux 4ème, 5ème, 6ème et 7ème Programmes-Cadres.²²

Jusqu'en 2004, le cadre des relations avec l'UE était consacré essentiellement au commerce des produits agricoles et des produits manufacturés, et à la recherche scientifique. Israël a salué le Plan d'action²³ UE-Israël, qui a fait l'objet d'un accord en décembre 2004 dans le cadre de la PEV et semblait offrir une opportunité réelle d'élargir la portée et l'intensité des relations UE-Israël, ainsi que la promesse de mettre enfin en œuvre les engagements pris à Essen. Les objectifs du Plan d'action ont été construits sur l'Accord d'association UE-Israël, et ils établissaient un plan d'action pour une future coopération.²⁴ Dix sous-comités techniques ont été créés sous l'autorité du comité d'association pour discuter de la coopération UE-Israël dans chacun des secteurs définis par l'Accord d'association et le Plan d'action.²⁵

L'objectif de la PEV est d'offrir aux pays partenaires voisins un accès au marché intérieur de l'UE. L'intégration progressive dans le marché intérieur doit s'effectuer par le biais de l'accession à des programmes et agences de l'UE et la signature d'autres accords (voir ci-après). Etant a priori le pays le plus développé de la PEV, Israël est en bonne position pour recourir aux différents instruments mis à disposition par cette politique.²⁶ Toutefois, cette intégration ne peut

22 Les Programmes-cadres (PC) sont les principaux outils financiers par lesquels l'Union européenne soutient des activités de recherche et de développement technologique couvrant presque toutes les disciplines scientifiques. Les PC sont proposés par la Commission européenne et adoptés par le Conseil et le Parlement européen après une procédure de codécision. Le 7^e PC se termine en 2013. Voir http://cordis.europa.eu/fp7/faq_fr.html

23 Le Plan d'action UE-Israël est disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_fr.pdf. Il était censé durer trois ans.

24 Le Plan d'action est un document plus politique que juridique. L'Accord d'association reste la base légale des relations bilatérales UE-Israël. Le Plan d'action n'est pas un accord international entre l'UE et Israël et, en tant que tel, sa mise en œuvre n'est pas soumise aux clauses de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et 1986. Aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des engagements inscrits dans les Plans d'action de la PEV. Le Plan d'action a été approuvé par Israël et par les 27 Etats membres de l'UE. L'adoption du Plan d'action n'est pas soumise au consentement du PE ni du parlement de l'un des Etats membres. Voir aussi la FAQ « Quel est le statut juridique des Plans d'action ? », disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/world/enp/faq_fr.htm#3.5

25 La liste des Sous-Comités, est disponible à l'adresse suivante : <http://euralex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=en,fr&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=408182:cs&page=&hwords=null>

26 Israël a le PIB le plus élevé par habitant avec 21 638,1 €, le Liban vient en 2^e position avec 7 576,5 €, selon les chiffres de 2010. Ces données sont disponibles (en anglais) à l'adresse : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf et http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113412.pdf.

se faire que s'il existe des preuves d'un engagement à respecter les principes démocratiques et les droits de l'Homme²⁷, en plus de progrès concrets dans la mise en œuvre de réformes politiques, économiques et institutionnelles - y compris l'alignement de la législation sur les acquis communautaires.²⁸

Avec la PEV, le dialogue politique avec les pays du Sud-Méditerranée a été renforcé par la création de sous-commissions pour les droits de l'Homme. Toutefois, comme Israël se considère comme une démocratie à part entière, il a refusé de créer un sous-comité droits de l'Homme. A la place, deux groupes de travail ad hoc informels ont été créés, le premier pour les droits de l'Homme, et le second pour les organisations internationales. Reposant sur un « accord informel » entre l'UE et Israël, le groupe de travail pour les droits de l'Homme ne s'occupe que des violations commises en Israël proprement dit, c'est-à-dire à l'intérieur de ses frontières de 1967. Un sous-comité sur le dialogue politique et la coopération a également été établi. Pendant les réunions de ce sous-comité, entre autres nombreux sujets, l'UE discute de la politique d'Israël dans les TPO. La politique israélienne dans les TPO est également abordée lors de la réunion du Conseil d'association, qui est le forum des relations UE-Israël au plus haut niveau.

2.1.1. Participation d'Israël aux programmes communautaires et européens

Les programmes communautaires servent avant tout de mécanismes de financement destinés à soutenir les projets de la société civile, de recherche et d'entreprises. Les pays de la PEV peuvent participer à certains programmes communautaires qui, en principe, ne sont ouverts qu'aux Etats membres.²⁹ La participation est conditionnée par la signature par le Conseil et le pays de la PEV concerné d'un protocole lié à l'Accord d'association, soumis ensuite au PE pour un vote d'approbation.³⁰ De plus, pour qu'un pays de la PEV participe à un programme communautaire spécifique, son Accord d'association avec l'UE doit inclure des clauses concernant le domaine du programme en question.

A ce jour, Israël, le Maroc, l'Ukraine et la Moldavie ont conclu des protocoles relatifs à leur participation à des programmes communautaires. Toutefois, seuls les protocoles signés avec l'Ukraine et la Moldavie sont entrés en vigueur après le vote de consentement du Parlement européen. Le protocole d'Israël a été signé en avril 2008, mais son vote a été suspendu au

27 Le Plan d'action indique que : « l'Union européenne et Israël partagent les valeurs communes de démocratie et de respect des droits de l'Homme, de l'état de droit et des libertés fondamentales ». En outre, les deux parties s'engagent à « collaborer à la promotion des valeurs communes de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ». Le Plan d'action UE-Israël, Commission européenne, Bruxelles, 9 décembre 2004, est disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_fr.pdf.

28 "L'Europe élargie" (2003), Op. Cit. : « Ces « acquis communautaires » (droits et devoirs partagés) comprennent tous les traités de l'UE, toutes les lois, déclarations, résolutions, tous les accords internationaux relatifs aux affaires de l'UE ainsi que les jugements rendus par la Cour de Justice. Voir : http://europa.eu/abc/eurojargon/index_fr.htm.

29 Un résumé de la législation concernant la participation de la PEV aux programmes et agences de l'UE est disponible à l'adresse : http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r15015_fr.htm

30 Pour certains programmes spécifiques (comme Jeunesse en action, Protection civile et PC7), en plus du protocole attaché à l'Accord d'association, certains programmes de la Communauté exigent la signature d'un accord, d'un protocole ou d'un mémorandum d'entente, pour qu'un pays tiers puisse participer.



Parlement européen, en décembre 2008, pour les raisons politiques énoncées ci-dessous.³¹

Bien qu'Israël ne puisse participer aux programmes communautaires faute de ratification du protocole le lui autorisant, il participe toutefois à deux d'entre eux. Avant même la signature du Protocole sur les programmes de la Communauté en novembre 2007, Israël avait déjà été accepté au sein du Programme pour la Compétitivité et l'Innovation (CIP), un programme ouvert potentiellement aux pays de la PEV.³² De même, en raison de ses capacités de recherche, Israël a participé aux 4ème, 5ème et 6ème, et maintenant 7ème Programmes-cadres pour la Recherche et le développement technologique.³³ Cette coopération est fondée sur un accord spécifique signé entre l'UE et Israël.³⁴ Israël n'y contribue pas de la même façon que les autres pays de la PEV. En fait, Israël a été le premier pays à avoir été associé au Programme-cadre de l'UE pour la recherche et le développement technologique, en 1996. Ceci signifie que des organisations basées en Israël peuvent demander des financements dans les mêmes termes que les organisations des Etats Membres de l'UE. Tous les autres pays de la PEV participent avec le statut de Pays partenaires de la coopération internationale (ICPC).³⁵ Israël, comme les autres Etats membres de l'UE, contribue aux ressources du programme proportionnellement à son PIB. En revanche, d'autres pays de la PEV ne contribuent que dans la mesure du niveau réel de participation de leurs organisations à des projets de recherche communs.

Cette contribution permet à Israël d'obtenir des financements considérables dans le cadre du PC7 pour son secteur de recherche déjà très développé. Israël a offert plus de 440 millions d'euros au budget global du PC7, qui est de 50 milliards d'euros.³⁶ En 2010, Israël a versé 65,7 millions d'euros. Durant cette même année, la contribution totale du PC7 aux entités de recherche israéliennes, par l'intermédiaire des accords signés, a été de 67,8 millions d'euros, plus 4,1 millions d'euros accordés à l'organisation Marie Curie. En 2010, la valeur totale des propositions de projets du PC7 avec des participants israéliens était de 477,3 millions d'euros.³⁷

31 Voir ci-après page 33

32 Le CIP vise à promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise et la croissance des petites et moyennes entreprises. Israël ne participe pas à la totalité du programme. Il participe au Programme Innovation et esprit d'entreprise du CIP mais pas au Programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) ni au Programme Energie intelligente pour l'Europe. Des informations supplémentaires sont disponibles à l'adresse : http://ec.europa.eu/cip/index_fr.htm

33 Pour les bases juridiques du CP7 et autres documents, voir les informations disponibles à l'adresse : http://cordis.europa.eu/fp7/find-doc_fr.html

34 L'association d'Israël avec le PC7 a une base juridique, le 4^e Accord UE-Israël pour la coopération scientifique et technique de 2007. Voir *l'Accord de coopération scientifique et technique entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël - Déclaration commune*, Journal officiel de l'Union européenne, L 220, 25 août 2007, p. 5.

35 La différence essentielle est que, pour les pays partenaires de la coopération internationale, des organisations de quatre pays différents sont impliquées dans chaque projet, et que l'un d'entre eux doit être un pays membre ou associé ; alors que dans le cas des pays associés, seulement trois pays sont nécessaires ; techniquement, il pourrait donc s'agir de trois pays associés, sans la participation d'aucun Etat membre.

36 Voir les informations sur la coopération scientifique de la délégation de l'UE en Israël (en anglais) : http://eeas.europa.eu/delegations/israel/eu_israel/scientific_cooperation/scientific_cooperation/index_en.htm

37 Réponse écrite du Commissaire Füle à une question posée par Diana Wallis (eurodéputée), le 16 février 2011, P001402/2011, disponible (en anglais) à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2011-001402&language=EN>

Israël participe également à plusieurs programmes européens ouverts seulement aux pays non membres de l'UE et dont la participation n'est pas soumise à la ratification par le PE du protocole relatif aux programmes de la Communauté mentionnés ci-dessus (comme par exemple le Programme de coopération transfrontalière). Israël participe aussi à plusieurs programmes euro-méditerranéens comme le Programme d'action EuroMed Jeunesse ; le Programme audiovisuel ; UNIMED ; ArchiMedes et Patrimoine EuroMed. Des institutions universitaires israéliennes participent à deux programmes d'éducation supérieure, destinés à améliorer la coopération universitaire entre les Etats membres de l'UE et le reste du monde : Erasmus Mundus et Tempus IV.

Par ailleurs, des OSC israéliennes bénéficient de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH)³⁸ et du programme « Partenariat pour la paix ».³⁹

2.1.2. Participation d'Israël aux agences européennes

Les agences européennes sont des organes décentralisés établis pour accomplir des tâches spécifiques, par exemple développer les connaissances scientifiques et techniques dans certains domaines ou rapprocher des groupes partageant les mêmes intérêts pour favoriser le dialogue au niveau européen et international. Théoriquement, la participation d'un partenaire de la PEV à une agence de l'UE est soumise à la signature d'un accord entre les parties. En principe, cet accord est soumis à la procédure de consentement du PE.

Depuis 2004, Israël participe à l'agence GALILEO.⁴⁰ En 2011, un accord entre Israël et Europol était en cours de négociation.⁴¹ Toutefois, l'accord de coopération Europol-Israël ne sera pas soumis à la procédure de consentement du PE.⁴²

38 L'IEDDH est un instrument qui fournit une assistance financière pour la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme aux organisations de la société civile plutôt qu'aux autorités de l'Etat ou par leur intermédiaire. Les OSC israéliennes reçoivent environ 1,2 millions d'euros par an de l'IEDDH, dont le budget global est de 100-140 millions d'euros par an. Dix projets ont reçu des financements dans le cadre de l'IEDDH. Informations supplémentaires à l'adresse : http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_fr.htm

39 Le Partenariat pour la paix est un programme qui soutient les initiatives de la société civile au niveau local et international, et promeut la paix, la tolérance et la non-violence au Moyen-Orient. Pour plus d'informations, voir : http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=106&id_type=10&lang_id=469.

40 Galileo est un système de navigation par satellite européen dirigé par l'Autorité de surveillance du GNSS européen. Informations à l'adresse : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/satnav/galileo/index_en.htm

41 Depuis 2000, Europol est entré dans des accords de coopération avec des Etats tiers et des organes non liés à l'UE.

42 L'accord de coopération Europol-Israël ne relève pas de la procédure législative ordinaire, qui exige le consentement du Parlement avant adoption par le Conseil. En novembre 2009, une décision du Conseil a établi la liste des pays tiers avec lesquels Europol conclura des accords. Cette décision est accompagnée d'un mandat de négociation et, dans la mesure où elle a été prise avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure d'adoption ne nécessite pas le consentement du PE ; elle entrera donc en vigueur à sa signature. Voir la Décision du Conseil 2009/935/JHA en date du 30 novembre 2009 qui détermine la liste des pays tiers et des organisations avec lesquels Europol conclura des accords, le 11 décembre, Journal officiel de l'Union européenne, L 325/12.



2.1.3. Signature des accords avec Israël

La signature d'autres accords est encore un moyen d'amplifier l'intégration dans le marché intérieur de l'UE. Certains de ces accords peuvent prendre la forme de protocoles de l'Accord d'association relatifs à l'application d'une clause particulière. Dans la plupart des cas, ces accords nécessitent un vote de consentement du PE.⁴³

Actuellement, Israël et l'UE négocient un protocole permettant la libéralisation des services, concentré essentiellement sur les services de télécommunications et les services financiers, ainsi qu'un accord euro-méditerranéen UE-Israël relatif à l'aviation civile.⁴⁴ Un protocole relatif à l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) a été signé en mai 2010, mais il attend toujours l'accord du PE.⁴⁵ Ce protocole établit la reconnaissance mutuelle des résultats des évaluations de conformité pour les produits industriels. Le rapport de suivi 2009 de la PEV pour Israël déclare que « l'entrée en vigueur (d'ACAA) sera le premier pas d'Israël dans le Marché unique »⁴⁶ - la raison étant que, pour la première fois, les vérifications effectuées par les autorités administratives israéliennes compétentes auront la même valeur que les actes administratifs effectués par les autorités de l'UE.

En dehors de l'association d'Israël au Programmes-cadres de l'UE pour la recherche et le développement, il y a peu d'éléments dans la nature et le contenu de la coopération UE-Israël qui pourraient laisser penser qu'Israël jouit d'un « statut spécial ». Il est vrai qu'avec les années, Israël a développé davantage de liens avec l'UE que d'autres voisins du Sud ; mais c'était essentiellement en raison de son développement économique plus avancé et cela a eu lieu dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen et de la PEV.

Malgré tout, jusqu'ici, ces relations bilatérales se sont développées indépendamment de la politique de l'UE envers le conflit israélo-palestinien et dans une indifférence totale à l'égard des violations par Israël du DIDH et du DIH.⁴⁷ La demande d'Israël de revaloriser ses relations a permis à l'UE de réviser sa politique pour combler cette lacune.

43 La liste de tous les accords déjà conclus avec Israël par l'UE est disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByCountryAndContinent.do?countryId=2135&countryName=Israel>

44 Un accord similaire a été signé avec le Maroc, voir Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, Journal officiel de l'Union européenne, 29 décembre 2006, L 386/57.

45 Voir ci-après page 33

46 Les Rapports de suivi annuels publiés par le SEAE analysent la mise en œuvre de son Plan d'action par les pays du Voisinage. Mise en œuvre de la PEV en 2009 : rapport de suivi Israël, COM (2010) final (en anglais), à : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_520_en.pdf

47 Cf. les précédents rapports du REMDH comme indiqué dans la note 3 ci-dessus et N. Tocci, *The Widening Gap between Rhetoric and Reality in EU Policy towards the Israeli-Palestinian Conflict* (Centre for European Policy Studies), (Bruxelles, 2005).

2.2. REHAUSSEMENT DES RELATIONS UE-ISRAËL ET LIEN AVEC LE PPMO

En janvier 2007, Israël a déposé une demande de rehaussement de ses relations avec l'UE en rappelant la Déclaration d'Essen. L'UE a réagi de façon positive et, en mars 2007, un « Groupe de réflexion » a été établi afin de considérer de part et d'autre les façons de revaloriser les relations.⁴⁸

2.2.1. Rehaussement des relations : contenu ambigu et critères mal définis

Le 16 juin 2008, lors du Conseil d'association UE-Israël, l'UE a officiellement annoncé son intention de revaloriser ses relations avec Israël.⁴⁹ La déclaration finale du Conseil d'association a fait l'objet de débats intenses pour savoir si l'UE devait établir un lien plus direct entre la rehaussement et le PPMO, ou bien s'il fallait faire avancer le processus, indépendamment des développements politiques en Israël et dans les TPO. Finalement, le texte définitif présentait des connexions abstraites entre le PPMO et la solution à deux Etats :

« Le processus consistant à développer un partenariat UE-Israël plus étroit doit se concevoir dans le cadre du large éventail de nos intérêts et objectifs communs, qui incluent notamment la résolution du conflit israélo-palestinien par la mise en œuvre de la solution à deux Etats. »⁵⁰

Pendant la réunion du CAGRE (Conseil « Affaires générales et relations extérieures », devenu le Conseil Affaires étrangères), le 8 décembre 2008, la décision d'accorder le rehaussement et de maintenir un lien avec le PPMO et la situation sur le terrain a été confirmée.⁵¹ Une annexe à la déclaration, ajoutée à l'initiative de la présidence française, donnait des lignes directrices sur le renforcement des structures de dialogue politique avec Israël.⁵² Elles énuméraient entre autres les divers organes politiques et de sécurité au niveau du Conseil auxquels Israël pourrait participer selon les besoins, et elles suggéraient de tenir un Sommet annuel. Elles prévoyaient aussi la création d'un sous-comité aux droits de l'Homme, destiné à remplacer le groupe de

48 S. Pardo and J. Peters, *Uneasy Neighbours: Israel and the European Union*, (Plymouth, 2010), p. 66.

49 Déclaration du 8^e Conseil d'association UE-Israël, Luxembourg, 16 juin 2008.

50 *Ibid.* Il est important de rappeler que l'application d'un lien entre le PPMO et le développement de la coopération avec Israël a déjà un précédent. En 1996, les parlements français et belge ont retardé la ratification de l'Accord d'association parce qu'ils souhaitent imposer la condition que des progrès soient faits en matière de Processus de Paix et, à cet égard, ils n'étaient pas satisfaits de la politique du gouvernement dirigé par Benyamin Netanyahou. Ils ont perçu l'élection du Premier ministre travailliste Ehoud Barak, en 1999, comme un signe avant-coureur de la reprise du Processus de Paix. R. Miller, "Troubled Neighbours: The EU and Israel" (2006) 12 *Israel affairs* 642-664, p. 657.

51 Conclusions du Conseil « Renforcement des relations bilatérales de l'Union européenne avec ses partenaires méditerranéens », 2915^e session du Conseil Relations Extérieures, Bruxelles les 8 et 9 décembre 2008 : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/104570.pdf

52 Bernard Kouchner et Tzipi Livni, alors ministres des Affaires étrangères de la France et d'Israël, avaient négocié un rehaussement pour Israël en échange de la participation d'Israël à l'Union pour la Méditerranée et de l'acceptation de la Ligue arabe dans le projet. Entretien avec un officiel européen, mars 2011.



travail informel, et invitaient à un alignement sur des décisions de Politique Etrangères et de Sécurité Commune de l'UE.⁵³

Le contenu de cette annexe ne donne qu'une indication de ce que pourraient être les aspects politiques du rehaussement. Il ne donne aucune information sur la façon dont Israël pourra être intégré plus largement encore au marché intérieur européen, aux agences et aux Programmes de la Communauté. Les détails relatifs au rehaussement seront inclus dans un nouveau Plan d'action.

La demande de rehaussement par Israël a été suivie par des demandes similaires d'autres partenaires du sud (voir encadré ci-dessous). Il semble que, dans la mesure où le statut avancé et le rehaussement ne correspondent à aucun statut précédemment proposé par l'UE à un Etat non membre, conformément aux clauses des traités, le rehaussement soit un processus « en cours d'élaboration », conçu pour répondre aux demandes et aux capacités socio-économiques des pays de la PEV. En l'état, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elle serait « plus qu'une association », et en quoi elle va au-delà des objectifs fixés dans les Plans d'action actuels. Les éléments politiques qu'implique le statut avancé, comme par exemple la tenue d'un sommet annuel, pourraient permettre de différencier le statut du rehaussement ou le statut avancé, un privilège qui n'a encore jamais été accordé à un quelconque pays de la PEV dans le Sud-Méditerranée.

REHAUSSEMENT ET STATUT AVANCÉ DANS LE VOISINAGE DU SUD

Presque en même temps qu'Israël effectuait sa demande de rehaussement en 2007, le Maroc déposait lui aussi une demande pour l'amélioration de son propre statut par rapport à l'UE. Un groupe de travail UE-Egypte a été créé en juillet 2009 pour discuter d'un rehaussement, mais le processus a été bloqué en 2010. Un groupe de travail UE-Tunisie, lui aussi autour du statut avancé, a commencé à fonctionner en septembre 2010, mais il a été perturbé par la révolution de décembre 2010. En septembre 2011, les discussions ont repris sur un nouveau Plan d'action UE-Tunisie. Le 10 décembre 2008, à l'occasion du 7ème Conseil d'association UE-Jordanie, l'UE a promis de revaloriser ses relations avec la Jordanie. En octobre 2010, un nouveau Plan d'action a fait l'objet d'un accord et il donne substance au « statut avancé ». A ce jour, ce document ne semble pas être d'accès public.

Le Maroc est le seul pays méditerranéen pour lequel des informations concernant le statut avancé sont disponibles. Le Maroc et l'UE ont approuvé ensemble la Feuille de route du statut avancé ajoutée à la déclaration du

⁵³ L'alignement sur les déclarations de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) consiste à inviter un pays partenaire, au cas par cas, à aligner sa politique étrangère sur celle des déclarations, démarches et prises de positions adoptées par l'UE dans le cadre de la PESC. Initialement, cette mesure était proposée aux Partenaires d'Europe de l'Est. Voir les plans d'actions pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, disponibles à l'adresse : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm

Conseil d'association de 2008.⁵⁴ En ce qui concerne le côté institutionnel, la Feuille de route prévoit (comme pour Israël) des sommets ad hoc réguliers, la création d'une commission parlementaire commune et la participation aux missions de Sécurité européennes et de politique de défense. Elle prévoit aussi l'accession aux Conventions du Conseil de l'Europe (pour les États qui n'en sont pas encore membres aujourd'hui), le jumelage pour renforcer la coopération au niveau des municipalités (le Plan d'action ne traite que du niveau national) et la participation de régions marocaines au Comité des Régions.

En ce qui concerne l'intégration dans le Marché intérieur de l'UE, la Feuille de route envisage l'harmonisation de la législation, y compris « l'adoption progressive des acquis », et la participation à plusieurs agences et programmes. Elle prévoit aussi la signature d'un accord renforcé de libre échange dans les années à venir.

Il est important de noter que le document de 2008 était une Feuille de route vers un statut avancé, signifiant que ce statut ne serait atteint qu'après l'application de ladite Feuille de route. Plusieurs des propositions de la Feuille de route UE-Maroc sont destinées à « accélérer » les schémas existants. La plupart des formes « améliorées » d'intégration – l'accession aux programmes et agences européennes ou l'harmonisation des législations – existent déjà dans le cadre des Accords d'association et du Plan d'action. De façon ambiguë, les Marocains et les Européens parlent du statut avancé comme d'un fait accompli, et cependant, rien de concret comme l'adoption d'un accord ou d'un Plan d'action ne s'est encore produit. Les négociations concernant un nouveau Plan d'action se poursuivent depuis 2009.

2.2.2. « Gel » du rehaussement et tension dans les relations UE-Israël

La décision de revaloriser les relations UE-Israël devait être annoncée officiellement à l'occasion de la réunion du Conseil d'Association du 15 juin 2009. La CE préparait pour la circonstance un nouveau Plan d'action, qui comprendrait les détails du rehaussement au niveau politique et technique. Toutefois, deux développements sont venus compromettre la mise en œuvre officielle du rehaussement et l'adoption d'un nouveau Plan d'action : l'offensive israélienne sur la bande de Gaza, de décembre 2008 à janvier 2009, et l'absence de garanties de la part du nouveau gouvernement israélien de Benyamin Netanyahu à propos de la poursuite de négociations sérieuses avec les Palestiniens.

Ces développements vont de pair avec la consolidation de la position de l'UE sur le conflit israélo-palestinien au cours des deux dernières années.

⁵⁴ Le 6^e Conseil d'association UE-Maroc qui s'est tenu le 23 juillet 2007 a chargé un groupe de travail ad hoc d'évaluer les possibilités de renforcer les relations. Le 13 octobre 2008, le 7^e Conseil d'association a adopté les conclusions du groupe de travail sous la forme d'une Feuille de route pour un statut avancé. La déclaration commune et la Feuille de route sont disponibles à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmag/dv/200/200912/20091201_eustatementmorocco_fr.pdf et http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmag/dv/200/200912/20091201_eustatementmorocco_fr.pdf. Le gouvernement Marocain fait la promotion du statut avancé sur un site Web riche en informations : <http://www.statut-avance.com>.



CONSOLIDATION DE LA POSITION DU CONSEIL ET DU PARLEMENT EUROPÉEN DEPUIS 2009

• Le Conseil de l'UE

Plusieurs exemples illustrent le renforcement de l'UE au cours des deux dernières années à propos de sa position et de sa politique déclarée envers Israël et le conflit israélo-palestinien.⁵⁵

La déclaration du Conseil des Affaires étrangères de décembre de 2009 réitère explicitement et fermement la position de l'UE sur plusieurs aspects du DIDH et du DIH à propos du conflit israélo-palestinien.⁵⁶ Ainsi il a déclaré que « les colonies de peuplement et la barrière de séparation ont été érigées sur des terres occupées, la démolition de maisons et les expulsions sont illégales au regard du droit international et constituent un obstacle à la paix, et menacent de rendre impossible une solution fondée sur la coexistence de deux Etats ». ⁵⁷ Le Conseil Affaires étrangères a fait connaître une position semblable en décembre 2010.⁵⁸

En outre, pour la première fois, un rapport interne des chefs de mission de l'UE sur Jérusalem-Est⁵⁹ a fait l'objet de discussions par les 27 Etats membres à Bruxelles, début 2010. Le document de dix pages qui a été rendu public fait clairement référence aux intentions du gouvernement israélien de faire de l'annexion de Jérusalem-Est une réalité permanente. En février 2011, la Commission politique et de sécurité du Conseil Affaires étrangères a accepté d'adopter une grande partie des recommandations du rapport afin de les mettre immédiatement en œuvre sur le terrain.⁶⁰ Ces discussions ne visaient pas à faire adopter une autre politique officielle ou écrite, mais plutôt à formaliser la pratique de l'UE sur le terrain.

Il est à noter que les pays de l'UE, membres permanents ou non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, ont tous voté en faveur de la Résolution de février 2011 condamnant les colonies de peuplement- les Etats-Unis y ayant apporté leur veto.⁶¹

55 Même si de plus en plus d'Etats membres de l'UE font connaître de façon plus explicite leur désaccord sur plusieurs aspects de la politique illégale d'Israël dans les territoires occupés, on ne peut pas espérer de progrès sur d'autres aspects de la politique de l'UE à l'égard du conflit. Ainsi, la question de la détermination de la responsabilité de la partie israélienne pour des violations présumées au droit international, et tout particulièrement la mise en œuvre des recommandations du rapport Goldstone, (le rapport de la mission d'enquête de l'ONU sur le conflit de Gaza), reste une pomme de discorde.

56 Conclusions du Conseil sur le Processus de paix au Moyen-Orient, Bruxelles, 8 décembre 2009, à l'adresse : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/111870.pdf

57 Ibid. paragraphe 6.

58 Conclusions du Conseil sur le Processus de paix au Moyen-Orient, Bruxelles, 13 décembre 2010, à l'adresse : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/118443.pdf

59 Rapport sur Jérusalem-Est des Chefs de mission à Jérusalem et Ramallah, , (Jérusalem, décembre 2010) disponible à l'adresse suivante : http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/10_01_11_eu_hom_report_on_east_jerusalem.pdf

60 Entretiens avec des officiels européens, mars et avril 2011. L'évaluation de l'application des recommandations du rapport n'entre pas dans le champ de cette étude.

61 Il s'agit de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Portugal. Pour plus de détails, voir : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37572&Cr=palestin&Cr1> (en anglais).

• *Le Parlement européen*

En décembre 2008, la Commission des Affaires étrangères (AFET) a gelé la procédure de consentement relative au protocole de l'Accord d'association permettant à Israël d'accéder à plusieurs Programmes communautaires.⁶² La décision a été prise en réaction à l'intensification du siège de la bande de Gaza - seulement quelques semaines avant le lancement de l'offensive militaire israélienne contre Gaza en décembre 2008 - ainsi que la poursuite de la construction par Israël de nouvelles implantations en Cisjordanie.

Une tentative similaire visant à geler tous les progrès dans les relations UE-Israël a été faite avec le Protocole ACAA.⁶³ Pour des raisons identiques, la Commission du commerce international du PE a gelé son vote de consentement pendant plusieurs mois.⁶⁴

En conséquence, la présidence de l'UE a décidé de ne pas programmer de sommet entre l'UE et Israël. Les Etats membres de l'UE souhaitent vivement connaître la politique et la vision que le Premier ministre Netanyahu exposerait lors de sa première visite aux Etats-Unis, en mai 2009, avant de prendre une quelconque décision concernant le rehaussement. La principale préoccupation des diplomates européens était la volonté du nouveau gouvernement d'entamer des négociations avec la partie palestinienne. Toutefois, aucun officiel européen n'a été en mesure de fournir des détails sur ce que cela signifiait, sinon « parler avec Abbas ».⁶⁵

Finalement, au cours du 9ème Conseil d'association qui s'est tenu le 12 juin 2009, l'UE, bien que de façon ambiguë, a suspendu le rehaussement. En outre, elle a réitéré le lien entre le rehaussement des relations et le PPMO, et inclus une référence explicite au droit international. D'après le Conseil :

« Ce renforcement doit être fondé sur les valeurs communes des deux parties, en particulier sur la démocratie et le respect des droits de l'Homme, de l'état de droit et des libertés fondamentales, ainsi que sur la bonne gouvernance et le droit humanitaire international. Il doit également se dérouler et être envisagé dans le contexte de nos nombreux intérêts et objectifs communs. Ceux-ci incluent notamment la résolution du conflit israélo-palestinien à travers la

62 La majorité des parlementaires a demandé un report du vote à une autre date, qui n'a pas encore été fixée. Cette décision a été demandée par le Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne et de la Gauche verte nordique (GUE) et du Groupe des Verts/Alliance libre européenne, avec l'accord du Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates au Parlement européen (S&D), quelques eurodéputés du Groupe de l'Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe (ADLE) et du Parti populaire européen (PPE) après réception par les eurodéputés et les fonctionnaires de l'UE de centaines de courriels envoyés par des militants de toute l'Europe.

63 Pour un complément d'information sur l'ACAA, voir page 28

64 Ce coup d'arrêt reposait sur une décision des coordinateurs politiques de l'INTA de ne pas soumettre le protocole au vote de la Commission. En mars 2011, les députés européens libéraux, membres de l'INTA, ont décidé de participer au vote parce qu'ils considéraient que le gel avait été décidé de façon non démocratique. A ce jour, seuls les eurodéputés du PPE ont accepté de poursuivre le vote du protocole ACAA, mais ils étaient minoritaires. La décision des Libéraux permet maintenant à la procédure de vote de suivre son cours. Un nouveau rapporteur, Vital Moreira (S&D), a été nommé. Entretien avec un officiel européen, mars 2011.

65 Résumé des réunions de plaidoyer organisées par le REMDH et APRODEV en coopération avec Crisis Action en avril 2009.



mise en œuvre de la solution fondée sur la coexistence de deux Etats, la promotion de la paix, de la prospérité et de la stabilité au Proche-Orient et la recherche de réponses communes aux défis susceptibles de peser sur ces dernières. Pour l'heure, l'UE propose que le plan d'action actuel demeure le document de référence pour nos relations jusqu'à l'adoption du nouvel instrument ».⁶⁶

Pour le grand public, l'UE a fait savoir que cette décision avait été prise par consentement mutuel. Toutefois, la suspension du rehaussement a été perçue comme une rebuffade par Israël, qui n'a pas demandé la tenue du Conseil d'association en 2010.⁶⁷ Israël a également décidé de ne pas tenir la plupart des réunions des sous-comités de coopération sectoriels et sur dix de ces sous-comités, une seule réunion UE-Israël a été organisée cette même année. Le Groupe de travail informel sur les droits de l'Homme s'est réuni en septembre 2010. D'après plusieurs sources, il semble qu'Israël, dont la mission auprès des institutions européennes avait déployé des efforts intensifs pour obtenir le rehaussement, en était arrivé à un stade de « lassitude de l'UE ».⁶⁸

Aucune nouvelle proposition substantielle destinée à améliorer la coopération entre l'UE et Israël n'a été inscrite à l'ordre du jour pendant presque une année. Toutefois, en octobre 2010, le Conseil a donné mandat à Europol pour ouvrir des négociations avec Israël à propos d'un accord de coopération opérationnel. Des négociations entre Israël et l'UE à propos d'un accord relatif à l'aviation civile se sont tenues entre 2009 et 2011. L'UE et Israël ont signé le protocole ACAA en mai 2010. En novembre 2009, l'UE et Israël ont signé un protocole, entré en vigueur en janvier 2010, relatif à l'Accord d'association en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche.⁶⁹ Les discussions antérieures, qui ont conduit au démarrage de ces négociations et à la signature de ces protocoles, avaient commencé avant 2009, et tout était prévu par le Plan d'action UE-Israël actuel.

Le Conseil d'association UE-Israël s'est finalement tenu le 22 février 2011. Les Etats membres de l'UE ont décidé de ne pas poursuivre le processus de rehaussement, mais de « travailler sur les possibilités offertes par le Plan d'action UE-Israël actuel et les explorer ».⁷⁰ Presque à l'unanimité, les Etats membres sont convenus que le contexte actuel n'était pas favorable à la mise en œuvre du rehaussement. Leur intention avec le Conseil d'association de février 2011 semblait être de paraître désireux d'améliorer l'état des relations avec Israël et, en même temps, d'envoyer le message que le rehaussement n'était pas à l'ordre du jour. De fait, le mot

⁶⁶ Conseil de l'Union européenne (2009), « Relations avec Israël - Adoption de la position de l'Union européenne pour la neuvième réunion du Conseil d'association », Luxembourg, 15 juin 2009, Bruxelles, 12 juin 2009, disponible à l'adresse : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10709-re03.en09.pdf>

⁶⁷ Entretien avec un officiel européen, mars 2011.

⁶⁸ Entretien avec des officiels européens, mars 2011.

⁶⁹ Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël relatif aux mesures de libéralisation réciproque en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles 1 et 2 et de leurs annexes, et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une Association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, Journal Officiel de l'Union européenne, 28 novembre 2011, L 313/83.

⁷⁰ Déclaration (en anglais) de l'UE à la 10e réunion du Conseil d'association UE-Israël, Bruxelles, 22 fév. 2011 http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2011/20110222_01_en.htm http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2011/20110222_01_en.htm.

« rehaussement » n'est pas mentionné dans le texte de la déclaration.⁷¹

L'étude des possibilités offertes par le Plan d'action et restant à exploiter avait commencé avant la tenue du Conseil d'association de février 2011. En mai 2010, le Service européen d'action extérieure (SEAE) avait déjà établi un inventaire des domaines qui pouvaient encore être explorés.⁷² C'était en partie un élément du travail préparatoire de la visite du Commissaire Füle en Israël en novembre 2010, dont le but était de ranimer les relations UE-Israël, considérées par beaucoup comme peu florissantes. Les domaines de coopération définis en mai 2010 ont été inscrits dans la déclaration du Conseil d'association de février 2011 et ils comprennent les questions de la politique de concurrence, de l'amélioration de la coopération sur les normes internationales de commercialisation des fruits et légumes, de l'indication géographique des produits agricoles et des produits agricoles transformés et de la recherche. En 2011, la plupart des réunions des sous-comités se sont tenues, ainsi que la réunion du groupe de travail sur les droits de l'Homme.

CADRE INSTITUTIONNEL DE L'UE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION DE LA PEV

Dans les nouvelles structures instaurées par le Traité de Lisbonne, le SEAE, dirigé par la Haute représentante et Vice-présidente, supervise et coordonne le travail des différentes Directions générales pour la mise en œuvre du Plan d'action UE-Israël. Le SEAE identifie les domaines dans lesquels le Plan d'action peut progresser et fixe le programme de sa mise en œuvre. Par ailleurs, il est aussi contacté par les Directions générales de la Commission au sujet de la faisabilité de certaines formes de coopération. La Direction générale PEV et Elargissement, et son Commissaire prennent part à la mise en œuvre et à l'évaluation du Plan d'action.

Dans la mise en œuvre du Plan d'action, les initiatives du SEAE sont supervisées par le Conseil de l'Union européenne, c'est-à-dire par les Etats membres de l'UE. De plus, le Conseil doit donner un mandat au SEAE et à la CE pour les négociations et, par la suite, approuver tout nouvel accord, Plan d'action ou autre forme de coopération.

Le PE joue un rôle de supervision. Suite au Traité de Lisbonne, le PE a une plus grande capacité de supervision au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action extérieure de l'UE. Le Président de la CE et la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doivent régulièrement rendre compte au PE des développements en matière de politique étrangère et faire en sorte que le point de vue du PE, bien que non contraignant, soit pris

⁷¹ Entretiens avec des officiels européens, mars et avril 2011.

⁷² Le SEAE a été créé par le Traité de Lisbonne ; il fait office de ministère des Affaires étrangères et de corps diplomatique et assiste dans l'exercice de son mandat la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il a été lancé officiellement en décembre 2010, en remplacement de la Direction générale des Relations extérieures (RELEX) de la Commission européenne.



en considération. De plus, parmi les nouveaux points introduits par le Traité de Lisbonne, l'application de la procédure législative ordinaire (anciennement procédure de codécision) à toute la politique commerciale de l'UE se traduit par la nécessité d'obtenir le consentement du PE pour l'adoption d'accords commerciaux avec des pays tiers, particulièrement pertinente ici. Bien que le PE n'ait pas autorité à changer le texte d'un accord, son pouvoir de le refuser en bloc signifie que ses préoccupations doivent être prises en compte pendant les négociations. Le contrôle du budget de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) par le PE lui permet aussi de jouer un rôle dans la mise en œuvre de la PEV.

2.3. LA RÉVISION DE LA PEV : UNE OCCASION D'INTÉGRER LE DIDH ET LE DIH

Dans un contexte où l'UE a systématiquement dissocié ses relations bilatérales avec Israël des actions d'Israël dans les TPO, la décision des 27 Etats membres d'établir un lien entre le rehaussement de leurs relations mutuelles et le PPMO, soulignant ainsi l'importance du droit international, n'est pas passée inaperçue.

Néanmoins, plusieurs mesures pourraient être prises pour que l'UE assure une promotion efficace du respect du droit international dans ses relations avec Israël. Pour réaliser cet objectif, certains aspects de la PEV révisée, telle qu'elle a été lancée en 2010 et adoptés en 2011, en réponse aux révolutions arabes, doivent s'appliquer aux relations UE-Israël.⁷³ Il s'agit, entre autres, de l'établissement d'une politique appropriée de conditionnalité basée sur le respect par Israël de ses obligations en matière de DIDH et de DIH ; d'un mécanisme permettant de signaler les violations perpétrées par Israël dans les TPO à la fois cohérent et exhaustif; d'un recours plus efficace au dialogue général de l'UE avec Israël et au partenariat avec les OSC israéliennes et palestiniennes.

2.3.1. Pour l'instauration de la conditionnalité

Bien que la suspension du rehaussement ait remis en cause la pratique bien ancrée de l'UE de dissocier ses relations bilatérales avec Israël de l'application du DIDH et du DIH en Israël proprement dit et dans les TPO, elle n'a pas été présentée par l'UE comme liée à une condition à remplir mais plutôt comme une décision, prise en accord avec Israël et dictée par un contexte politique défavorable.⁷⁴ Aucune position claire n'a été énoncée à propos de ce que les Etats membres de l'UE attendent d'Israël pour relancer le rehaussement. A l'occasion des entretiens

⁷³ Les principes qui guident la conduite de la nouvelle PEV sont inclus dans une Communication conjointe intitulée « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » (2011), Op. Cit. Le 20 juin 2011, le Conseil Affaires étrangères a accueilli avec satisfaction cette Communication. Dans ses conclusions, le Conseil Affaires étrangères indique que la nouvelle approche de l'UE se fera sur la base d'une « responsabilité mutuelle et d'un attachement commun aux valeurs universelles de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme, des libertés fondamentales et de l'Etat de droit ». Le texte complet des conclusions est disponible à l'adresse : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st11/st11850.fr11.pdf>

⁷⁴ N. Tocci, The Conflict and EU-Israel Relations , in *European Involvement in the Arab-Israeli Conflict* ed. By E. Bulut, Cahiers de Chaillot N° 124, décembre 2010, p. 59, disponible à l'adresse (en anglais) : http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp124-European_Involvement_in_the_Arab-Israeli_Conflict.pdf

effectués dans le cadre de ce rapport, pour mentionner le lien entre le rehaussement et le PPMO, les officiels de l'UE se réfèrent à un « contexte général » caractérisé essentiellement par l'absence d'une volonté claire de la part du gouvernement israélien d'engager des négociations de paix, d'abandonner sa politique de colonisation et de lever le blocus de Gaza.⁷⁵ Compte tenu du manque de points de référence clairs pour une reprise du processus de rehaussement, le DIDH et le DIH continuent de figurer dans le discours, mais pas en tant qu'objectif en soi de la politique de l'UE à l'égard d'Israël. Par conséquent, l'engagement de l'UE à appliquer les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le cadre du droit international dans ses relations internationales n'est toujours pas complètement respecté.⁷⁶

Afin de tenir cet engagement, l'UE doit définir des points de référence explicites avant que le rehaussement ne puisse être envisagé. A cet égard, la révision de la PEV et l'accent mis sur la conditionnalité positive et les points de référence associés qui constituent un outil destiné à soutenir les réformes dans les pays voisins sont une occasion importante de repenser les relations bilatérales de l'UE avec des tierces parties engagées dans des conflits à sa périphérie (voir encadré).

LA RÉVISION DE LA PEV ET L'APPROCHE «MORE FOR MORE »

Un des principaux axes de cette « nouvelle politique de voisinage » est l'approche « more for more » (ou plus de soutien pour plus de réformes), dite aussi de conditionnalité positive. Cette approche basée sur la récompense vise à soutenir les pays partenaires et à leur accorder des avantages (soutien financier, accès au marché unique de l'UE, coopération politique renforcée, mobilité renforcée pour les personnes) s'ils prennent des mesures rapides pour la mise en place d'une « démocratie solide et durable » dans leurs programmes de réformes. Une approche « less for less » (diminuer ou suspendre le soutien en cas d'absence de progrès dans les réformes) a aussi été inscrite dans la Communication de mai 2011. Toutefois, cette approche a rencontré davantage de résistance de la part des États membres de l'UE. La conclusion du Conseil de juin 2011 dit simplement que le soutien de l'UE et la coopération politique peuvent être « reconsidérés » si aucune réforme n'est entreprise. Le SEAE et la Commission ont été mandatés pour concevoir un mécanisme et des instruments appropriés pour mettre en œuvre cette « nouvelle approche de la PEV ».

Si le concept de conditionnalité figure bien au cœur de la PEV depuis ses débuts, la volonté politique de conditionner efficacement et de façon cohérente ses relations avec des pays tiers à l'obtention de progrès tangibles dans la situation des droits de l'Homme sur le terrain a toujours fait défaut aux États membres de l'UE. Toutefois, dans la communication de l'UE de mai 2011, pour la première fois,

⁷⁵ Les mêmes préoccupations avaient déjà été exprimées par la Commissaire Ferrero-Waldner dans son article (en anglais) « The offer on the table », publié par Haaretz (17 avril 2009) disponible à l'adresse : <http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/the-offer-on-the-table-1.274284>.

⁷⁶ Article 21 (1) du TUE.



des critères de référence (benchmarks) ont été élaborés pour lui permettre de mesurer les progrès réalisés par ses pays partenaires en matière de construction et de renforcement de la démocratie et de respect de l'état de droit.⁷⁷ Ces critères de référence sont :

- *des élections libres et régulières*
- *la liberté d'association, d'expression et de réunion, ainsi que la liberté de la presse et des médias*
- *l'administration de l'état de droit par un système judiciaire indépendant et le droit à un procès équitable ;*
- *la lutte contre la corruption ; et*
- *la réforme du secteur de la sécurité et du maintien de l'ordre (y compris la police), et l'établissement d'un contrôle démocratique des forces armées et de sécurité.*

Comme l'ont confirmé plusieurs officiels de l'UE⁷⁸, l'examen de la PEV, l'approche « more-for-more » et les critères de référence qui lui sont associés ont été définis en prenant en compte les révolutions arabes et donc, avant tout, dans l'objectif de soutenir les processus de démocratisation dans les pays arabes. Les points de références spécifiés par le SEAE et la Commission ne font donc pas grand cas de l'existence de conflits de longue durée dans la région et des obligations des parties dans le cadre du droit international, bien que la Communication conjointe de mai 2011 précise que « les conflits de longue durée qui persistent dans la région, notamment au Moyen-Orient, justifient que l'UE examine avec un œil neuf les relations qu'elle entretient avec ses voisins ».

Afin que la nouvelle PEV soutienne l'objectif de longue date de l'UE de pacifier les régions à sa périphérie, l'UE doit envisager d'inclure dans son approche les contributions à la paix de ses pays partenaires engagés dans des conflits, par le biais de critères de référence spécifiques reflétant leurs obligations dans le cadre du droit international. Et donc, lorsqu'il est envisagé de donner à Israël un accès plus large au marché intérieur de l'UE et d'augmenter la coopération sectorielle, l'UE devrait évaluer dans quelle mesure Israël respecte ses obligations en matière de DIDH et de DIH dans les TPO en fonction de plusieurs critères de référence. En outre, afin que cette approche soit efficace, « un alignement plus étroit que par le passé doit être assuré entre les politiques de l'UE et celles des Etats membres afin qu'elles transmettent un message commun et assurent la cohérence nécessaire à l'efficacité de ses actions ».⁷⁹

77 « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » (2011), Op. Cit. Le REMDH a accueilli avec satisfaction les efforts de l'UE pour définir des critères de référence à l'aune desquels elle adaptera le niveau de son aide. Il pense cependant qu'il est essentiel d'ajouter des points de référence supplémentaires portant sur les droits de l'Homme, notamment la ratification des principales convention des droits de l'Homme sans réserves, et leur incorporation dans la législation nationale ; l'application du DIH dans les situations de conflits ; la parité dans la vie politique et dans la vie publique et le droit à l'égalité et la non-discrimination, que ce soit en raison de l'appartenance ethnique ou nationale, de la religion, du sexe et de l'âge. « Les droits de l'Homme et la démocratie devraient être au cœur de la ' nouvelle' Politique européenne de voisinage (PEV) », REMDH, octobre 2011, disponible (en anglais) à l'adresse : http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=EMHRN_statement_on_the_ENP_oct_2011_final_engl_643356700.pdf

78 Réunions organisées par APRODEV, CIDSE et le REMDH avec des officiels de l'UE, septembre 2011.

79 « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » (2011), Op. Cit.

2.3.2. Le rapport de suivi et le dialogue sur les violations du droit international commises par Israël dans les TPO

Dans le contexte de la « nouvelle » politique de la PEV, le SEAE procède actuellement à la révision des structures des différents instruments de la PEV, y compris les rapports de suivi, ainsi que les dialogues et les Plans d'action. Cette révision est une occasion importante d'intégrer le DIDH et le DIH dans ces instruments de façon cohérente et complète. De plus, si l'UE évalue les progrès d'Israël en termes de respect du DIDH et du DIH afin de déterminer jusqu'où elle souhaite aller dans ses relations avec Israël, elle doit posséder un mécanisme cohérent et complet permettant de signaler les violations commises par Israël dans les TPO. Pour l'instant, l'UE n'a pas encore mis au point de mécanisme de ce genre, et elle n'a pas non plus utilisé pleinement le potentiel du dialogue avec Israël pour aborder ces violations.

Les rapports annuels de suivi

Bien que l'UE fasse des rapports tous les ans, essentiellement par le biais des rapports de suivi de la PEV qui évaluent la mise en œuvre par Israël de son Plan d'action⁸⁰, les violations des droits de l'Homme commises en Israël et dans les TPO, ces derniers présentent plusieurs faiblesses. Si les principales violations israéliennes des droits de l'Homme commises en Israël figurent dans le chapitre intitulé « Démocratie, droits de l'Homme et libertés fondamentales », les violations des droits de l'Homme commises par Israël à l'encontre de la population palestinienne des TPO ne sont que partiellement intégrées dans ce chapitre, et seulement en cas de mauvais traitements et de torture de détenus à l'intérieur d'Israël, de détention d'enfants palestiniens et de détention administrative. Lorsqu'elles sont abordées, les violations du DIH et du DIDH commises par Israël dans les TPO figurent en majeure partie dans la section intitulée « Situation au Moyen-Orient ». Et donc, à l'encontre de l'objectif du Plan d'action de « travailler ensemble pour promouvoir les valeurs partagées de la démocratie, l'état de droit et le respect des droits de l'Homme, et le droit international humanitaire », les violations des droits de l'Homme par Israël dans les TPO ne sont pas rapportées par l'UE comme elles le devraient. Au contraire, l'accent est mis avant tout sur le PPMO, dont les critères ne sont que partiellement guidés par les principes des droits de l'Homme ou par le DIH, et sont affectées par des considérations politiques. De plus, certaines violations israéliennes dans les TPO sont signalées, parfois exclusivement, dans la section sur les droits de l'Homme et les libertés fondamentales du rapport de suivi pour les TPO⁸¹ ; cette approche semble s'aligner dangereusement sur la position soutenue par Israël selon laquelle les obligations relatives aux traités internationaux des droits de l'Homme ne s'appliquent pas dans les TPO.⁸²

80 Les rapports de suivi de la PEV pour Israël sont disponibles à l'adresse : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm

81 Les rapports de suivi de la PEV pour les TPO sont disponibles à l'adresse : http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm. Ces rapports traitent de la mise œuvre du Plan d'action UE-Autorité palestinienne par cette dernière.

82 La position d'Israël selon laquelle les obligations des traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne s'appliquent pas dans les TPO a été rejetée par plusieurs organes des Nations Unies. Voir par exemple : le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/426/00/PDF/G0342600.pdf?OpenElement>), le Comité des droits de l'Homme (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/426/00/PDF/G0342600.pdf?OpenElement>), et par la Cour internationale de Justice, dans son rôle de conseil sur « Les conséquences légales de la construction d'un mur en Territoire palestinien occupé », Op.cit, par. 106-113.



Dialogue

La même division existe dans les dialogues techniques avec Israël, où le groupe de travail sur les droits de l'Homme n'aborde que les violations commises en Israël proprement dit, ainsi que les questions relatives à la torture et aux mauvais traitements, aux enfants dans le cadre des conflits armés et notamment leur détention. Contrairement au rapport de suivi de la PEV, cela a fait l'objet d'un accord avec Israël, qui prétend que ses obligations en matière de droits de l'Homme ne s'appliquent pas aux Palestiniens résidant dans les TPO. Les autres violations des droits de l'Homme commises dans les TPO ne sont abordées que par le sous-comité politique. Plusieurs Etats membres ont soulevé leurs préoccupations au sujet de cette approche, qui semble plus conforme à la vision par Israël de ses obligations envers les palestiniens des TPO qu'à une position cohérente de l'UE, basée sur le DIH et le DIDH.⁸³

Les lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit humanitaire international indiquent que :

« Le cas échéant, les chefs de missions de l'UE et autres représentants qualifiés de l'UE (...) doivent inclure une évaluation de la situation du droit humanitaire international dans leurs rapports sur un pays donné ou sur un conflit » et « le cas échéant, la question du respect du droit humanitaire international doit être soulevée dans le dialogue avec les Etats tiers ».

La nouvelle PEV demande aussi à l'UE de « renforcer le dialogue sur les droits de l'Homme ». L'UE doit donc, de façon systématique, cohérente et exhaustive, signaler les violations du DIDH et du DIH par Israël dans les TPO à l'occasion de ses prochains rapports de suivi dans le cadre de la PEV, et aborder ces violations dans son dialogue avec Israël. Une analyse systématique, reposant sur des bases juridiques, garantirait que les responsabilités d'Israël envers les personnes protégées par son contrôle effectif dans les TPO dans le cadre du droit international sont réaffirmées par l'UE et soulignerait les positions de l'UE sur certaines pratiques israéliennes qui violent le droit international.⁸⁴

⁸³ Entretien avec des officiels européens, septembre 2011.

⁸⁴ Par exemple, les Conclusions du Conseil de l'UE de décembre 2009 sur le PPMO indiquent que « les colonies de peuplement et la barrière de séparation érigée sur des terres occupées, la démolition de maisons et les expulsions sont illégales au regard du droit international ». Conclusions du Conseil de l'UE sur le Processus de paix au Moyen-Orient, 8 décembre 2009, Op.Cit.

2.3.3. Pour un partenariat amélioré avec les OSC

Un autre axe important de la nouvelle PEV est l'accent mis sur la société civile. Reconnaisant la contribution de la société civile à l'élaboration de la politique et exigeant que les gouvernements soient redevables de leurs actes, la Communication conjointe de mai 2011 s'engage à promouvoir un rôle plus important pour les organisations de société civile (OSC) en les aidant à développer leur capacité de plaider, à améliorer leur compétence de surveillance des réformes et à renforcer leur rôle pour la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des programmes de l'UE.⁸⁵ Dans ce contexte, de nouvelles dispositions de soutien financier pour la région ont été adoptées le 26 septembre 2011, notamment la création du Dispositif financier d'assistance à la société civile pour le voisinage (sud et est)⁸⁶.

Dans le contexte des relations UE-Israël, un véritable partenariat avec les OSC inclut la surveillance par ces dernières du développement de ces relations bilatérales. Si les délégations de l'UE sont en contact régulier avec les OSC en Israël et dans les TPO, celles-ci n'ont pas été consultées de façon systématique avant ou après les rencontres politiques ou techniques UE-Israël où il est question des droits de l'Homme, comme les Conseils d'association, les Sous-Comités ou Groupes de travail, ni dans le contexte de la rédaction des rapports de suivi et des Plans d'action.⁸⁷

En outre, il est important de rappeler qu'un véritable partenariat avec les OSC n'est possible que si les libertés d'expression, d'association et de réunion sont respectées dans le pays où elles sont basées. Comme indiqué dans la Communication commune de la PEV de mai 2011,

« (a) une société civile florissante donne davantage de moyens d'action aux citoyens pour exprimer leurs préoccupations, contribuer à l'élaboration de politiques et demander aux gouvernements de rendre des comptes ». (...) Pour que ces objectifs aient une chance de se réaliser, l'élément clé est la garantie des libertés d'expression, d'association et de réunion ».⁸⁸

85 « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » (2011), Op. Cit.

86 Pour plus d'informations sur le Dispositif financier d'assistance à la société civile, voir (en anglais) : *EU's response to the Arab Spring: the Civil Society Facility*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/638&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

87 La récente réunion de débriefing avec les OSC israéliennes à Tel Aviv, suite à la réunion du Groupe de travail UE-Israël Droits de l'Homme en septembre 2011, est un développement positif.

88 « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation » (2011), Op. Cit.



Depuis l'élection du gouvernement du Premier ministre Netanyahu en 2009, et en particulier depuis la publication du rapport de la mission d'enquête de l'ONU sur le conflit de Gaza (appelé aussi Rapport Goldstone) en septembre 2009, une vaste campagne visant à délégitimer et intimider les OSC des droits de l'Homme a été lancée en Israël. Cette campagne vise, en particulier mais pas exclusivement, les OSC israéliennes qui critiquent la politique du gouvernement dans les TPO. Plusieurs projets de lois visant à limiter la liberté d'association et d'expression des OSC israéliennes ont été présentés à la Knesset.⁸⁹ Ces efforts récents visant à entraver le travail des organisations et défenseurs israéliens des droits de l'Homme se manifestent selon un schéma de harcèlement continu des défenseurs palestiniens des droits de l'Homme par le gouvernement israélien, avec des arrestations et détentions arbitraires, des restrictions à la liberté de mouvement, y compris l'interdiction de sortir du pays. En outre, les autorités israéliennes du maintien de l'ordre et la police restreignent de plus en plus le droit à la liberté de réunion.⁹⁰ Etablir un vrai partenariat avec les OSC israéliennes et palestiniennes nécessite de la part de l'UE des efforts accrus pour faire respecter par les autorités israéliennes les libertés d'association, d'expression et de réunion, tant en Israël que dans les TPO

89 Deux lois limitant la liberté d'association et d'expression ont été adoptées en 2011, à savoir la loi sur les financements étrangers et la loi anti-boycott. Plusieurs lois sont encore examinées par la Knesset, notamment la loi dite de Juridiction universelle/de la Cour internationale de justice et une loi visant à restreindre sévèrement les financements publics étrangers par la taxation et les plafonnements. Pour obtenir des informations supplémentaires, se reporter au document (en anglais) d'Adalah : 'New Discriminatory Laws and Bills in Israel', juin 2011, disponible à l'adresse :

http://www.adalah.org/upfiles/2011/New_Discriminatory_Laws.pdf; les mises à jour d'Adalah, novembre 2011, 'Campaign Against Human Rights NGOs Continues, as Foreign Funding Bill is Revived & Public Petitions to the Israeli Supreme Court are Threatened', disponibles à l'adresse :

http://www.adalah.org/eng/pressreleases/29_11_11.html; communiqué de presse par plusieurs ONGs israéliennes de droits de l'Homme, The anti-boycott law harms freedom of expression and targets nonviolent political opposition to the Occupation, 12 juillet 2011, disponible à l'adresse :

http://www.adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=12_07_11 et un communiqué de presse d'ONGs israéliennes, 'Urgent Call Regarding Severely Restrictive Funding Bills', 10 novembre 2011, disponible à l'adresse : http://www.adalah.org/eng/pressreleases/10_11_11.html.

L'UE a soulevé publiquement plusieurs préoccupations relatives à ces lois, y compris lors du Rapport annuel de suivi 2010 et lors de la déclaration d'un porte-parole de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur la loi anti-boycott. Voir p. 4 du Rapport de suivi disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_642_en.pdf et la déclaration à l'adresse : http://www.eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2011/20110713_01_en.htm.

En mai 2010, le Secrétaire général des Nations Unies a inclus Israël dans son rapport sur les représailles contre les ONG qui coopèrent avec un mécanisme des droits de l'Homme des Nations Unies. Voir http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.19_en.pdf.

90 La police interdit, empêche ou disperse régulièrement des manifestations légales et pacifiques contre l'érection du Mur/de la Barrière en Cisjordanie, contre la démolition des maisons ou les expulsions de Palestiniens à Jérusalem-Est. Pour obtenir des informations supplémentaires sur la liberté de réunion, voir les rapports suivants : B'Tselem, The Right to Demonstrate in the Occupied Territories, juillet 2010, à : http://www.btselem.org/sites/default/files2/publication/20100715_right_to_demonstrate_eng.pdf; B'Tselem, Show of Force: Israeli Military Conduct in Weekly Demonstrations in a-Nabi Saleh, septembre 2011, disponible à l'adresse : http://www.btselem.org/sites/default/files2/201109_show_of_force_eng.pdf; Al Haq, Repression of Non-Violent Protest in the Occupied Palestinian Territory: Case Study on the village of al-Nabi Saleh, disponible (en anglais) à l'adresse : http://www.alhaq.org/publications/publications-index?task=callelement&format=raw&item_id=102&element=304e4493-dc32-44fa-8c5b-57c4d7b529c1&method=download.



3. LES RELATIONS CONTRACTUELLES UE-ISRAËL : GARANTIR LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL

En contravention avec le droit international, l'Etat d'Israël met en œuvre tous ses accords internationaux avec l'UE sans faire aucune distinction entre son propre territoire et ses colonies illégales, installées sur des territoires occupés après 1967. Ce problème est devenu évident lorsqu'il a été signifié que les exportations israéliennes en provenance des colonies étaient traitées de la même façon que les produits originaires d'Israël proprement dit, et qu'ils bénéficiaient par conséquent du même traitement préférentiel en matière de taxes douanières à leur entrée sur le marché européen. L'exportation des produits originaires des colonies continue d'attirer une attention toute particulière au niveau politique, malgré les tentatives faites par Israël et l'UE pour parvenir à une solution de compromis en 2004. Comme nous le verrons ci-après, le problème affecte aussi d'autres domaines de la politique de l'UE.



Conformément à son devoir de non-reconnaissance (en d’autres termes, l’obligation de ne pas reconnaître comme légale la politique israélienne en matière de colonies de peuplement)⁹¹, l’UE doit rectifier les applications illégales de ses relations contractuelles avec Israël. Rectifier cette situation est aussi l’occasion pour l’UE d’assurer une plus grande cohérence entre sa prise de position officielle concernant les colonies et ses actes dans la pratique. Bien que l’UE soit de plus en plus consciente de l’existence de ce problème et de la nécessité d’y apporter une solution, les mesures adoptées jusqu’à présent n’ont pas eu pour effet d’exclure totalement les colonies des instruments de coopération entre l’UE et Israël.

91 La CIJ déclare dans ses conclusions sur les « Conséquences juridiques de la construction d’un mur dans le territoire palestinien occupé », que les colonies contreviennent à l’Article 49.6 de la 6^{ème} Convention de Genève, et *pourrait* constituer, de même que le régime imposé qui y est associé, une annexion *de facto*. Elle ajoute que tous les Etats ont l’obligation de ne pas reconnaître la situation illégale résultant de la construction du mur. Op. Cit., par. 120 et 159. La résolution du Conseil de sécurité sur les Territoires occupés par Israël rappelle aussi l’obligation de non-reconnaissance de l’annexion par Israël de Jérusalem-Est, Résolution 478 (1980), 2/08/1980, disponible à l’adresse : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0399/71/IMG/NR039971.pdf?OpenElement>. L’objectif du devoir de non-reconnaissance est de contrer les effets d’une situation illégale, et de prévenir le renforcement d’une revendication contraire au droit. Sur le devoir de non-reconnaissance, voir par exemple S. Talmon, *The Duty Not to “Recognise as Lawful” a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation without real Substance?*, In J.-M. Thouvenin & C. Tomuschat (sous la direction de), *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, (Leiden, Boston 2005), pp. 99-125



3.1. IMPORTATION DE PRODUITS DES COLONIES SOUS COUVERT DE L'ACCORD D'ASSOCIATION UE-ISRAËL

L'exportation de produits des colonies vers le marché européen est depuis longtemps une question épineuse dans les relations UE-Israël. L'adoption d'un arrangement technique entre l'UE et Israël, en 2004, avait pour but de réguler cette situation. Cependant, de récentes actions des OSC et du gouvernement britannique ont mis en relief les limites de cet arrangement technique.

3.1.1. Contexte

L'Accord d'association signé par l'UE et Israël en 1995 stipule qu'un traitement préférentiel sera accordé uniquement aux marchandises « produites ou substantiellement transformées » sur le territoire des Etats membres de l'UE et le territoire de l'Etat d'Israël (Protocole 4 de l'Accord d'association entre l'UE et Israël).⁹²

Très peu de temps après la signature de cet accord, le Mattin Group⁹³, soutenu par un certain nombre d'ONG européennes, a fait remarquer qu'Israël exportait des produits originaires des colonies et que, lorsqu'ils arrivaient sur le marché communautaire avec le certificat d'origine EUR1, ils bénéficiaient d'un tarif douanier préférentiel.⁹⁴ Et bien que les importations des colonies représentent une portion assez insignifiante de la totalité des exportations israéliennes vers l'UE, le sujet a immédiatement suscité la controverse.⁹⁵

En 2004, Israël et l'UE sont convenus d'un arrangement technique selon lequel les certificats d'origine des produits israéliens exportés vers le marché européen doivent comporter le code postal de leur lieu de production. Cet arrangement est censé donner aux services douaniers de l'UE la possibilité de faire la distinction entre les produits des colonies et ceux d'Israël proprement dit. Ce compromis permet à l'UE de maintenir sa position officielle selon laquelle les colonies sont illégales et ne font pas partie d'Israël, et que, par conséquent, les marchandises en provenance des colonies ne peuvent pas bénéficier d'un traitement préférentiel. Il permet par ailleurs à Israël de ne pas avoir à reconnaître dans un quelconque document officiel que les produits des colonies ne sont pas des produits israéliens, ni par conséquent à désavouer le lien entre son propre territoire et les colonies.⁹⁶

⁹² Pour l'application de cette règle, l'article 83 de l'accord dit ceci : "Cet accord s'applique, d'une part, aux territoires auxquels renvoient le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans les conditions stipulées dans ces traités et, d'autre part, à l'Etat d'Israël".

⁹³ Le Mattin group est une ONG basée à Ramallah, spécialisée dans les relations extérieures de l'UE.

⁹⁴ Le certificat "EUR1" est un certificat d'origine dont l'utilisation est réservée aux exportateurs installés dans les pays signataires d'un accord d'association avec l'UE, et qui atteste que les produits exportés sont exemptés des taxes de douane, au motif qu'ils correspondent aux critères d'origine stipulés dans cet accord.

⁹⁵ Le volume de produits directement originaires des colonies et exportés vers le marché européen est estimé à 100 million d'euros par an, et le total des taxes douanières qui correspondrait à ces produits est estimé à 7 millions par an. G. Harpaz, "The Effectiveness of Europe's Economic and 'Soft' Power Instruments in its Relations with the State of Israel" (2005), Cambridge Yearbook on European Legal Studies, n° 7 p. 183. Ces chiffres datent de 2005, mais il n'a pas été possible d'en trouver de plus récents.

⁹⁶ R. Frid & G. Harpaz, "Israel: Exported Products to the EU – An Agreement reached Over the Treatment of Products Exported to the EU From the Golan Heights, East Jerusalem, the West Bank and the Gaza Strip (the Territories)" (2004), International Trade Law and Regulation n° 10, p. 32.

Le problème a été porté devant la Cour européenne de Justice (CEJ) avec le cas Brita. La Cour a confirmé la position de l'UE en jugeant que les produits originaires de Cisjordanie ne justifiaient pas d'un traitement préférentiel en vertu de l'Accord d'association UE-Israël.⁹⁷

L'ARRÊT BRITA

Le 10 juillet 2006, Brita, une société allemande importatrice de produits originaires d'une colonie israélienne, a remis en cause l'arrêté d'un tribunal allemand confirmant la décision des services douaniers allemands de taxer ces produits. Les douaniers en avaient décidé ainsi parce qu'ils n'avaient pas été en mesure d'établir de façon certaine que ces marchandises étaient couvertes par l'accord d'association. La Cour d'Appel, Finanzgericht Hamburg, a posé à la CEJ un certain nombre de questions sur l'état du droit européen en la matière. Elle a demandé si l'accord UE-OLP et l'Accord d'association UE-Israël pouvaient s'appliquer sans distinction aux produits accompagnés d'un certificat d'origine israélienne, mais qui s'étaient avérés originaires des TPO, et plus précisément de Cisjordanie.

En réponse à ces questions, la CEJ a déclaré que l'Accord d'association UE-Israël et l'accord intérimaire UE-OLP s'appliquaient à deux territoires distincts, le premier au territoire de l'Etat d'Israël et le second à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. Selon le jugement de la Cour, le fait de reconnaître que les services de douane israéliens puissent délivrer des certificats d'origine pour des produits provenant de Cisjordanie équivaudrait à forcer les services douaniers palestiniens à s'abstenir d'exercer les compétences qui leurs sont conférées par l'accord d'association intérimaire UE-OLP. Cette situation reviendrait à leur imposer des obligations sans leur consentement, ce qui est contraire aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités.⁹⁸

Le jugement de la CEJ établit que l'administration des douanes israéliennes ne peut pas délivrer de certificats valables pour les produits provenant de Cisjordanie.⁹⁹ Cela implique donc que les services de douanes palestiniens sont les seuls habilités à délivrer des certificats d'origine pour les produits provenant des colonies, bien que la CEJ n'utilise pas le mot « colonies » et ne fasse pas référence à la 4ème Convention de Genève. Ce jugement est contredit par la réalité sur le terrain, sachant que l'Autorité palestinienne ne reconnaît pas la légitimité des colonies, et que les autorités douanières palestiniennes n'ont pas davantage la possibilité d'exercer leur compétence dans ces zones.

⁹⁷ Cas C-386/08 Brita GmbH. v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen, CEJ, 29 octobre 2009.

⁹⁸ La Cour s'est référée en cela à l'article 34 de la Convention de Vienne, qui stipule : « Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement ».

⁹⁹ Voir paragraphe 57 du dossier : « Or, il résulte tant de l'article 17 du protocole CE-Israël que de l'article 15 du protocole CE-OLP que les produits originaires des parties contractantes nécessitent une preuve de leur origine afin de bénéficier du traitement préférentiel. Cette exigence d'une preuve valable de l'origine émanant de l'autorité compétente ne saurait être considérée comme une simple formalité pouvant rester inobservée pour autant que le lieu d'origine soit établi par d'autres moyens de preuve. À cet égard, la Cour a déjà jugé que ne saurait être acceptée la validité de certificats délivrés par des autorités autres que celles nommément désignées dans l'accord d'association concerné (voir, en ce sens, arrêt du 5 juillet 1994, Anastasiou e.a., C-432/92, Rec. p. I-3087, points 37 à 41). »



Le fait que les certificats d'origine ne soient pas valables au motif qu'ils n'ont pas été délivrés par l'autorité compétente n'interdit pas aux produits en question d'entrer sur le marché européen. Le certificat d'origine assigne à un produit une « nationalité économique » et détermine les règles de taxation applicables. Par conséquent, si le certificat d'origine a été délivré de manière incorrecte, le produit est considéré comme venant d'un Etat qui n'a pas signé d'accord commercial spécifique avec l'UE et sera donc taxé entièrement.

3.1.2. Les limites de l'arrangement technique

L'arrangement technique, tel qu'il a été conçu, ne garantit pas que tous les produits en provenance des colonies soient effectivement taxés. En juillet 2008, le gouvernement britannique a diligencé une enquête sur les produits agricoles exportés en vertu de l'Accord d'association UE-Israël. Il soupçonnait que certains produits exportés, originaires des colonies, n'en étaient pas moins porteurs d'un code postal correspondant à une ville située en Israël. Le ministre des Finances britannique – ou chancelier de l'Echiquier – a présenté les conclusions de cette enquête au cours d'un débat de la Chambre des Communes en janvier 2010. Les services britanniques aux frontières, au moment de contrôler des cargaisons de fruits et de légumes en provenance d'Israël, avaient identifié des produits originaires des colonies qui prétendaient à un régime de faveur. Dans certains cas, les documents de douane indiquaient un code postal correspondant à une colonie mais n'en revendiquaient pas moins un traitement préférentiel, en d'autres occasions, l'emballage faisait clairement mention d'une adresse dans les colonies, alors que les documents présupposaient un traitement préférentiel. Dans d'autres cas, enfin, le code postal indiqué renvoyait à un siège social situé en Israël proprement dit, et non au lieu réel de production, situé dans les TPO.¹⁰⁰

Il ressort de cette enquête qu'un certain nombre de produits originaires des colonies ne sont pas soumis aux taxes d'importation, et que cela est dû en grande partie à l'incapacité des services douaniers des pays européens à inspecter tous les certificats d'origine qui accompagnent les cargaisons israéliennes. Théoriquement, il est de leur responsabilité de lire chaque formulaire dans le détail, de mettre à part les cargaisons contenant des produits des colonies, et de faire en sorte que ces derniers ne bénéficient pas d'un traitement préférentiel. Mais compte tenu de la nécessité d'assurer en priorité la libre circulation des produits, et des moyens limités mis à la disposition des douaniers pour inspecter chaque cargaison, un certain nombre de produits des colonies parviennent à passer à travers les mailles du filet.¹⁰¹

¹⁰⁰ Débat à la Chambre des Communes sur le commerce UE-Israël, 27 janvier 2010, Colonne 313 WH, disponible à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/chan31.pdf>.
¹⁰¹ Ibid.

3.1.3. Que faire de plus sur la question des produits originaires des colonies ?

Certains Etats membres ont exprimé la volonté de renforcer les actions de l'UE vis-à-vis des produits des colonies, et de faire en sorte que le problème ne soit pas occulté.¹⁰² Cette attitude est encouragée par le rapport 2010 des chefs de mission à Jérusalem. Conformément aux recommandations de ce rapport, les Etats membres devraient :

8) s'assurer que l'Accord d'association UE-Israel n'est pas utilisé pour permettre d'exporter vers l'UE des produits cultivés ou manufacturés dans les colonies ou à Jérusalem-Est

9) Sensibiliser l'opinion publique sur les produits originaires des colonies, par exemple en fournissant aux principaux distributeurs européens des indications sur l'étiquetage des produits originaires des colonies.¹⁰³

A ce jour, et d'après les informations dont nous disposons, l'UE et ses Etats membres n'ont pris aucune mesure spécifique pour mettre en œuvre ces recommandations. Les choix qui se présentent sont les suivants :

- *Inverser la charge de la preuve*

En principe, l'une des façons de résoudre le problème serait qu'Israël fasse la distinction entre produits des colonies et produits d'Israël proprement dit, et qu'il exporte les premiers comme s'ils provenaient d'un pays tiers, et donc sans le certificat EUR1. Cela supposerait que l'UE, dans un premier temps, aborde de nouveau le problème de l'interprétation de l'Accord d'association lors du Conseil d'association et qu'Israël accepte cette nouvelle situation, ce qui serait pour l'UE une bonne occasion de réaffirmer sa position quant à l'interprétation de la clause territoriale de l'accord d'association. Si l'UE propose une modification de l'arrangement technique et que celle-ci est refusée par Israël, cela donne en théorie la possibilité d'avoir recours à une procédure d'arbitrage.¹⁰⁴

L'UE et ses Etats membres ont aussi à leur disposition d'autres moyens de traiter le problème, de manière plus unilatérale, et d'affirmer leur position sur le caractère illégal des colonies.

- *Mesures de restriction sur le commerce avec les colonies*

Conformément au devoir de non-reconnaissance dont est redevable l'UE et ses Etats membres, une option à envisager serait que l'UE, un Etat membre ou un groupe d'Etats membres, mette en place des mesures restrictives portant sur ces produits, ou sur les sociétés qui les exportent. Même s'il semble a priori que l'application pratique de ces mesures doive se heurter aux

¹⁰² Entretien avec des officiels européens, mars 2011.

¹⁰³ Rapport des chefs de mission à Jérusalem et à Ramallah sur Jérusalem-Est (Jérusalem, décembre 2010) : http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/10_01_11_eu_hom_report_on_east_jerusalem.pdf.

¹⁰⁴ Selon l'article 75 de l'Accord d'association UE-Israel, si les parties ne parviennent pas à régler un litige devant le Conseil d'association, elles peuvent avoir recours à une procédure d'arbitrage. Cette procédure suppose la nomination d'un arbitre par chacune des parties à cet accord. Un troisième arbitre est désigné par le Conseil d'association.



mêmes difficultés que la mise en œuvre de l'arrangement technique en termes d'identification des produits originaires des colonies au moment de leur entrée sur le marché de l'UE, cela pourrait être un facteur de dissuasion important pour les exportateurs de ces produits. Si l'UE ou l'un de ses Etats membres prenait des mesures restrictives à l'encontre des produits des colonies, un procès emblématique contre les exportateurs les plus connus seraient sans doute indispensables pour les amener à cesser leurs pratiques. Considérant ses effets probables et le signal politique fort qu'elle constituerait en matière d'opposition à la politique d'occupation d'Israël, cette option ne devrait pas être complètement écartée.

CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES SUR LES MESURES RESTRICTIVES APPLICABLES AUX PRODUITS DES COLONIES

Bien que l'adoption de mesures restrictives soit en théorie possible pour l'UE elle-même ou pour l'un de ses Etats membres, cette démarche s'accompagne de considérations politiques et d'incertitudes juridiques en ce qui concerne le droit international du commerce (c'est-à-dire des réglementations de l'OMC).

En vertu de l'article 215(5) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le droit européen autorise le recours à des sanctions/mesures restrictives contre des personnes physiques ou morales, des groupes ou des entités non gouvernementales. Ces mesures incluent les embargos sur les armes, les refus de visas, les restrictions concernant les transactions financières et l'interdiction des importations. Conformément à sa pratique consistant à adopter des mesures restrictives pour faire avancer sa politique étrangère, l'UE pourrait s'appuyer sur sa position ferme à l'égard de l'illégalité des colonies pour justifier des sanctions visant les sociétés israéliennes qui produisent des denrées dans ces zones et les exportent ensuite dans les pays de l'Union.

Selon la procédure indiquée pour des mesures de cet ordre en vertu du Traité sur l'Union européenne (TUE), il est nécessaire que la proposition qui en est faite par l'un des Etats membres ou par le Haut Représentant soit adoptée à l'unanimité par le Conseil européen.¹⁰⁵ Même si des sanctions ont déjà été utilisées par l'UE et bien qu'elles soient en théorie envisageables, la clause du vote à l'unanimité freine considérablement l'adoption de mesures restrictives à l'égard de sociétés israéliennes ou de produits originaires des colonies.

Une autre possibilité est l'adoption de mesures restrictives par un Etat membre à titre individuel. Bien que le commerce international soit de la compétence de l'UE, l'article 24 (2) du Règlement 260/2009 autorise des restrictions sur les importations, pour des raisons de moralité publique, de politique publique ou de sécurité publique, à condition de ne pas enfreindre la législation de l'UE. Reste à savoir si le respect du DIH relève du domaine de la politique publique dans la législation du pays qui décide de cette interdiction.

¹⁰⁵ Voir Article 215 du TFUE, et articles 24 et 30 du TUE.

De plus, si l'UE devait adopter des mesures restrictives à l'égard de sociétés israéliennes faisant commerce des produits des colonies, ou contre l'importation des produits des colonies, la légalité de cette mesure pourrait être portée devant l'OMC. Si une remise en cause des sanctions passait le test préliminaire de compétence d'un panel de l'OMC, il n'est pas certain que celui-ci décide que la juridiction d'Israël s'étende aux TPO en vertu des règles de l'OMC.¹⁰⁶ De surcroît, il faudrait analyser la légalité des mesures restrictives à la lumière de l'article XX du GATT, qui énumère les exceptions à la règle de non-discrimination.

Considérant l'absence de références aux droits de l'Homme dans la jurisprudence des panels de l'OMC et le précédent constitué par le cas Brita, le point le plus solide en faveur des mesures restrictives se trouve dans l'énoncé de l'article XX(d) du GATT. Cet article autorise les mesures restrictives « nécessaires pour assurer la conformité avec les lois et les réglementations qui ne sont pas contraires aux clauses du présent accord, y compris sur le renforcement des opérations douanières ».

Sachant que les accords d'association, tant avec Israël qu'avec l'Autorité palestinienne, font partie de la législation de l'UE, et que le cas Brita a permis de rappeler que chacun de ces accords avait sa propre portée territoriale où s'exerçait la juridiction exclusive de chacun, l'UE pourrait justifier l'adoption de mesures restrictives par le besoin de renforcer la mise en œuvre de ces accords. Agir de cette façon permettait à l'UE d'aller un peu plus loin dans le respect de son obligation de ne pas reconnaître une situation contraire au droit international.

- **Garantir un étiquetage correct de ces produits**

Autrement, et comme le recommandent les chefs de mission dans leur rapport sur Jérusalem-Est, garantir un étiquetage correct des produits des colonies proposés à la vente sur le marché européen pourrait aussi constituer un moyen de traiter ce problème. Outre que cette mesure satisfait le droit des consommateurs en leur permettant d'effectuer un choix éclairé face à ces produits, son adoption par les Etats membres renforcerait la position de l'UE en affirmant de facto que les produits des colonies ne sont pas des produits d'Israël.

Cette pratique a déjà été appliquée par le Royaume Uni pour les produits agricoles. Conformément à la Directive de l'UE 2000/13, qui stipule que l'étiquetage mentionnant l'origine, s'il existe, doit être exact et précis,¹⁰⁷ le gouvernement britannique a publié à l'intention des détaillants des directives sur l'étiquetage des produits agricoles provenant des TPO.¹⁰⁸ Ces

¹⁰⁶ L'Article XXVI (5) (a) du GATT stipule que cet accord s'applique, pour chacune des parties contractantes, « au territoire métropolitain et aux autres territoires dont il a la responsabilité sur le plan international ».

¹⁰⁷ Directive 2000/13/EC du Parlement européen et du Conseil européen, le 20 mars 2000, sur le contenu des lois des Etats membres relativement à l'étiquetage, à la présentation et à la publicité des denrées alimentaires, Journal officiel de l'Union européenne, 6 mai 2000, L 109/29, disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:109:0029:0042:EN:PDF>.

¹⁰⁸ Labelling Guidelines, Department for Environment, Food & Rural Affairs, 10 décembre 2009, disponible à l'adresse <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/labelling-palestine.pdf>.



directives renseignent les commerçants sur la manière d'indiquer l'origine et la description afférente pour un produit originaire de Cisjordanie, cultivé par un producteur palestinien ou par des colons israéliens.

Comme le confirment les experts, et malgré le fait que ces directives ne sont pas contraignantes, toutes les grandes chaînes de supermarchés au Royaume-Uni, à l'exception d'une seule, ont renoncé à stocker des produits provenant des colonies. Le détaillant qui continue à vendre ces produits respecte scrupuleusement un étiquetage conforme aux directives du gouvernement.¹⁰⁹ Ces directives ont constitué un facteur de dissuasion important, et d'autres Etats membres, à l'exemple du Royaume-Uni, pourraient adopter des mesures analogues.¹¹⁰

3.2. AUTRES CAS D'APPLICATION ILLÉGALE DES INSTRUMENTS DE COOPÉRATION UE-ISRAËL ET RÉPONSE DE L'UE



Comme nous l'avons dit plus haut, l'extension aux TPO, par Israël, de ses accords extérieurs ne se limite pas à l'Accord d'association UE-Israël. A ce jour, l'UE a rencontré ce même problème d'extension territoriale dans le cadre de divers programmes et agences..



3.2.1. Ajustement aux instruments de coopération et accords existants

Les cas suivants rappellent les mesures prises par l'UE lorsqu'elle s'est trouvée confrontée au problème de l'extension territoriale de ses instruments de coopération avec Israël.

- *Participation d'Israël aux 5ème, 6ème et 7ème Programmes-cadres pour la recherche et le développement*

Des problèmes identiques à ceux que nous venons d'évoquer se sont posés en 2005, à propos des 5ème et 6ème Programmes-cadres pour la recherche et le développement technologique. Pressée par des questions des parlementaires, la Commission a admis, bien qu'avec une certaine réticence, que des entités basées dans les colonies participaient à ce projet.¹¹¹ La Commission a ensuite pris des mesures de précaution pour éviter la même situation avec le PC7, en établissant un « système de filtrage »¹¹² permettant de bloquer la participation des

¹⁰⁹ Entretien avec Phyllis Starkey, ex-membre du Parlement britannique, juin 2011.

¹¹⁰ Il est intéressant de noter qu'en septembre 2010, plusieurs membres du Parlement européen ont rédigé une déclaration écrite sur l'étiquetage des produits originaires des TPO pour réclamer des directives en ce sens. Cette proposition, toutefois, n'a pas recueilli un nombre suffisant de signatures. Voir : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P7-DCL-2010-0064+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

¹¹¹ En réponse à une question posée à la Commission par Graham Watson (ADLE), eurodéputé, qui s'inquiétait des rumeurs de participation aux PC5 et PC6 d'entités basées dans les colonies, la Commissaire Ferrero-Waldner a répondu : « La Commission examine des suggestions selon lesquelles des entités basées dans les colonies ont participé à des programmes de coopération bilatéraux avec l'Etat d'Israël, à la lumière des obligations contractuelles souscrites », 12 décembre 2005, E-4633/05, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2005-4633&language=EN>.

¹¹² « Armé de la liste des adresses compilées par la Commission pour la mise en place de 'l'arrangement technique' sur les règles d'origine, la Direction générale pour la Recherche de la Commission européenne vérifie par rapport à cette liste l'adresse de toutes les entreprises pour lesquelles elle peut avoir un 'doute raisonnable'. Si le doute subsiste, la Commission consulte l'ISERD, la Direction interministérielle israélienne pour le Programme-Cadre. » S. Rockwell & C. Shamas, (2005), p. 30, Op. Cit.

entités basées dans les colonies. La charge administrative que représente pour la Commission les tentatives faites pour prévenir la participation des entités basées dans les colonies à ce programme et « l'arrangement pratique » qu'elle a convenu avec son interlocuteur israélien, ne sont pas sans rappeler l'approche adoptée pour la question de l'importation des produits des colonies. D'après un rapport du REMDH, le système mis en place ne constitue pas un filtre efficace par rapport aux entités basées dans les colonies.¹¹³ Contrôler les coordonnées de toutes les entités juridiques, dans tous les contrats, impose à la Commission une charge de travail administratif ingérable. De plus, cet arrangement ne s'étend pas aux sociétés affiliées au ministère israélien de l'Industrie et de la Recherche. En outre, une société enregistrée en Israël mais dont les locaux ou les activités se situent dans les colonies peut participer sans aucun problème. C'est exactement ce qui s'est passé pour le PC7. La société Ahava Dead Sea Laboratories est une entité juridique enregistrée en Israël, mais son usine, ses laboratoires de recherche et son centre d'accueil sont situés dans les TPO, plus précisément à Mitzpe Shalem, à 1 km environ de la rive occidentale de la mer Morte, et à 10 km au nord de la « ligne verte ». Ahava a participé à trois projets de recherche sponsorisés par le PC7, et a reçu à ce titre un total de 1.13 millions d'euros.¹¹⁴

En 2011, en réponse à la question d'un parlementaire, la Commission a fait savoir qu'elle étudiait les manières possibles d'évaluer, et éventuellement de traiter, ce genre de situation dans la perspective du prochain Programme-Cadre (HORIZON 2020).¹¹⁵

Notons qu'aucune clause de sauvegarde pour éviter la participation des entités basées dans les colonies n'a été ajoutée au protocole autorisant la participation d'Israël aux Programmes de la Communauté (autre que le PC7) – et que le Parlement européen n'a pas encore avalisé.¹¹⁶ Une motion de résolution adoptée par la commission AFET du PE en appelle à la Commission et aux Etats membres pour faire en sorte que la participation des entités israéliennes aux programmes de la communauté soit conforme à la législation et à la politique actuelle de l'UE, une attention toute particulière étant portée aux mesures visant à interdire la participation de sociétés et d'organisations basées dans les colonies aux programmes concernés.¹¹⁷

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Réponse de la Commission européenne à une question écrite de Keith Taylor, eurodéputé, 19 juillet 2011, P-006190/2011, disponible à l'adresse :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2011-006190&language=EN>.

¹¹⁵ Réponse de la Commission européenne à une question écrite de Keith Taylor, eurodéputé, 13 septembre, P-007789/2011, disponible à l'adresse :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2011-007789&language=EN>

Pour de plus amples informations sur HORIZON 2020, voir

http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

¹¹⁶ Voir page 65 .

¹¹⁷ Motion pour une résolution visant à ranimer le débat sur les déclarations du Conseil et de la Commission en vertu de la Règle<TitreSuite</TitreSuite>< 103(2) des Règles de Procédure, déposée</TitreRecueil> par <Depute>Véronique De Keyser</Depute>, <Commission>{AFET}au nom du Comité des Affaires étrangères, sur la </Commissi<conclusion d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël d'autre part, portant sur le cadre d'un accord entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël sur les principes généraux qui régissent la participation de l'Etat d'Israël aux Programmes de la Communauté, B6-0616/2008, disponible à l'adresse:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B6-2008-0616&language=EN>.



• *Participation d'Israël au Programme Euromed Heritage*

La Direction des Antiquités d'Israël a participé aux trois premières phases du Programme Euromed Heritage.¹¹⁸ APRODEV a attiré l'attention de la Commission européenne sur le fait que cette institution était basée à Jérusalem-Est, en territoire occupé, et qu'une collaboration avec une entité de cette nature posait problème par rapport à l'obligation de non-reconnaissance de l'UE. La Commission a supprimé les références de la Direction des Antiquités d'Israël et son adresse à Jérusalem-Est de la liste qui figure sur le site de l'UE. Actuellement, la Direction des Antiquités ne participe pas à ce programme.

• *Prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)*

En 2006, la BEI a renouvelé sa coopération avec Israël en signant deux contrats de prêt. Le premier prêt, d'un montant de 200 millions d'euros, était destiné à des projets sur l'environnement. Le second, destiné au financement de petites et moyennes entreprises dans les secteurs du tourisme, de la santé et de l'éducation, s'élevait à 75 millions d'euros.¹¹⁹ Le Mattin Group a demandé à la BEI si elle avait pris les précautions nécessaires pour faire en sorte que la Banque Hapoalim, la banque israélienne gérant les prêts destinés au soutien des petites et moyennes entreprises ne fournisse pas de financements appuyés par la BEI à des entités basées dans les colonies. Il s'est aussi inquiété de savoir si la BEI empêcherait l'allocation de prêts pour le programme environnemental à des colonies des TPO.

Au sujet du contrat relatif aux projets sur l'environnement, la BEI a répondu que tous les sous-projets devaient impérativement lui être soumis pour examen et approbation, y compris le détail de la portée et de la localisation de chaque sous-projet, avant toute autorisation de financement. Dans ce contexte, la BEI affirme ne pas accepter de sous-projet situé dans une colonie, ou visant à aider au développement des activités dans une colonie. Toutefois, elle n'a pas répondu aux questions portant sur la nature des mécanismes de contrôle mis en œuvre.¹²⁰

Après enquête par le Mattin Group, il semble que le premier type de prêts de la BEI ait été accordé à des municipalités situées dans les zones les moins développées d'Israël, dont plusieurs sont précisément celles où se concentre la minorité arabe palestinienne. En ce qui concerne le second type de prêt, il est peu vraisemblable que la Banque Hapoalim puisse exclure du bénéfice de ces prêts les entités basées dans les colonies sans enfreindre la réglementation israélienne contre la discrimination, qui impose le même traitement pour toutes les entités israéliennes, sans considération de leur domiciliation. La BEI a tourné la difficulté en mettant fin à ce dispositif, officiellement pour cause d'utilisation erronée.¹²¹

¹¹⁸ Voir rapport d'évaluation du Programme du Patrimoine Euromed (Euromed Heritage I, II et III), disponible à l'adresse : <http://www.euromedheritage.net/intern.cfm?menuID=7>

Ce programme est une initiative régionale dans le cadre de la PEV, qui finance des projets relatifs à la préservation du patrimoine culturel dans les pays de la Méditerranée. Depuis 1998, il a accordé à différents projets des subventions d'un montant total de plus de 50 million d'euros.

¹¹⁹ Voir rapport d'activité (European Investment Bank's Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership on Financing Operations in Israel, mai 2011), disponible en anglais à l'adresse : http://www.eib.org/attachments/country/israel_2011_en.pdf.

¹²⁰ Correspondance fournie par le Mattin Group, Ramallah.

¹²¹ Conversation avec Charles Shamas, associé principal du Mattin Group, Ramallah, avril 2011.

3.2.2. Un changement dans l'approche de l'UE ?

Ces quelques exemples montrent que les institutions de l'UE ont tendance à traiter le problème a posteriori, une fois qu'il a été mis en exergue. Cependant, on note désormais des signes qui tendraient à prouver que les institutions européennes prennent peu à peu conscience de la nécessité de reconnaître, voire pour certaines d'entre elles de traiter ce problème a priori. La déclaration du Conseil d'association UE-Israël du 22 février 2011 va clairement dans ce sens :

« L'élaboration d'un accord de coopération opérationnelle entre Israël et Europol est aussi en bonne voie. Le premier projet d'accord a été soumis pour examen en décembre 2010. Les dispositions nécessaires sont prises pour une application territoriale correcte de cet instrument et d'autres instruments ». ¹²² (souligné par nous, traduction libre)

Toutefois, excepté cette indication figurant ce paragraphe sur l'accord Europol-Israël et dont les détails ne sont pas encore connus, les mesures prises à ce jour ne vont pas vraiment dans le sens d'une politique plus active de non-reconnaissance de la politique de colonisation israélienne.

• *L'accord de coopération Europol-Israël*

L'Article 15 du premier projet de l'accord de coopération opérationnelle entre Europol et Israël prévoyait « la possibilité pour un ou plusieurs agents de liaison Europol d'être stationnés auprès de la police nationale d'Israël », auquel cas « la police nationale d'Israël fera en sorte de fournir à ces agents de liaison les installations nécessaires (...) dans les locaux de la police nationale d'Israël, et à ses frais ». Sachant que les bureaux de la police nationale israélienne sont situés dans un quartier de Jérusalem-Est (Sheikh Jarrah), cette clause enfreint l'obligation faite à l'UE de ne pas reconnaître l'annexion unilatérale des territoires occupés. De plus, cette coopération irait à l'encontre de sa propre politique de ne pas avoir de relations officielles avec des responsables israéliens opérant sur une partie quelconque du territoire occupé après 1967. Cette clause (article 15) a été supprimée dans les avant-projets suivants.

Le rapport de suivi de la PEV sur Israël, en 2010, dit ceci :

« Dans le domaine de la police et de la coopération judiciaire, Europol a approuvé un mandat de négociation avec Israël pour un accord de coopération opérationnelle comprenant une clause selon laquelle le traitement des données sera conforme au droit international et les informations provenant d'un territoire palestinien occupé soient dûment signalées comme telles, de façon identifiable par les autorités d'un Etat membre de l'UE ». ¹²³ (traduction libre)

¹²² Déclaration de l'UE lors du 10^{ème} Conseil d'association UE-Israël, Op. Cit. parag. 38.

¹²³ Rapport de suivi, Israël (2010), Op. Cit., pp.12-13.



Dans la mesure où Europol et ses Etats membres sont soumis à l'interdiction de stocker et de traiter des données clairement obtenues en violation des droits de l'Homme,¹²⁴ il est de fait essentiel que les Etats membres de l'UE puissent savoir si des données en provenance d'Israël ont été obtenues dans les TPO, ou par l'intermédiaire d'une personne sortie d'un TPO et placée en détention illégale sur le territoire de la puissance occupante.

• *Décision de la Commission sur la protection des données personnelles*

On trouve une autre tentative pour réaffirmer la position de l'UE sur le statut des TPO dans la Décision de la Commission en date du 31 janvier 2011 sur la protection par l'Etat d'Israël des données personnelles.¹²⁵ Cette Décision autorise le transfert transfrontalier des données personnelles à des fins commerciales. En vertu de l'article 2.2:

« La présente décision est appliquée conformément au droit international. Elle est sans préjudice du statut du plateau du Golan, de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, dont Jérusalem-Est, aux termes du droit international. »

Il est intéressant de noter que le paragraphe 14 du préambule dispose que

« Les conclusions relatives au niveau de protection adéquat figurant dans la présente décision concernent l'Etat d'Israël, tel que défini conformément au droit international. Les transferts ultérieurs à un destinataire établi en dehors du territoire de l'Etat d'Israël, tel que défini conformément au droit international, devraient être considérés comme des transferts de données à caractère personnel à un pays tiers. »

L'impact de ces insertions est un pas en avant en ce qui concerne la volonté de l'UE de manifester plus clairement son souhait de rester cohérente vis-à-vis de sa position sur le statut des territoires occupés. Néanmoins, c'est un pas limité, sachant que la « clause territoriale » reste soumise à des interprétations différentes de la part d'Israël et de l'UE. En outre, la façon dont l'UE entend faire respecter cette clause reste à définir.¹²⁶

¹²⁴ L'Article 4(4) de l'Acte du 3 novembre 1998 fixant les règles concernant la réception par Europol d'informations provenant de parties tierces stipule : « ...les informations qui ont été clairement obtenues par un Etat tiers, en violation flagrante des droits de l'Homme, ne seront pas stockées dans le système d'information Europol ni dans ses fichiers d'analyse ». La même condition a été réitérée par la décision du Conseil 2009/934/JHA en date du 30 novembre 2009 adoptant les règles de mise en œuvre qui régissent les relations d'Europol avec ses partenaires, y compris l'échange de données personnelles et d'informations confidentielles : "Article 20: 4. Sans préjudice de l'Article 31 de la Décision d'Europol, les informations qui ont été clairement obtenues par un Etat tiers en violation flagrante des droits de l'Homme ne seront pas traitées."

¹²⁵ Décision de la Commission du 31 janvier 2011 constatant, conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par l'Etat d'Israël concernant le traitement automatisé des données à caractère personnel, Journal officiel de l'Union européenne, 1er février 2011, L 27/39.

¹²⁶ La protection des données n'est pas une question territoriale, mais juridictionnelle. La localisation géographique de la création des données importe peu. Ce qui importe, ce sont les autorités auxquelles doivent rendre compte les entités qui génèrent et qui stockent des données. Par conséquent, même la création d'un mécanisme permettant de tracer la diffusion de données personnelles provenant d'une entité basée dans une colonie et d'empêcher leur transfert ne serait pas sans danger, sachant que la Décision s'applique aux transferts de données automatisés au niveau international, qui échappent au contrôle des autorités publiques. Il faut ajouter que cette clause ne traite pas de la possibilité d'un transfert de données générées par une entité européenne à une entité basée dans une colonie.

UTILISATION DES STATISTIQUES ISRAËLIENNES DANS LES DOCUMENTS DE L'OCDE

Les attendus de la décision du Conseil concernant les données personnelles suivent un schéma analogue à celui des mesures adoptées lors de l'accession d'Israël à l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique (OCDE). Bien que l'OCDE ne soit pas une institution de l'Union européenne, les Etats membres de l'UE y sont directement impliqués. Suite aux efforts de lobbying d'un certain nombre de pays européens, les Etats membres de l'OCDE se sont mis d'accord sur le texte d'un « avertissement », inclus dans tous les documents où figurent des statistiques israéliennes. Ce texte dit ceci :

« Les données statistiques concernant Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes, et relèvent de leur seule responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de Cisjordanie selon les termes du droit international. »

Le Comité de l'OCDE sur les statistiques a en outre suggéré qu'avec la coopération des autorités israéliennes, il pourrait évaluer l'impact qualitatif de l'inclusion du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies sur les études macro-économiques ou autres.

L'adoption de cet avertissement ne représente pas autre chose qu'une timide tentative pour exprimer un désaccord vis-à-vis de la politique d'Israël dans les TPO – ou plutôt une divergence d'opinion. L'expression « statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de Cisjordanie selon les termes du droit international » permet toutes les interprétations, et cet avertissement n'est qu'une manière de reconnaître cette différence d'interprétation. Il ne prend pas parti quant au caractère illégal des colonies.

Les Etats membres de l'OCDE ont refusé de mettre en œuvre des mesures plus strictes, qui auraient été plus conformes à l'obligation qui leur est faite par le droit international de ne pas reconnaître les pratiques illégales d'Israël. Ces mesures supposeraient, par exemple, la différenciation ou la désagrégation des indicateurs statistiques, selon qu'ils incluent ou qu'ils excluent les données concernant Jérusalem-Est et les colonies des TPO.

Reste à savoir, plus généralement, si des mesures de précaution adaptées seront prises en ce qui concerne les différents accords UE-Israël actuellement en gestation. Ces mesures devront se fonder sur une solide évaluation des tentatives déjà faites par l'UE pour rectifier ses pratiques.



4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le présent rapport estime que l'UE n'a pas utilisé tous les moyens à sa disposition pour promouvoir le respect par Israël de ses obligations envers le droit international, et qu'elle n'a pas fait le nécessaire pour mettre ses relations contractuelles avec Israël en totale conformité avec ses propres engagements vis-à-vis du droit international.

APRODEV et le REMDH déplorent que l'UE ne se décide toujours pas à utiliser les instruments dont elle dispose pour exercer des pressions sur son partenaire israélien afin qu'il respecte le droit international, et pour réaffirmer sa position dans l'ensemble de ses relations bilatérales avec Israël. Bien qu'APRODEV et le REMDH aient pris bonne note du fait qu'avec la promesse récente d'un rehaussement de ces relations, l'UE a établi un lien entre l'extension de la coopération politique et économique et le développement des négociations de paix, ils estiment par ailleurs que l'actuelle révision de la PEV offre à l'UE une occasion unique de revoir les modalités de ses relations bilatérales avec Israël. Une telle démarche supposerait une politique adéquate de conditionnalité à l'égard d'Israël, fondée sur le respect du DIDH et du DIH ; un mécanisme de rapport cohérent et complet sur les violations perpétrées par Israël dans les TPO ; le recours à un dialogue effectif entre l'UE et Israël ; et un véritable partenariat avec les OSC israéliennes et palestiniennes pour promouvoir le respect par Israël du droit international.



En ce qui concerne la mise en œuvre des relations contractuelles UE-Israël au mépris du droit international, APRODEV et le REMDH regrettent que, lorsqu'elle s'est trouvée confrontée à ce problème, l'Union européenne ait continuellement adopté des mesures insuffisantes pour garantir une exclusion effective des colonies et des territoires annexés de la coopération UE-Israël, ce qui a permis à Israël de maintenir des pratiques contraires au droit international. Malgré la conscience de plus en plus nette de ce problème au sein même des institutions de l'UE et en dépit de quelques tentatives pour le traiter a priori, il est regrettable que les mesures adoptées à ce jour n'aient pas constitué des étapes concrètes menant à exclure dans les faits les colonies et les territoires annexés des instruments de coopération de l'UE. Plutôt que de s'accommoder des politiques illégales d'Israël dans les TPO, l'UE doit impérativement mettre en place des mesures plus strictes, conformément à l'obligation qui lui est faite par le droit international de ne pas reconnaître ces pratiques israéliennes illégales.

Fidèle à ses engagements et à ses objectifs, l'UE doit développer et mettre en œuvre une stratégie qui place le respect par Israël du droit international au centre de ses efforts pour remettre en marche le processus de paix au Moyen-Orient. Cette stratégie devrait à la fois accroître la capacité de l'UE à promouvoir le respect du droit international et l'amener à respecter ses propres obligations à cet égard dans ses relations avec Israël. Cette approche devrait inclure les éléments suivants :



4. 1. ACCROÎTRE LA CAPACITÉ DE L'UE À PROMOUVOIR AUPRÈS D'ISRAËL LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL DANS LES TPO

4.1.1. Mise en œuvre d'une conditionnalité positive basée sur le respect du DIDH et du DIH

Conformément aux éléments qui figurent dans le rapport de suivi de la PEV et dans les Lignes directrices de l'UE sur la promotion du respect du droit international, l'UE devrait adopter l'approche « more for more » ou de conditionnalité positive, afin de faire avancer l'idée d'une paix juste et durable dans la région. Pour ce faire, l'UE devrait conditionner le renforcement de ses relations avec Israël aux progrès réalisés en termes de respect du DIH et du DIDH. Dans cet esprit, l'UE doit d'abord mettre en place des critères de référence concernant le DIH et le DIDH qui reflètent les obligations d'Israël à l'égard du droit international.

Ces critères de référence devraient refléter, entre autres, les obligations suivantes :

Critères de référence du DIH et DIDH :

- Garantir la protection des civils, conformément aux normes et principes fondamentaux du DIDH et du DIH.** En ce qui concerne le droit humanitaire, notamment, les principes fondamentaux de distinction, de nécessité militaire et de proportionnalité doivent être respectés.
- Garantir le respect du droit à la vie, et cesser immédiatement les pratiques contraires au droit international telles que les exécutions sommaires et la torture, ainsi que toutes autres formes de traitements cruels, inhumains et dégradants à l'égard des prisonniers et des détenus.**
- Garantir le respect de la liberté de circulation pour des personnes et des marchandises à l'intérieur des territoires de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est et la bande de Gaza et entre eux, ainsi que vers les TPO et en provenance des TPO.**
- Garantir le respect des droits économiques, sociaux et culturels des Palestiniens, comme le droit à la santé, à l'éducation, au travail, à des moyens de subsistance et à un niveau de vie suffisant.** En ce sens, Israël doit garantir l'accès sans entraves la fourniture d'aide humanitaire dans les TPO. De plus, Israël doit lever tous les obstacles à la mise en œuvre des instruments de développement et économiques de l'UE destinés aux Palestiniens, en particulier l'Accord d'association intérimaire UE-OLP.
- Garantir le respect de l'interdiction faite par le droit international d'instaurer un changement démographique fondamental dans la composition des territoires occupés.** A cet égard, Israël doit démanteler les colonies telles

qu'elles sont constituées actuellement (y compris les avant-postes non autorisés) en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et interrompre immédiatement sa construction et son expansion, même pour des raisons de croissance naturelle. De plus, Israël doit s'abstenir de procéder au déplacement forcé des populations palestiniennes dans les TPO, et mettre un terme aux opérations intensives d'expropriation, de confiscation et d'annexion de facto des terres palestiniennes. Il doit aussi renoncer à la pratique consistant à révoquer le statut de résident des Palestiniens habitant à Jérusalem-Est, et cesser de faire obstacle au regroupement familial. Par ailleurs, Israël doit mettre un terme aux démolitions de maison et à la destruction des propriétés privées et des infrastructures indispensables à la survie de la population civile palestinienne, en particulier (mais pas uniquement) des réseaux de distribution d'eau et d'électricité.

■ ■ ■ ■ ■ **Garantir le respect de l'interdiction faite par le droit international de recourir au châtiment collectif.** A cet égard, Israël doit immédiatement et sans condition lever le blocus illégal de la bande de Gaza. De plus, Israël ne doit pas illégalement priver l'autorité palestinienne de ses revenus fiscaux.

■ ■ ■ ■ ■ **Garantir le respect du droit des Palestiniens à bénéficier d'un procès équitable, et mettre un terme à la pratique de la détention administrative des Palestiniens en violations du droit international.**

■ ■ ■ ■ ■ **Prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre l'impunité, notamment en menant des enquêtes effectives, rapides, complètes et impartiales sur toutes les allégations de violations du DIDH et du DIH commises par les forces de sécurité israéliennes, et entamer des poursuites judiciaires contre les coupables présumés.**



Le fait qu'Israël ait satisfait ou non aux obligations répondant à ces critères de références devrait être évalué dans un certain nombre d'occasions :

- Lorsque elle envisage de donner à Israël un accès accru au marché intérieur européen et à une coopération sectorielle plus large, dans le cadre du rehaussement par exemple, l'UE devrait systématiquement et soigneusement évaluer le respect par Israël de ses obligations envers le DIH et le DIDH en sa qualité de puissance occupante, sur base des critères définis plus haut.¹²⁷
- Au moment d'avaliser par un vote les accords signés entre l'UE et Israël, le Parlement européen devrait respecter les mêmes critères.

Dans cette optique, le Parlement européen devrait maintenir le « gel » actuel de son vote sur le Protocole relatif à la participation d'Israël aux programmes communautaires, et sur le protocole relatif à l'accord ACAA, jusqu'à ce que les critères énumérés ci-dessus soient respectés.

4.1.2. Inclure les obligations d'Israël en matière de DIDH et DIH vis-à-vis des TPO dans la stratégie de l'UE relative aux droits de l'Homme concernant Israël

Pour faire en sorte qu'Israël se conforme aux critères DIH et DIDH, l'UE doit inscrire le respect de ces critères dans les priorités de la stratégie de l'UE relative aux droits de l'Homme concernant Israël.¹²⁸ L'UE, en coopération avec les OSC israéliennes et palestiniennes, devrait développer des stratégies et des programmes destinés à promouvoir le respect par Israël du droit international. Le respect par Israël du droit à la liberté d'association, d'expression et de réunion devrait aussi être une priorité dans la stratégie droits de l'Homme de l'UE concernant Israël.

4.1.3. Inclure les obligations d'Israël en matière de DIDH et DIH dans le futur Plan d'action EU-Israël

Tout futur Plan d'action UE-Israël devrait refléter les obligations d'Israël en tant que puissance occupante, en vertu du droit international. Dans l'hypothèse de la rédaction d'un nouveau plan d'action, l'intention de « travailler ensemble à la promotion des valeurs communes de démocratie, d'état de droit et de respect des droits de l'Homme et du droit humanitaire international », telle qu'elle figure dans le document actuel, devrait se traduire en objectifs, en actions et en programmes concrets, dans le droit fil des critères mentionnés ci-dessus.

¹²⁷ Si elle envisage un rehaussement de ses relations avec Israël, l'UE devrait aussi évaluer le respect des droits de l'Homme par Israël à l'intérieur même du pays, y compris le respect des droits de la minorité arabe palestinienne et les libertés d'association, d'expression et de réunion. Sur les outils de l'UE pour la promotion des droits de la minorité arabe palestinienne, voir le rapport du REMDH : « L'UE et la minorité arabe palestinienne en Israël », février 2011, disponible à l'adresse suivante : http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Ra_ArabMinority_Fr_web72Dpi_860691763.pdf.

¹²⁸ L'UE est en voie d'adopter des stratégies sur les droits de l'Homme pour les pays tiers, pour déterminer les priorités des actions de l'UE en matière de droits de l'Homme et de démocratie dans chacun des pays considérés au cours des trois prochaines années. Une stratégie pour Israël et pour les TPO est actuellement finalisée. L'UE se propose de revoir ces stratégies une fois par an. Alors que le modèle de stratégie soumis aux délégations de l'UE à travers le monde couvre les différents sujets en rapport avec les droits de l'Homme pour lesquels l'UE a adopté des lignes directrices, il ne fait pas mention des lignes directrices relatives au DIH.

4.1.4. Garantir un mécanisme de rapport de suivi cohérent et complet

Conformément à l'un des objectifs du Plan d'action UE-Israël, à savoir promouvoir le respect du DIH et du DIDH, les futurs rapports de suivi de la PEV devraient inclure une section portant sur les violations présumées commises par Israël dans les TPO. Cette démarche devrait s'appuyer sur les critères de référence mentionnés ci-dessus, ainsi que sur les recommandations faites par les organes de traités des Nations Unies concernant les TPO. Cette section servirait d'outil pour évaluer les progrès réalisés par Israël dans la mise en œuvre de ses obligations envers le droit international dans le contexte du renforcement des relations UE-Israël.¹²⁹ L'UE devrait veiller à ce que ces rapports de suivi soient orientés sur des actions concrètes, et identifier les priorités sur lesquelles doivent porter le dialogue de l'UE avec Israël et les efforts de réforme d'Israël.

4.1.5. Garantir un véritable dialogue sur les obligations d'Israël en matière de DIDH et DIH

Conformément à l'objectif de la PEV révisée visant à renforcer le dialogue de l'UE sur les droits de l'Homme avec les pays voisins et les lignes directrices sur le dialogue relatifs aux droits de l'Homme¹³⁰, l'UE devrait s'engager dans un véritable dialogue avec Israël sur ses violations du droit international à tous les niveaux, et veiller à ce qu'il respecte ses obligations, en particulier les recommandations des organes des traités de l'ONU en ce qui concerne les TPO. Concrètement :

- L'UE devrait systématiquement rappeler à Israël ses obligations de puissance occupante selon le droit international, et aborder les violations commises par Israël dans les TPO à l'occasion de la réunion annuelle du groupe de travail UE-Israël sur les droits de l'Homme. Ces réunions annuelles devraient occuper une journée entière, conformément aux recommandations des Lignes directrices de l'UE sur le dialogue relatif aux droits de l'Homme, et devraient aboutir à des engagements clairs de la part d'Israël. De plus, l'UE devrait continuer à insister auprès d'Israël sur la création immédiate d'un sous-comité des droits de l'Homme, qui serait chargé de couvrir les violations aussi bien en Israël que dans les TPO. L'UE devrait continuer de dissocier la création d'un tel sous-comité du processus de rehaussement des relations. Entre les réunions annuelles du groupe de travail/du sous-comité, des réunions de suivi régulières devraient se tenir entre la délégation de l'UE et les autorités israéliennes, pour veiller à la mise en œuvre des obligations d'Israël au regard du droit international. L'UE devrait envisager d'inviter des experts à ces réunions.
- Le sous-comité UE-Israël sur la coopération et le dialogue politique devrait continuer de traiter des violations présumées du DIH et du DIDH dans les TPO, et faire le suivi des discussions au sein du groupe de travail sur les droits de l'Homme et autres sous-comités techniques.
- Les autres sous-comités techniques UE-Israël concernés devraient aussi aborder les

¹²⁹ Soumission conjointe (REMDH, APRODEV, CIDSE) pour le rapport de suivi de la PEV concernant Israël, "Mainstreaming IHL and IHRL in the ENP Progress Report on Israel", 1er décembre 2011, <http://www.euromedrights.org/en/about/working-groups-en/palestine-israel-and-palestinians-en/10884.html>

¹³⁰ Lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière de droits de l'Homme avec les pays non membres de l'UE, approuvées par le Conseil le 13 décembre 2001, réactualisées le 19 janvier 2009, disponible en français à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.fr08.pdf>.



préoccupations de l'UE relativement aux violations d'Israël dans les TPO, de même que le problème de l'inclusion des colonies illégales dans les accords de coopération UE-Israël. Cela concerne entre autres les sous-comités sur la justice et les affaires juridiques; le transport, l'énergie et l'environnement; la recherche, l'innovation, la société de l'information, l'éducation et la culture; l'industrie, le commerce et les services; la coopération douanière et les taxes de douane; et sur les questions économiques et financières.

- En dehors de la discussion abordée au niveau technique dans les sous-comités et de celle du groupe de travail sur les droits de l'Homme, les violations israéliennes devraient être soulevées au plus haut niveau politique, y compris lors des réunions du Conseil d'Association UE-Israël, et par le/la Haut(e) Représentant(e) de l'Union et le/la Représentant(e) spécial(e) du PPMO à l'occasion des réunions officielle avec des dirigeants israéliens.
- Les violations israéliennes commises dans les TPO devraient également être au cœur des réunions entre les membres du Parlement européen et des parlements nationaux et leurs homologues de la Knesset ou autres représentants du gouvernement israélien.

4.1.6. Etablir un partenariat avec la société civile en Israël et les TPO

En lien avec la révision de la PEV qui préconise l'établissement d'un véritable partenariat avec la société civile, il est crucial que les OSC israéliennes et palestiniennes soient étroitement associées au développement, à la mise en œuvre et à l'évaluation des instruments de l'UE susceptibles d'avoir un impact sur la promotion du respect du droit international, notamment les dialogues, les rapports de suivi, les stratégies droits de l'Homme au plan local, et le futur Plan d'action. L'UE devrait aussi soutenir les OSC qui s'engagent dans la promotion du respect du droit international, et condamner toutes les attaques menées contre elles. De plus, l'UE devrait promouvoir le respect de la liberté d'association, d'expression et de réunion, tant en Israël que dans les TPO. L'UE doit veiller à ce que les OSC israéliennes et palestiniennes bénéficient du nouveau dispositif financier d'assistance à la société civile (Civil Society Facility)..

4.1.7. Etablir une cohérence entre les politiques de l'UE et celles de ses Etats membres

Conformément aux lignes directrices de l'UE sur les dialogues en matière de droits de l'Homme avec les pays non membres de l'UE et à la PEV révisée, les Etats membres de l'UE devraient veiller à assurer la cohérence entre leur dialogue bilatéral avec Israël et celui de l'UE. Dans le cadre des relations bilatérales entre Israël et les Etats membres de l'UE, ceux-ci doivent s'assurer que la question de la mise en œuvre des critères de référence précités soit centrale. Les Etats membres devraient se conformer à la position commune de l'UE sur le commerce des armes, qui prévoient que le respect du DIH par le pays importateur soit pris en compte avant toute autorisation d'exporter des armes vers ce pays. Ils devraient aussi, comme le recommandent les lignes directrices de l'UE pour la promotion du respect du DIH, recourir à la juridiction universelle pour les cas d'impunité. Les Etats membres devraient faire le suivi dans leur dialogue avec Israël des questions droits de l'Homme évoquées dans le dialogue UE-Israël.

4.2. GARANTIR LE RESPECT DES OBLIGATIONS DE L'UE VIS-À-VIS DU DROIT INTERNATIONAL DANS LES RELATIONS CONTRACTUELLES UE-ISRAËL

Pour faire en sorte que ses relations contractuelles avec Israël soient conformes à ses propres obligations envers le droit international, l'UE devrait adopter les mesures suivantes :

4.2.1. En vertu de l'obligation de non-reconnaissance faite à l'UE par le droit international, celle-ci doit interdire à toute autorité politique et institution publique ou à tout acteur privé qui participe directement à la politique illégale d'Israël en matière de colonies, qui lui apporte un soutien actif ou en retire des bénéfices, de participer à une quelconque forme de coopération avec l'UE. A cette fin, l'UE devrait inclure des clauses de sauvegarde dans tous les instruments de coopération UE-Israël, de sorte que seules les entités israéliennes qui justifient d'un siège social, de succursales ou de bureaux annexes enregistrés et établis en Israël proprement dit et qui mènent des activités sur ce même territoire, soient autorisées à participer aux agences et aux programmes de l'UE.

Cela signifie par exemple que :

- Dans le cas où le protocole permettant à Israël de participer aux programmes communautaires serait remis à l'ordre du jour du PE à l'avenir, le Parlement devrait s'assurer qu'une clause de sauvegarde de cette nature y soit incluse.
- L'UE, y compris le Parlement européen, devrait s'assurer qu'une clause ou un mécanisme de sauvegarde de cette nature soit inclus dans les règles de participation à HORIZON 2020, successeur du PC7.

4.2.2. L'UE devrait inclure dans tout futur accord devant être signé avec Israël une clause qui limite explicitement à Israël proprement dit l'application territoriale de cet accord. Les défaillances liées aux formes de coopération antérieure devraient aussi être rectifiées.

4.2.3. En ce qui concerne l'importation de produits originaires des colonies, l'UE et ses Etats membres devraient adopter des mesures plus fermes et plus efficaces que celles qui sont actuellement en vigueur, de manière à réaffirmer leur position sur le caractère illégal des colonies et remplir leur devoir de non-reconnaissance. L'UE devrait envisager d'amender l'arrangement technique, de sorte qu'Israël soit tenu de faire la distinction entre les produits en provenance d'Israël proprement dit et les produits originaires des colonies. A défaut, l'UE et ses Etats membres pourraient envisager de mettre en place l'une ou l'autre des mesures énumérées dans ce rapport, de façon à faire fortement barrage à l'entrée des produits des colonies sur le marché européen.¹³¹

4.2.4. En ce qui concerne l'accord de coopération Europol- Israël, le texte de l'accord devrait prendre en considération l'obligation faite à Europol et aux Etats membres de l'UE de ne pas stocker ni traiter de données obtenues par le biais d'une violation des droits de l'Homme. Il devrait aussi spécifier des mesures permettant à Europol de détecter si des données personnelles ont été obtenues au mépris de la loi dans les TPO, ou auprès d'un résident des TPO.

¹³¹ Voir page 49.



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Vestergade 16 - 1456 Copenhagen K - Denmark

Tel: +45 32 64 17 00 - Fax: +45 32 64 17 02

Email : info@euromedrights.net

Website: www.euromedrights.org



APRODEV

Boulevard Charlemagne 28, B-1000 Brussels, Belgium

Tel: +32 2234 5660 - Fax: +32 2234 5669

Email : admin@aprodev.net

Website: www.aprodev.eu