



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



Arab Association for Human Rights
المؤسسة العربية لحقوق الانسان
האגודה הערבית לזכויות האדם



المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل
The Legal Center For Arab Minority Rights In Israel
המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

L'UE ET LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL





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



Arab Association for Human Rights
المؤسسة العربية لحقوق الانسان
האגודה הערבית לזכויות האדם



المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل
The Legal Center For Arab Minority Rights In Israel
המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

L'UE ET LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL

Bruxelles – Février 2011

RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN 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

ADALAH – THE LEGAL CENTER FOR ARAB MINORITY RIGHTS IN ISRAEL

94 Yaffa Street, PO Box 8921, Haifa 31090, Israel
Tel: + 972 4 950 1610 - Fax: + 972 4 950 3140
E-mail: adalah@adalah.org
Sebsite: www.adalah.org

ARAB ASSOCIATION FOR HUMAN RIGHTS

POBOX: 224 , Nazareth 16101
Tel:+972(04) 6561923 Fax:+ 972 (04) 6564934
Email: hra1@arabhra.org
Site: www.arabhra.org

© Copyright 2010 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

DONNÉES BIBLIOGRAPHIQUES

Titre: L'UE et la minorité arabe palestinienne en Israël

Auteur : Tocchi, Nathalie

Avec la collaboration de : Stanus, Nathalie; Rosenberg, Rina; Hesketh, Katie; Zeidan, Mohammed

Auteurs secondaires : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme ; Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel ; The Arab Association for Human Rights

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

Date de publication: février 2011 - **Pages:** 76

ISBN 87-91224-63-2

Version originale en langue anglaise

Traduction: Lise Pomier

Direction éditoriale : Storer, Alessandro; Stanus, Nathalie ; Flø Jørgensen, Marit; Schade-Poulsen, Marc

Mise en page et couverture : Abderrazik, Hamza

Imprimé par Total Design, Belgique

Termes de l'index : Droits de l'Homme / Droit international / Minorité arabe palestinienne

Termes géographiques : Union européenne / Israël / Méditerranée

La photo d'un Bédouin, près du village non reconnu d'Al-Surra dans le Naqab (Néguev), qui illustre la couverture, a été prise par Mohammed Baderne. Le panneau que l'on peut voir sur cette image a été érigé par les villageois pour protester contre la menace de détruire des maisons dans ce village.

La publication du présent document a été rendue possible grâce à l'aide financière de Christian Aid, DANIDA, Open Society Institute et SIDA.

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

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL	10
1. INTRODUCTION	12
2. LE CONTEXTE : LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL	16
2.1. Minorités, droits des minorités et minorité arabe palestinienne	16
2.2. La situation de la minorité arabe palestinienne en Israël	20
3. LA POLITIQUE DE L'UE ENVERS LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL	26
3.1. La position de l'UE sur la minorité arabe palestinienne en Israël	27
3.2. Les instruments de l'UE et la minorité arabe palestinienne	29
3.2.1 Un constat récurrent : l'absence de conditionnalité	29
3.2.2 Un silence assourdissant : la diplomatie déclaratoire	30
3.2.3 Un sujet épisodique : le dialogue politique	32
3.2.4 Aide et coopération : le paradoxe d'une économie développée avec un problème de développement	34
4. LA POLITIQUE DE L'UE ENVERS LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE : ÉLÉMENTS D'EXPLICATION	42
4.1. L'UE, Israël et la « judaïté » de l'Etat	43
4.2. L'UE, les minorités et les droits des minorités	45
4.2.1 Ambiguïtés légales	45
4.2.2 Pratiques divergentes au sein de l'UE	46
4.2.3 Implications pour la politique étrangère	47
5. NÉCESSITÉ D'UN ENGAGEMENT PLUS ACTIF ENVERS LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE, CLÉ DE LA PAIX ET DE LA STABILITÉ DE LA RÉGION	52
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	58
ANNEXE I	68
CONTEXTE DU PROJET	72
LISTE DES ABRÉVIATIONS	74

L'UE ET LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL



RÉSUMÉ OPÉRATIONNEL

Selon les termes du plan d'action signé en 2005 entre l'UE et Israël dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV), l'Union européenne et l'Etat d'Israël se sont engagés à entamer un dialogue politique et à coopérer pour « promouvoir et protéger les droits des minorités, notamment en facilitant les opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles pour tous les citoyens et pour tous les résidents en situation régulière ». Cinq ans plus tard, toutefois, non seulement la situation de la minorité arabe en Israël ne s'est pas améliorée, mais elle s'est détériorée un peu plus. De fait, cette minorité est de plus en plus souvent considérée par Israël comme une menace, tant sur le plan sécuritaire que sur le plan démographique, justifiant le recours à des mesures exceptionnelles à son encontre. Ces mesures recouvrent une législation discriminatoire visant les droits fondamentaux des citoyens arabes et exigeant leur loyauté envers l'Etat juif ; des tentatives permanentes pour écarter des élections les partis politiques arabes et les membres arabes de la Knesset ; et des poursuites judiciaires contre des leaders politiques arabes qui n'ont fait que se livrer à des activités politiques légitimes. L'UE affiche une attitude critique envers les problèmes auxquels ont confrontés les citoyens arabes d'Israël – comme le montrent les rapports de suivi de la PEV publiés par la Commission européenne – en particulier en ce qui concerne la discrimination qui frappe ces personnes dans l'exercice de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Malgré cela, l'UE a fait un usage très modéré des divers instruments dont elle dispose et qui permettraient d'améliorer notablement la situation :

- L'UE n'a jamais cherché à conditionner ses relations bilatérales avec Israël à des améliorations tangibles de la situation des droits de l'Homme en Israël ou dans les Territoires palestiniens occupés, y compris les droits de la minorité arabe.
- Toutes les institutions de l'UE, y compris le Parlement européen, ont négligé de recourir à la diplomatie déclaratoire pour dénoncer la discrimination exercée contre les citoyens arabes d'Israël.
- L'UE s'est surtout engagée dans un dialogue politique avec Israël sur la minorité arabe palestinienne sur un plan technique, dans le cadre du Groupe de travail UE-Israël sur les droits de l'Homme, dont les insuffisances limitent la capacité de l'UE à induire une différence tangible.
- L'UE a tenté de compenser son absence de soutien politique envers la minorité arabe en lui faisant parvenir des fonds. Toutefois, l'impact qu'a pu exercer l'UE sur les droits de la minorité par le biais de cette aide financière a été réduit en premier lieu par la modicité des fonds envoyés en Israël (aussi bien à destination de l'Etat que des organisations de société civile), en second lieu par l'incapacité de l'UE à empêcher les pratiques discriminatoires internes de limiter la portée des programmes européens d'aide et de coopération.

La politique de l'UE à l'égard de la minorité arabe palestinienne n'est pas fondamentalement différente de ses politiques envers les minorités d'autres pays voisins, avec lesquels l'UE entretient des relations contractuelles comparables. De fait, les droits des minorités ne sont pas expressément spécifiés dans les principes directeurs de l'action extérieure de l'UE. En conséquence, l'UE a toujours été extrêmement prudente quant aux pressions exercées sur des Etats tiers à propos des droits des minorités. De plus, l'ambiguïté de la position de l'UE en ce qui concerne la définition d'Israël comme un Etat juif (ou un Etat de citoyens juifs) et un Etat démocratique, les lacunes du droit international relativement aux droits des minorités et les incohérences entre les pratiques internes des Etats membres de l'Union envers leurs propres minorités, tout cela se combine pour expliquer les faiblesses de la politique de l'UE envers la minorité arabe en Israël.

L'UE s'est montrée plus active en ce qui concerne certaines minorités chez ses voisins d'Europe de l'Est, ou dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union. Dans ce cas, l'UE a considéré la protection des minorités comme un élément crucial de la stabilité et de la sécurité de la région. De plus, les aspirations politiques de ces pays, qui pourraient finalement devenir membres de l'UE, et leur appartenance au Conseil de l'Europe et à l'Organisation pour la sécurité

et la coopération en Europe, ont conduit l'UE à insister sur la protection des droits des minorités dans ces pays.

Outre l'impératif, pour l'UE, d'aborder la question de la minorité arabe en Israël sous l'angle des droits de l'Homme et de la démocratie, il existe un autre impératif – la promotion de la paix et de stabilité – qui réclame de la part de l'UE une politique plus proactive envers la minorité. Le présent rapport estime par conséquent que l'UE devrait considérer la minorité dans l'optique du conflit israélo-palestinien, dont cette minorité est une composante essentielle. L'UE a jusqu'à présent manifesté une fâcheuse tendance à éviter toute discussion directe sur les minorités dans le contexte du processus de paix au Moyen-Orient (PPMO). Cependant, devant l'exacerbation du conflit après la débâcle du processus d'Oslo, les gouvernements israéliens successifs ont tenté de mettre en évidence divers liens « négatifs » entre la minorité arabe palestinienne et le conflit israélo-palestinien. Les plus récents de ces gouvernements ont soutenu avec insistance que le PPMO devait se fonder sur la reconnaissance d'Israël, par les Palestiniens, comme un « Etat juif », et certains représentants officiels ont proposé un échange de populations entre Israël et un futur Etat palestinien, deux mesures qui rendraient légitime la discrimination exercée contre les citoyens arabes et porteraient un coup fatal à leur statut de citoyens israéliens.

Pour respecter son objectif, à savoir soutenir la paix, la sécurité et la stabilité au Moyen-Orient grâce à la création de deux Etats viables, sûrs et démocratiques dans le cadre des frontières de 1967, l'UE doit faire le lien entre la minorité et le conflit, et mettre en œuvre au sujet de ce dernier une stratégie respectueuse des droits de l'Homme, susceptible d'inclure une stratégie porteuse de progrès à l'égard de la minorité. D'après le présent rapport, il apparaît que les relations bilatérales UE-Israël et les instruments afférents restent pour l'UE un cadre politique adéquat pour aborder la situation de la minorité arabe, et que l'UE devrait en faire un meilleur usage. En particulier, l'UE devrait :

- Promouvoir et soutenir publiquement la citoyenneté pleine et entière de la minorité arabe palestinienne et ses droits fondamentaux. L'UE devrait aussi déclarer que les droits et la citoyenneté des membres de la minorité doivent être pleinement garantis dans le cadre de tout accord conclu entre Israël et les Palestiniens, et que leur citoyenneté est non négociable.
- Renforcer le dialogue politique avec Israël sur la question de la minorité arabe, afin que des progrès tangibles soient réalisés sur le terrain. L'UE devrait s'assurer que ces préoccupations sont portées au plus haut niveau politique et qu'elles sont également prises en compte dans toutes les relations bilatérales avec Israël, y compris dans le domaine de l'éducation, de la coopération sociale et des transports.
- S'assurer que les fonds d'aide de l'UE sont attribués à la minorité arabe palestinienne de façon appropriée et que cette minorité bénéficie de la participation d'Israël aux programmes d'étude et de recherche. L'UE doit faire en sorte que les schémas discriminatoires en Israël ne soient pas reproduits dans les accords de jumelage de l'UE, et encourager Israël à soumettre un projet de jumelage visant à mettre la législation anti-discrimination d'Israël en conformité avec les acquis de l'Union européenne.
- Poser comme condition de tout renforcement de ses relations avec Israël, y compris tout nouvel accord bilatéral, des améliorations tangibles dans la situation des droits de l'Homme, tant dans les TPO qu'en Israël, y compris celle de la minorité arabe en Israël. Le Parlement européen devrait utiliser son pouvoir législatif à cet effet.

I. INTRODUCTION



En 2005, dans le Plan d'action conclu d'un commun accord dans le cadre de la Politique de voisinage (PEV), l'Union européenne (UE) et Israël sont convenus d'améliorer le dialogue politique et la coopération dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. Les deux parties se sont engagées, en particulier, à « promouvoir et protéger les droits des minorités, notamment en facilitant les opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles pour tous les citoyens et pour tous les résidents légaux ». Cinq ans plus tard, toutefois, les violations des droits de la minorité arabe palestinienne en Israël se poursuivent, et l'on note même une nette aggravation de la situation depuis l'élection du gouvernement actuel, en février 2009. En avril 2010, l'UE notait dans son rapport de suivi sur la mise en œuvre par Israël du plan d'action 2009 qu'on enregistrait « peu de progrès dans la situation de la minorité arabe »¹. Malgré ce constat, la politique de l'UE concernant les droits de la minorité arabe en Israël est restée faible. Le Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) et son Groupe de travail sur la Palestine, Israël et les Palestiniens (PIP) ont décidé d'analyser plus en détail les politiques de l'UE envers la minorité arabe palestinienne en Israël, et de tenter de contribuer à leur renforcement.

La marginalisation traditionnelle de la minorité arabe palestinienne en Israël ou, plus largement, la question des « arabes de 1948 » et des droits de l'Homme dans le Processus de paix au Moyen-Orient (PPMO), indique que, lorsque l'UE s'est intéressée à ce groupe de population, elle l'a d'abord fait dans l'optique de son objectif déclaré – promouvoir les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde (Article 21 du Traité sur l'Union européenne).² En résultat, l'attention portée à cette minorité a été occultée par le conflit régional et par ce que les acteurs de l'UE considèrent comme des violations « plus graves » des droits de l'Homme, à savoir celles qui sont perpétrées dans les Territoires palestiniens occupés (TPO), comprenant la Cisjordanie, Jérusalem Est et la bande de Gaza.³ L'ambition de l'UE de jouer un rôle de médiateur dans le conflit israélo-palestinien n'a fait qu'aggraver sa propension à minimiser les violations qui touchent la minorité arabe palestinienne, de façon à ne pas se poser en adversaire d'Israël.⁴

Le présent rapport démontre que l'UE n'a pas fait pleinement usage des instruments à sa disposition pour faire progresser la position politique de la minorité arabe en Israël, et ses droits à la citoyenneté pleine et entière. Tout en reconnaissant les problèmes auxquels est confrontée la minorité, l'UE n'a pas fait usage de la conditionnalité, pas plus que de la diplomatie déclaratoire sur cette question. La minorité figure dans le dialogue politique, mais son importance a été occultée par l'attention portée au conflit israélo-palestinien, au sens étroit du terme. Enfin, l'UE

¹ Commission européenne (2010), Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 - Progress Report Israel, p. 3 (disponible en anglais sur http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_520_en.pdf)

² Entretiens avec des officiels européens, 2010.

³ Entretiens avec des officiels européens, 2010.

⁴ Ibid.

a bel et bien apporté une aide financière à la minorité, notamment en soutenant certains projets de la société civile. Mais l'influence que l'UE a pu avoir sur les droits de la minorité a été limitée dans son ampleur par la modicité des fonds alloués à Israël (tant à l'Etat qu'aux organisations de société civile) et fortement compromise, également, par l'incapacité de l'UE à prévenir que les pratiques discriminatoires internes se reflètent dans les programmes d'aide et de coopération.

La politique de l'UE à l'égard des citoyens arabes d'Israël devrait refléter plus nettement la conscience qu'il existe un lien entre la minorité arabe et la dynamique plus large du conflit israélo-palestinien. Si l'UE entend établir la paix et la stabilité sur la base de deux Etats démocratiques en Israël et en Palestine, elle devrait s'engager plus activement dans la consolidation des droits de la minorité arabe en Israël à la citoyenneté pleine et entière et de son statut politique, en faisant un usage plus intensif des instruments dont elle dispose (conditionnalité, diplomatie déclaratoire, dialogue, aide et coopération). Reconnaître le lien entre la minorité et le conflit (et le processus de paix) est considéré par certains analystes comme une épée à double tranchant, une stratégie qui pourrait légitimer le lien négatif qu'ont souligné différentes factions politiques en Israël, y compris l'échange forcé de populations et de la déchéance de nationalité qui pourrait frapper un grand nombre de citoyens arabes d'Israël dans le cadre de la solution des deux Etats.⁵ Et pourtant, précisément pour cette raison, il est impératif de prendre appui sur le lien entre conflit et minorité, non pas parce que cela modifierait nécessairement la solution préconisée par l'UE, mais plutôt parce que le fait d'ignorer ce lien rendrait plus difficilement réalisable l'objectif de l'UE de promouvoir une solution à deux Etats qui soit fondée sur les principes de la démocratie et des droits de l'Homme. C'est pourquoi une stratégie systématique de l'UE visant à résoudre le conflit et à soutenir une solution passant par deux Etats démocratiques, durables et respectueux des droits de l'Homme, en Israël et en Palestine, doit considérer comme une composante essentielle le respect des droits de la minorité arabe palestinienne et de leur qualité de citoyens à part entière.

En gardant ce contexte à l'esprit, les auteurs de ce rapport se proposent d'évaluer la politique de l'UE envers la minorité arabe palestinienne en Israël. Ce document commence par donner une définition de la minorité arabe palestinienne et de ses droits individuels et collectifs. Il rappelle ensuite les principales violations des droits de l'Homme dont elle est victime, en s'appuyant sur des sources documentaires, officielles et non-gouvernementales. Puis il analyse le contenu de documents officiels de l'UE et d'un certain nombre d'entretiens⁶, afin de déterminer quelle est la position de l'UE à l'égard de cette minorité, et si elle a recours aux instruments de conditionnalité, de diplomatie déclaratoire, de dialogue, d'aide et de coopération, et de quelle manière. La suite du rapport propose des éléments d'explication pour la politique de l'UE envers les citoyens arabes d'Israël, et souligne ses faiblesses, qui sont liées au problème plus large, celui des lacunes du droit international en matière de minorités et de droits des minorités, et, en conséquence, des législations et des politiques de l'UE à l'intérieur de l'Europe et au-delà. Ces lacunes, qui s'ajoutent à la réticence de l'UE à prendre position sur la tension qu'il existe

⁵ Ibid.

⁶ Dans le cadre de ce rapport, des entretiens ont été conduits en octobre 2010 à Bruxelles, à Tel Aviv et à Haïfa avec des représentants de gouvernements européens, des intellectuels et des acteurs de la société civile d'Israël et de l'Union européenne.

dans la définition de l'Etat d'Israël en tant que « juif » et « démocratique », expliquent largement les faiblesses de la politique de l'UE envers les citoyens arabes de ce pays. Enfin, le rapport affirme que, compte tenu du lien existant entre les droits de la minorité arabe et les objectifs susmentionnés de l'UE en ce qui concerne le PPMO, l'Union européenne devrait faire un usage plus intensif des instruments dont elle dispose pour promouvoir l'égalité des citoyens arabes d'Israël, et faire des suggestions dans ce but.

2. LE CONTEXTE : LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL



2.1 MINORITÉS, DROITS DES MINORITÉS ET MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE

Le terme « minorité » est un concept sujet à contestation. En droit international, de même que dans les instruments juridiques régionaux, il n'existe pas de véritable définition de ce qu'est une minorité nationale. Néanmoins, on trouve dans les ouvrages de droit et de sciences politiques ce qu'on peut considérer comme une définition de travail. Un survol rapide de ces ouvrages permet de retenir six caractéristiques représentatives d'une minorité nationale.⁷ Premièrement, une minorité nationale est une communauté installée sur le territoire d'un Etat, mais en nombre inférieur au reste de la population de cet Etat. Deuxièmement, les membres d'une minorité nationale sont des citoyens de cet Etat. Troisièmement, une minorité nationale possède des caractéristiques ethniques, linguistiques, culturelles et/ou religieuses différentes de celles de la majorité. Quatrièmement, les membres d'une minorité sont guidés par la volonté de sauvegarder ces particularismes : ils sont conscients de leur identité et ont bien l'intention de les maintenir, voire de les exprimer plus fortement. Cinquièmement, une minorité nationale,

le plus souvent, n'est pas en situation de force dans les structures de gouvernance de l'Etat. Sixièmement, une minorité nationale est une communauté traditionnelle, inscrite dans le territoire d'un Etat et, à ce titre, distincte d'une communauté immigrée (même si les membres de telle ou telle communauté immigrée sont devenus citoyens de cet Etat par naturalisation).

Bien que l'Etat d'Israël ne reconnaisse pas officiellement ses citoyens arabes comme une minorité et qu'en conséquence, il ne lui accorde pas de droits spécifiques, les citoyens arabes d'Israël constituent une minorité nationale selon la définition de travail énoncée ci-dessus. Ce groupe :

- est démographiquement moins important que la majorité juive, sachant qu'il compte pour environ 20% de la population totale de l'Etat d'Israël ;⁸
- n'est pas en position de force, dans la mesure où l'identité dominante de l'Etat, dans la loi comme dans la pratique, est façonnée par la majorité juive ;
- s'est vu reconnaître la citoyenneté après la fondation de l'Etat en 1948, mais a néanmoins été soumis à la loi martiale jusqu'en 1966 (ce qui ne s'est appliqué qu'à ce groupe) ;

⁷ Capotorti, F. (1979), Study on the Rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities, New York, Nations Unies; van der Stoep, M. (1994) Keynote address at the Opening of the OSCE Minorities Seminar, Warsaw, (disponible à l'adresse <http://www.osce.org/hcnm/13022.html>); Strážnická, V. & Šebesta, Š. (1994), Člověk a jeho práva (L'Homme et ses droits) Juga, Bratislava; Kymlicka, W. (2006) 'The evolving basis of European norms of minority rights: rights to culture, participation and autonomy', in J. McGarry & M. Keating (sous la direction de), European Integration and the Nationalities Question, Londres, Routledge, pp. 35-63.

⁸ Pour un contexte historique de la minorité palestinienne arabe, voir par exemple <http://www.old-adalah.org/eng/backgroundhistory.php>

- possède une identité ethnique (arabe), linguistique (la langue arabe) et religieuse (qu'ils soient chrétiens, musulmans ou druzes) distincte de celle de la majorité juive ;
- se reconnaît lui-même comme un groupe national (Palestiniens) et, depuis la première grève de protestation contre les expropriations en 1976, il s'est mobilisé pour améliorer son statut de citoyenneté à l'intérieur du système israélien ;⁹
- n'est pas une communauté immigrée : son lieu de résidence historique est le territoire devenu l'Etat d'Israël après 1948¹⁰, et ils sont les descendants des Palestiniens qui sont restés à l'intérieur des frontières de l'Etat d'Israël après la guerre israélo-arabe de 1948. Cette minorité se concentre majoritairement dans la région de Galilée, le Triangle et le désert du Néguev.

Le manque de clarté qui entache la définition juridique de ce qui constitue une minorité est aggravé par la définition juridique contestée des droits des minorités. Les droits des minorités comportent deux catégories distinctes : les droits individuels et les droits collectifs. L'ambiguïté tient à la fois à la définition des droits collectifs et à leurs relation avec les droits individuels des personnes qui appartiennent à une minorité nationale et, par voie de conséquence, à l'obligation de ne pas exercer de discrimination à l'égard des membres de ces groupes en ce qui concerne la protection de leurs droits individuels.¹¹ Le second pilier des droits des minorités, bien que contesté, est constitué par les droits collectifs, à savoir des droits qui ne peuvent être exercés que par un groupe à titre collectif et non par des individus séparément, et qui visent à protéger l'existence d'un groupe et à éviter qu'il ne soit réprimé par les autres.¹² Les droits collectifs des minorités nationales sont normalement associés au droit de préserver une identité distincte, et d'exercer certaines formes d'auto-détermination et de participation politique effective à l'intérieur d'un Etat. Les droits collectifs, qui vont au-delà des droits « négatifs » de non-ingérence, incluent donc des droits positifs, tels que l'assistance, le financement, un statut d'autonomie et de langue officielle.¹³ Toutefois, compte tenu de l'absence de définition légale de ce qui constitue une minorité, les droits collectifs sont eux aussi mal définis et font l'objet d'un débat sans fin, tant au plan juridique que politique. Alors que le point de référence des droits collectifs est le groupe, la jouissance de chaque droit en tant que tel revient aux « personnes qui appartiennent à des minorités » (Article 27 du Pacte international sur les droits civils et politiques - PIDCP). Mais contrairement aux droits individuels, les droits collectifs sont exercés par des individus « en communauté avec les autres membres du groupe » (Article 27 du PIDCP) et présuppose la jouissance de leurs droits individuels.

⁹ Le 30 mars 1976, six Palestiniens de Galilée ont été tués, ce qui a provoqué la première réaction collective de la minorité, par le biais d'une grève générale, du Néguev à la Haute Galilée, pour protester contre la politique d'expropriation des terres.

¹⁰ Jabareen, H. (2002) 'The Future of Arab Citizenship in Israel', in D. Levy & Y. Weiss (sous la direction de) *Challenging Ethnic Citizenship*, New York, Berghahn Books, pp. 196-230.

¹¹ Ce qui inclut d'une part les droits civils et politiques, d'autre part les droits sociaux, économiques et culturels, comme indiqué dans les deux principaux pactes des Nations Unies sur le sujet, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (PIDESC), ainsi que dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (CEDAW) et la Convention internationale sur les droits de l'enfant (CIDE).

¹² Sanders, D. (1991) 'Collective Rights', *Human Rights Quarterly*, Vol. 13, No. 3, pp. 368-386; Dinstein, Y. (1976) 'Collective Human Rights and Minorities', *The International and Law Quarterly*, Vol. 25, No. 1, pp. 102-120.

¹³ Kymlicka (2006) op. cit.

En conséquence, on voit que les droits des minorités comportent deux volets :

Les droits individuels, notamment les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, inscrits dans le droit des citoyens arabes d'Israël à ne pas subir de discrimination par rapport à leurs compatriotes juifs israéliens ;

Les droits exercés individuellement par des citoyens arabes, en communauté avec d'autres membres du groupe (Article 27 du PIDCP) pour protéger et promouvoir leur identité nationale distincte, y compris leur langue, leur religion et leur culture, inscrits dans la notion d'action positive, incluant assistance, financement, statut d'autonomie ou de langue officielle.

Contrairement à ce qui se passe avec d'autres minorités, pour qui le principal sujet de revendication porte sur le droit à l'auto-détermination interne, l'Etat israélien semble plus disposé à reconnaître à ses citoyens arabes des droits collectifs supplémentaires qu'à garantir leur égalité pleine et entière en tant que citoyens à titre individuel.¹⁴ Cette particularité est étroitement liée à la fois à la définition d'Israël comme un Etat « juif et démocratique »¹⁵ et au conflit israélo-palestinien. La définition de l'Etat d'Israël comporte deux éléments qui ne peuvent manquer de s'opposer l'un à l'autre : cet Etat, en effet, se revendique à la fois comme « juif » et comme « démocratique ». Le caractère juif de l'Etat privilégie l'identité culturelle/religieuse d'un seul et unique groupe, ce qui implique nécessairement une hiérarchie majorité-minorité, source de discrimination. Le caractère démocratique de l'Etat, au contraire, souligne l'égalité des droits, du traitement et de la représentation de tous les Israéliens. Ajoutons à cela que le conflit israélo-palestinien a conduit à un repli sécuritaire face à la minorité arabe palestinienne, considérée de plus en plus souvent par la population juive comme une sorte de cinquième colonne dans l'Etat. Avec la détérioration du conflit, en particulier après l'échec du processus d'Oslo et le début de la seconde Intifada et les événements d'octobre 2000 en Israël, le principe « sécurité d'abord » a été renforcé, et la minorité arabe palestinienne fait de plus en plus figure de menace en matière de sécurité et de démographie. Comme le prouvent les constats qui suivent, les violations des droits de l'Homme et les pratiques discriminatoires ont augmenté au cours de la dernière décennie.¹⁶

Le problème en cause s'étend donc à toutes les lois et pratiques, en Israël, qui privilégient le caractère juif de l'Etat d'Israël par rapport à son caractère démocratique, et/ou qui assimilent la minorité arabe palestinienne à une menace pour la sécurité et la démographie, justifiant par là même le recours à des actions juridiques et politiques d'exception. La Déclaration d'Indépendance fait effectivement référence à l'égalité de tous les citoyens, mais ne peut pas être vue comme un instrument juridique contraignant, dans la mesure où elle n'a pas

¹⁴ Par exemple, contrairement à d'autres pays dans lesquels existent des minorités nationales, Israël reconnaît l'arabe comme langue officielle, autorise la minorité arabe à gérer les questions de statut personnel, autorise l'enseignement de la langue arabe, et a créé un département arabe distinct au sein du ministère de l'Education. Mais les carences sont nombreuses en matière de mise en œuvre et, dans les faits, ce statut n'est pas respecté. Comme nous le verrons ci-après, l'exercice de ces droits est entaché de discrimination et de double standard. Ces mesures discriminatoires entraînent une protection inégale des droits individuels.

¹⁵ The Declaration of the Establishment of the State of Israel, 14 mai 1948, disponible à l'adresse www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm. Les lois fondamentales pertinentes sont disponibles à l'adresse www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod1.htm.

¹⁶ UK Task Force on issues facing Arab citizens of Israel (2010), Key Facts, disponible à l'adresse <http://www.uktaskforce.org/resources/key-facts.php>; Israel Democracy Institute (2010), Israeli Democracy Index 2010, disponible à l'adresse <http://www.idi.org.il/sites/english/events/ThePresidentsConference/Pages/2010DemocracyIndex.aspx>

le statut de document constitutionnel. Au contraire, les lois fondamentales¹⁷ sur la liberté et la dignité humaine et sur la liberté d'occupation, tout en soulignant la nature juive de l'Etat, ne garantissent pas le droit à l'égalité pour tous les citoyens, sans discrimination fondée sur la race, la religion, l'appartenance nationale ou le genre. En conséquence, l'Etat a pu instituer de nombreuses lois, politiques et pratiques discriminatoires qui concernent toute la gamme des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Le paragraphe qui suit dresse un bref panorama des principaux domaines où s'exerce une discrimination contre les citoyens arabes d'Israël, de façon à déterminer si l'UE peut agir sur ces violations des droits de l'Homme par le biais de ses relations bilatérales avec Israël, et de quelle manière.¹⁸

2.2 THE SITUATION OF THE PALESTINIAN ARAB MINORITY IN ISRAEL

Premièrement, en termes de droits civils, la discrimination envers la minorité arabe palestinienne est inscrite dans la législation d'Israël sur la citoyenneté, notamment la Loi sur le retour (1950) et la Loi sur la nationalité (1952). Ces lois donnent à toutes les personnes de confession juive dans le monde la possibilité d'immigrer en Israël et d'obtenir la nationalité israélienne, alors que ce même droit est dénié aux Palestiniens qui ont été forcés de quitter leurs maisons en 1948. Cette discrimination en matière de citoyenneté n'a fait que croître avec l'escalade du conflit israélo-palestinien depuis la seconde Intifada. En conséquence, en 2003, la législation israélienne sur la nationalité et l'entrée sur le territoire interdit l'octroi du statut de résident ou de citoyen aux Palestiniens des TPO mariés à des Israéliens. En 2007, la Knesset a de nouveau amendé cette loi, privant les citoyens/résidents de plusieurs pays qu'Israël définit comme des « états ennemis » – le Liban, la Syrie, l'Iran et l'Irak – du droit au regroupement familial avec des citoyens israéliens en Israël.¹⁹ Plusieurs organes de traités des Nations Unies (ONU) relatifs aux droits de l'Homme ont appelé Israël, à plusieurs reprises, à abroger cette loi.²⁰ Enfin, en 2008, un autre amendement de la loi sur la nationalité a limité encore un peu plus le droit à la citoyenneté en permettant la déchéance de ce droit dans le cas d'un « manquement à la confiance » ou de déloyauté envers l'Etat, sans même qu'il soit besoin d'une condamnation par un tribunal. Si la loi sur le retour stipule expressément des discriminations à l'égard des citoyens arabes d'Israël, la loi sur la nationalité a aussi un impact sur eux, sachant que, dans la pratique, ils sont les premiers visés par les mesures discriminatoires établies par cette loi.

17 Les lois fondamentales de l'Etat d'Israël, complétées par diverses réglementations générales, sont l'équivalent d'une constitution.

18 Pour une analyse approfondie de la minorité arabe en Israël voir, entre autres, les rapports d'Adalah (www.adalah.org), de l'Arab Association for Human Rights (www.arabhra.com), du Mossawa Center (www.mossawacenter.org), de l'ACRI- Association for Civil Rights in Israel (www.acri.org.il), de Sikkuy (www.sikkuy.co.il) et de Mada (<http://www.mada-research.org/?Languagel=1>). Pour une perspective plus générale, voir Jamal, A. (2009) 'The contradictions of state-minority relations in Israel: The search for clarifications', *Constellations*, Vol. 16, No. 3, pp.493-508, p. 497; et Jabareen, H. (2002) op. cit.

19 La Cour suprême israélienne a maintenu la validité de la loi sur l'interdiction de la réunification familiale en 2006. De nouvelles pétitions contre cette loi sont actuellement en cours. Pour des informations complémentaires, voir <http://www.old-adalah.org/eng/famunif.php>

20 Voir par exemple : Concluding Observations of the Human Rights Committee – Israel, CCPR/C/ISR/CO/3, 29 juillet 2010, parag. 15; Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) – Israel, CERD/C/ISR/CO/13, 14 juin 2007, parag. 20; et les décisions prises par le CERD en vertu d'une procédure urgente, en 2003 (Décision 2/63) et en 2004 (Décision 2/65).

Deuxièmement, la minorité arabe palestinienne souffre de discrimination au niveau de ses droits politiques et de sa participation politique effective.²¹ Alors que les citoyens arabes peuvent voter pour les élections de la Knesset et se porter candidats, et bien que la minorité soit représentée de façon adéquate en termes numériques, son poids politique, dans la pratique, est réduit par son exclusion des débats et prises de décision nationaux importants. Les représentants de la minorité sont marginalisés dans la formulation des politiques publiques clés, et ils n'ont jamais fait partie d'aucune coalition gouvernementale.²² La marginalisation et la sous-représentation dans la prise de décisions, au niveau du gouvernement national ou local et dans la fonction publique, sont aussi particulièrement frappantes en ce qui concerne les citoyens arabes d'Israël.²³ De plus, les membres arabes de la Knesset, bien que normalement élus, sont de plus en plus souvent soumis à des enquêtes de police, à des actes de harcèlement et à des poursuites pénales, alors que les activités politiques dans lesquelles ils sont engagés sont parfaitement légitimes. Les membres de la Knesset et partis politiques de droite tentent régulièrement d'empêcher les partis et les personnalités politiques arabes de participer aux élections parlementaires israéliennes.²⁴ A ce jour, les efforts pour disqualifier les partis politiques arabes en vertu de la loi fondamentale sur la Knesset, Section 7A, au motif qu'ils nient « l'existence de l'Etat en tant que juif et démocratique » ou qu'ils soutiennent « la lutte armée des organisations terroristes » ont échoué. Toutefois, cette interprétation nationaliste et idéologique de la loi a pour objet de limiter la capacité des leaders politiques arabes à plaider efficacement pour l'égalité des droits de leur circonscription au sein d'un état démocratique. La marginalisation politique de la minorité est aussi exacerbée par d'autres mesures. Par exemple, la loi sur les Conseils régionaux (amendée en 2009), qui permet l'ajournement sine die de la première élection d'un Conseil régional, a été appliquée aux villages arabes du Néguev de sorte que, dans la pratique, une autorité juive israélienne nommée par le gouvernement est mise en place en guise de Conseil régional.

Troisièmement, les citoyens arabes d'Israël sont victimes de discrimination au niveau économique, social et culturel.²⁵ L'un des principaux aspects de la discrimination socio-économique concerne les expropriations.²⁶ L'expropriation des terres a commencé peu après la création de l'Etat d'Israël et a connu un pic au moment de l'administration militaire de la minorité arabe palestinienne, de 1948 à 1966. En vertu de la loi sur la propriété des absents (1950) et autres lois et programmes analogues tels que la loi sur l'administration des terres d'Israël (1960), la loi nationale sur l'aménagement du territoire et la construction (1965) et la loi sur les exploitations agricoles (1967), les Arabes ont été expropriés par le gouvernement israélien, et

21 Kamm, S. (2003) op. cit.; Adalah (2010), Special Report: 10 Discriminatory Laws, disponible à l'adresse <http://www.old-adalah.org/eng/10.php>

22 Jamal, A. (2009) op. cit., p. 497.

23 CEDAW (2005) Third Periodic Report. Israel. 33ème Session, juillet 2005, disponible à l'adresse <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm#i>. Et CERD 2007, op. cit.

24 Voir par exemple Adalah (2010), Adalah Briefing Paper: Restrictions on Human Rights Organizations and the Legitimate Activities of Arab Political Leaders in Israel, disponible à l'adresse <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf> (consulté le 5 janvier 2011).

25 Voir par exemple Haider, A. (2006, 2007, 2008) Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel, Haifa, Sikkuy. Pour des informations complémentaires, voir aussi: Adalah (2010), NGO report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights regarding Israel's implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), disponible à l'adresse http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/Adalah_Israel45.doc

26 A propos de la discrimination dans le Néguev, voir, par exemple, Human Rights Watch (2008), Off the Map. Land and Housing Rights Violations in Israel's Unrecognised Bedouin Villages. vol. 20, N° 5 (E), mars 2008.

leurs terres ont été utilisées presque exclusivement au bénéfice des citoyens juifs.²⁷ Récemment, la loi sur l'administration des terres israéliennes (2009) et l'amendement 2010 de l'Ordonnance sur l'acquisition des terres à des fins publiques (1943) ont aggravé encore plus la discrimination envers les citoyens arabes en matière de terres et de logement. La première permet à l'Etat de privatiser et de vendre les propriétés confisquées aux Palestiniens, d'échanger des « terres d'Etat » avec le Fonds national juif (FNJ), et de soumettre l'allocation des terres à l'approbation des institutions sionistes. Aujourd'hui, 93% des terres, en Israël, sont sous contrôle direct de l'Etat, dont 13% qui appartiennent au FNJ, lequel considère que son mandat est de louer ou d'attribuer des terres uniquement aux juifs.²⁸

La discrimination en matière de protection des droits économiques, sociaux et culturels est également évidente dans l'accès aux services publics.²⁹ D'une manière générale, le budget d'Etat alloué au développement urbain, aux infrastructures, aux services publics et à l'éducation est très largement inférieur à la moyenne pour les villes arabes. Les allocations per capita sont notablement moins élevées pour les citoyens arabes que pour leurs homologues juifs. Dans le budget de développement, par exemple, les sommes allouées aux citoyens arabes s'élèvent à 944 millions de nouveaux shekels (NIS), soit 7,6% du total, alors qu'ils représentent 20% de la population.³⁰ La discrimination exercée au niveau des ressources publiques se fonde aussi sur deux amendements apportés à la loi sur la réinsertion des soldats démobilisés et la loi sur l'efficacité économique. Le premier permet aux soldats démobilisés d'accéder gratuitement à l'enseignement supérieur, frappant ainsi de discrimination implicite les citoyens arabes qui (à l'exception des Druzes et de quelques Bédouins) sont exemptés du service militaire. Le second permet au gouvernement de classer des villes et autres endroits comme « zones de priorité nationale » (National Priority Areas, NPA), qui peuvent bénéficier de fonds publics supplémentaires. En pratique, les villes et villages arabes sont exclus par le gouvernement du classement NPA, et donc des énormes sommes qui sont attribuées presque exclusivement aux citoyens juifs de l'Etat.³¹ Le problème est particulièrement préoccupant dans les villages « non reconnus » du Néguev.³² Considérant que ces villages sont des « zones de peuplement illégales », l'Etat ne fournit pas de services publics (électricité, eau potable, ramassage des ordures, services de santé et d'éducation), et cherche par tous les moyens à évacuer la population de ces villages, y compris en démolissant les maisons. Les personnes les plus gravement touchées par

27 Les citoyens palestiniens sont exclus d'environ 13% des « terres d'Israël », propriété du Fonds national juif (FNJ), qui comprennent la plupart des terres dont les réfugiés palestiniens ont été expropriés en vertu de la loi sur le propriété touchant les « absents » (Absentee Property Law) et les biens acquis par le FNJ avant 1948. Voir Adalah (2007), Report to the CERD in Response to the List of Issues Presented by Israel, 1er février, p. 3.

28 Adalah (2010) op. cit.

29 Mossawa Centre (2008a), The Economic Status of Arab Citizens of Israel: An Overview, disponible à l'adresse <http://www.mossawa.org/files/files/Reports/2008/Overview%20economic%20status.pdf>; Mossawa Centre (2008b); Adalah (2010) op. cit.

30 Ibid., Mossawa Centre (2008a).

31 Parmi les zones prioritaires (NPA), 535 sont à prédominance juive, et seulement 4 à prédominance arabe. Suite à une pétition présentée par Adalah en 2006, la Cour suprême a enjoint l'Etat de supprimer les NPA. A ce jour, l'Etat n'a pas obtempéré. Le 20 juin 2010, après 4 ans de refus d'exécution par l'Etat et procès complémentaires, Adalah a déposé une autre motion contre le Premier ministre pour non-respect des décisions de justice auprès de la Cour suprême, compte tenu de l'obstination du gouvernement et de la discrimination envers les citoyens arabes palestiniens qui en résulte. Une audience est prévue le 2 février 2011.

32 Environ 60 000 Bédouins du Néguev vivent dans 40 villages « non reconnus ». Voir Adalah (2009), 'Suggested Questions for the UN Human Rights Committee considering Israel's Compliance with the ICCPR', 10 août, p. 11; disponible à l'adresse www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/ADALAH_Israel99.doc. Voir aussi Human Rights Watch (2008) op. cit.

le manque de services dans les villages non reconnus sont les Bédouines citoyennes d'Israël.³³ Ces femmes doivent faire face à une triple discrimination, en tant que membres d'une minorité nationale, en tant que femmes, et en tant que femmes dans la société arabe.

Enfin, la discrimination s'exerce envers les citoyens arabes en termes d'éducation et d'emploi.³⁴ En ce qui concerne l'éducation, le soutien du gouvernement en faveur des écoles arabes est notablement moins élevé que l'aide accordée aux écoles juives, ce qui conduit au manque de classes et à des locaux inappropriés, ainsi qu'à une formation insuffisante des enseignants.³⁵ Ces carences dans le financement ont pour résultat un écart notable entre la qualification et les compétences des étudiants juifs et celles des étudiants arabes, avec des répercussions évidentes sur le statut économique de la minorité arabe palestinienne. Le nombre d'étudiants arabes dans les établissements d'enseignement supérieur est aussi considérablement moins élevé que celui des étudiants juifs.³⁶ En outre, le système d'enseignement public privilégie très nettement l'histoire, la religion, la culture et la littérature juives dans les programmes scolaires (loi 1953 sur l'enseignement d'Etat, amendée en 2000), ce qui va bien évidemment de pair avec l'exclusion de l'histoire des Palestiniens et de leur patrimoine culturel. Comme le dit Amal Jamal, « les citoyens palestiniens d'Israël ont été éduqués comme des Arabes israéliens, dont l'histoire commence en 1948 et dont les droits sont issus de leur nature israélienne ». ³⁷ En ce qui concerne les femmes arabes, et notamment les Bédouines, cet écart en matière d'acquis éducatifs ne fait généralement que s'aggraver.³⁸ Les femmes israéliennes de la communauté bédouine sont particulièrement vulnérables et marginalisées en raison du taux disproportionné de jeunes filles qui quittent l'école avant le lycée et de leur faible représentation dans les institutions d'enseignement supérieur.³⁹ Ce phénomène est dû en grande partie au fait que l'Etat ne remplit pas ses obligations d'assurer une éducation obligatoire accessible.

33 Voir CEDAW (2005), Concluding comments: Israel, CEDAW/C/ISR/CO/3, 5-22 juillet 2005, parag. 39; et Adalah (2005), UN CEDAW Issues Concluding Observations on Israel, Emphasizing 14 Areas of Concern Regarding Israeli Violations of Rights of Palestinian Women; disponible à l'adresse http://www.oid-adalah.org/eng/pressreleases/pr.php?file=05_08_08 (consulté le 5 janvier 2011).

34 Voir Shlomo Swirski Noga Dagan-Buzaglo (2009), Separation, Inequality and Faltering Leadership. Education in Israel. Tel Aviv: Adva Center; Roffe-Ofir S. (2010), Just 6% of public sector employees are Arab, disponible à l'adresse <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3884796,00.html> (consulté le 26 octobre 2010); Lis J. (2010), Knesset panel slams lack of Arabs in government agencies, disponible à l'adresse

<http://www.haaretz.com/print-edition/news/knesset-panel-slams-lack-of-arabs-in-government-agencies-1.288283> (consulté le 26 octobre 2010); Adva Center (2008), The Adva Center annual report, Israel: A Social Report, disponible à l'adresse http://www.adva.org/uploaded/The%20Adva%20Center%20short%20annual%20report%20english_1.pdf (consulté le 26 octobre 2010).

35 OCDE (2010) 'Israel', OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, 25 mai 2010.

36 Central Bureau of Statistics (2010), Statistical Abstract of Israel 2010, disponible à l'adresse http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st08_50&CYear=2010 et sur http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton_e.html?num_tab=st08_57&CYear=2010

37 Jamal, A. (2009) op. cit. p. 496.

38 CEDAW (2005) op. cit.

39 CEDAW (2005) op. cit.

En termes d'emploi, en 2009, la proportion des employés arabes de la fonction publique était de 6,7%, un nombre sensiblement inférieur aux 10% ciblés pour 2010⁴⁰ et bien en dessous de la proportion des Arabes par rapport à la population dans son ensemble. Plus largement, les citoyens arabes sont concentrés sur le marché du travail dans les professions les moins bien rémunérées. L'écart entre leurs salaires et ceux des autres catégories de population est considérable⁴¹ et leur taux de chômage est notablement plus élevé que celui de la majorité juive. Les problèmes de transport sont l'une des principales causes de chômage pour les citoyens arabes (et en particulier pour les Bédouins du sud d'Israël). L'inégalité des chances en matière d'emploi se caractérise également par une forte dimension genre. Le faible taux de participation des Arabes par rapport aux actifs peut aussi être attribué au taux particulièrement bas de la participation des femmes arabes.⁴² A peine 2 % des employés de la fonction publique sont des femmes arabes.⁴³ Les obstacles à l'emploi incluent le critère du service militaire dans l'attribution des postes; des opportunités d'emploi limitées dans les villes et villages arabes; un manque de centres d'accueil de jour gérés par l'Etat pour les enfants (seuls 10% des enfants arabes sont confiés à une crèche, par rapport à une moyenne de 45% pour le reste de la population)⁴⁴; et l'absence quasi totale de transports publics entre les villes et villages arabes et les grandes villes. Ce faible niveau de participation des femmes arabes à la vie active a des répercussions économiques importantes. Dans l'ensemble, la pauvreté en Israël touche la minorité arabe palestinienne de façon disproportionnée : alors qu'en moyenne un peu plus de 20% des foyers vivent en dessous du seuil de pauvreté dans le pays, ce chiffre passe à 50% pour les familles arabes, et jusqu'à 80% pour les Bédouins.⁴⁵

40 Comme il est stipulé dans la loi sur une représentation équitable des Arabes et des femmes dans les services gouvernementaux.

41 Comme le note Jabareen, le salaire horaire des Arabes de sexe masculin, pour 2007, est inférieur de 30% à celui des Juifs, pour le même niveau d'éducation. Pour les femmes, la différence de salaires est de 23%. Voir Jabareen, Y. (2010) The Employment of Arabs in Israel, The 18th Caesarea Forum, juin 2010, disponible à l'adresse <http://www.idi.org.il/sites/english/events/TheAnnualEconomicForum/Pages/EconomicConference2010.aspx>. Par ailleurs, Adva note que le salaire mensuel moyen des travailleurs salariés urbains arabes s'élève à 67% du salaire moyen en général. Voir Adva Center (2008) op.cit.

42 Par exemple, selon les chiffres publiés en janvier 2008 par le ministère israélien de l'Emploi, du Commerce et de l'Industrie, le taux de participation des femmes juives, en 2006, était de près de 70,6 %, alors que, pour les femmes arabes, il ne dépasse pas 22,4 %. Voir Adalah (2009) op. cit, p. 5.

43 Voir Adalah (2009), op. cit, p. 3.

44 OCDE (2010), op. cit.

45 Ibid.

3. LA POLITIQUE DE L'UE ENVERS LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL



L'UE considère la minorité arabe en Israël dans la perspective de son objectif déclaré de promouvoir la démocratie et les droits de l'Homme à travers son action extérieure. L'UE aborde, par conséquent, la question de la minorité arabe palestinienne dans le cadre de sa préoccupation pour le respect de la démocratie et les droits de l'Homme chez l'un de ses principaux partenaires. A cet égard, la politique de l'UE envers la minorité arabe n'est pas fondamentalement différente de ses politiques envers les minorités d'autres pays voisins avec lesquels l'UE entretient des relations contractuelles comparables. Dans certains cas, comme celui de la minorité arménienne en Géorgie ou des minorités russe ou gagaouze en Moldavie, l'UE est plus active. Dans d'autres cas, comme celui de la minorité berbère au Maroc ou de la minorité copte en Egypte, l'UE est bien plus détachée. Dans l'ensemble des cas, toutefois, la politique de l'UE envers les minorités et les droits des minorités reste plutôt faible. Dans les chapitres suivants, nous présenterons tout d'abord la position de l'UE envers la minorité arabe en Israël, puis nous étudierons l'usage que l'UE fait des instruments dont elle dispose pour atteindre ses objectifs et affirmer sa position envers les minorités.

3.1 LA POSITION DE L'UE SUR LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE EN ISRAËL

Depuis la fin des années 1990, et bien que ne possédant pas de politique spécifique envers la minorité arabe en Israël, l'UE a démontré qu'elle était consciente des problèmes auxquels est confrontée cette minorité. Au niveau de l'UE comme au niveau de ses Etats membres, les représentations diplomatiques européennes basées en Israël ou à Bruxelles suivent de près la situation de la minorité⁴⁶. Cet intérêt se reflète dans le Plan d'action UE/Israël ainsi que dans les documents de l'UE relatifs au cadre de la Politique Européenne de Voisinage (PEV).

Dans son premier rapport sur Israël publié en 2004,⁴⁷ la Commission déclare que les citoyens arabes d'Israël subissent des discriminations dans la loi et dans la pratique. Le rapport ne mentionne pas les citoyens arabes d'Israël comme étant une minorité nationale et ne soulève pas la question des droits collectifs de ce groupe. Toutefois, il reconnaît des incidents individuels

⁴⁶ Outre la délégation de l'UE en Israël, les ambassades des pays membres qui suivent étroitement la question des minorités sont les suivantes : Belgique, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Pologne, Suède et Royaume-Uni. D'autres Etats membres sont moins engagés, et consacrent en premier lieu leur attention à des questions qu'ils considèrent comme directement liées au conflit israélo-palestinien. Entretiens avec des officiels européens, octobre 2010.

⁴⁷ Commission européenne (2004) Politique européenne de voisinage. Rapport par pays : Israël, Document de travail, SEC (2004) 568, Bruxelles. Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/israel_enp_country_report_2004_fr.pdf

et fournit des informations sur des violations des droits de l'Homme et sur des cas de discrimination spécifiques envers les citoyens arabes d'Israël. En conséquence, dans le Plan d'action UE/Israël adopté en 2005, les droits des minorités (ainsi que le droit des personnes handicapées et l'égalité des genres) figurent parmi les rares sujets de droits de l'Homme pris en compte par les deux parties, et sur lesquelles elles ont accepté de s'engager dans un dialogue politique pour « promouvoir et protéger les droits des minorités, notamment en facilitant les opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles pour tous les citoyens et résidents légaux ». ⁴⁸

Depuis la publication du Plan d'action, la Commission européenne, dans les rapports successifs qu'elle rédige sur la mise en œuvre du Plan d'action par Israël, a renouvelé à plusieurs reprises ses inquiétudes sur la situation de la minorité arabe palestinienne. ⁴⁹ La Commission n'a ni modifié ni durci son discours au cours des années. Elle considère la situation des citoyens arabes d'Israël comme peu satisfaisante, soulignant les nombreux aspects de la discrimination à laquelle ils sont sujets, que ce soit dans le domaine de l'allocation des terres, du logement, de la planification, du développement économique ou de l'investissement dans les infrastructures sociales. La Commission a enjoint Israël de remédier aux effets de la discrimination sur les niveaux relatifs de pauvreté, l'inégalité des genres et l'accès à l'éducation.

Si l'on analyse ces considérations dans le contexte plus large de la position de l'UE vis-à-vis d'Israël, il en découle trois caractéristiques principales. Tout d'abord, la minorité arabe palestinienne ne figure dans le discours officiel de l'UE que dans le cadre de la PEV et de la politique bilatérale de l'UE envers Israël qui en découle. La situation de la minorité arabe n'est prise en compte dans aucune autre politique de l'UE, ou plus précisément dans aucune des politiques de l'UE concernant le conflit israélo-palestinien. ⁵⁰ Aucun lien n'est établi dans le discours ou les actions des institutions de l'UE entre le conflit israélo-palestinien et la minorité arabe palestinienne. Le deuxième point, directement lié au premier, est que la Commission européenne est le seul organe de l'UE qui s'intéresse régulièrement à la minorité (voir la section «Un silence assourdissant : la diplomatie déclaratoire » pour plus d'informations). Pour finir, en conséquence des deux premiers points, et bien que la minorité arabe et ses problèmes soient reconnus par l'UE, cette question n'est pas considérée comme une priorité. Pour des raisons de temps, de ressources et de répercussions politiques, d'autres aspects du conflit israélo-palestinien et de la relation UE-Israël prennent le dessus. Qui plus est, alors que la Commission européenne reconnaît les problèmes de la minorité arabe, cette reconnaissance est oblitérée par la volonté de renforcer la coopération bilatérale avec Israël. Comme nous le verrons ci-

⁴⁸ Plan d'action UE-Israël, p. 4. Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_fr.pdf

⁴⁹ Voir Commission européenne (2006), Rapport sur la mise en œuvre de la Politique européenne de Voisinage. Israël. Commission européenne (2008), Rapport sur la mise en œuvre de la Politique européenne de Voisinage. Israël. Commission européenne (2009), Rapport sur la mise en œuvre de la Politique européenne de Voisinage. Israël. Commission européenne (2010), Rapport sur la mise en œuvre de la Politique européenne de Voisinage. Israël. Ces documents sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm

⁵⁰ Les politiques de l'UE à l'égard du conflit incluent des actions visant les TPO (à savoir aide financière et deux missions PESC, EUPOL-COPPS et EUBAM-Rafah) et des actions diplomatiques adaptées au PPMO (déclarations, rôle du Représentant spécial au PPMO et rôle de l'UE dans le Quartet). Voir REMDH (2009), Active but Acquiescent: The EU's Response to the Israeli Military Offensive in the Gaza Strip, mai 2009, disponible à l'adresse http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2009/3812.html

après, ces trois points illustrent le non-déploiement par l'UE des instruments dont elle dispose pour résoudre la question de la minorité arabe palestinienne en Israël.

3.2 LES INSTRUMENTS DE L'UE ET LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE

L'UE dispose de quatre instruments qui lui permettraient d'exercer une influence sur le statut et la situation de la minorité arabe palestinienne : la conditionnalité, la diplomatie déclaratoire, le dialogue politique, l'aide financière et technique. Dans les quatre cas, l'UE a limité son rôle et son impact. L'Union, à elle seule, n'a pas le pouvoir de transformer totalement la situation de la minorité. Toutefois, on peut attribuer le manque d'impact de l'UE à son choix politique de ne pas exploiter à 100% les instruments dont elle dispose. D'un côté, l'UE déclare « épargner » ces instruments pour faire face à des problèmes liés au conflit prétendument plus graves, bien que dans la pratique, même pour la résolution de ces problèmes, le discours de l'UE soit rarement suivi d'actions concrètes. D'un autre côté, comme nous le verrons dans le chapitre 4, une prise de position plus ferme sur la situation de la minorité signifierait s'attaquer à des questions politiquement délicates, telles que la « judaïté » de l'Etat d'Israël, dans un contexte où l'UE n'est que modestement équipée sur le plan juridique et politique. En d'autres termes, les institutions de l'UE préfèrent utiliser leur capital politique auprès d'Israël pour dénoncer les violations des droits dans les TPO. ⁵¹

3.2.1 Un constat récurrent : l'absence de conditionnalité

En principe, l'UE pourrait avoir recours à l'instrument de conditionnalité pour exercer une influence sur Israël en vue d'améliorer la situation de la minorité arabe palestinienne. Comme chacun sait, l'accord d'association UE/Israël inclut une clause d'élément essentiel (Article 2) et une clause de non-exécution (Article 79), que l'UE pourrait utiliser pour justifier la mise en place de conditions plus strictes et d'un processus de surveillance et de suivi, en réponse aux violations des droits de l'Homme et des droits démocratiques des citoyens arabes par l'Etat d'Israël. Toutefois, dans la pratique, la clause d'élément essentiel reste un instrument « dormant » de conditionnalité. L'UE n'a jamais envisagé d'activer l'Article 2 comme instrument de conditionnalité vis-à-vis d'Israël, même en réponse aux violations du droit international humanitaire les plus graves, ⁵² convaincue que le dialogue est préférable à la pression (surtout quand il s'agit de partenaires stratégiques et économiques). ⁵³ L'Article 2 de l'accord UE/Israël fait référence aux principes généraux de démocratie et droits de l'Homme : « les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques qui guident leurs politiques internes et internationales et qui constituent

⁵¹ C'est vrai non seulement pour le Conseil et pour la Commission, mais aussi pour le Parlement européen, que les complexités institutionnelles, les divisions politiques et la crainte d'être accusé d'antisémitisme a conduit à faire l'impasse sur la question de la minorité. Entretien avec un officiel européen, 2010.

⁵² Voir Réseau euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (2006), A Human Rights Review of the EU and Israel 2004-2005, Bruxelles; REMDH (2007), Third Annual Review on Human Rights in EU-Israel Relations, Bruxelles (disponibles à l'adresse http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3619.html); REMDH (2009), Active but Acquiescent: EU's Response to the Israeli Military Offensive in the Gaza Strip, op.cit.

⁵³ Entretien avec un officiel européen, 2010.

un élément essentiel du présent accord ». Cet article couvre donc les droits des citoyens arabes d'Israël, dans la mesure où il établit que la démocratie et les droits de l'Homme doivent guider la politique intérieure d'Israël. Toutefois, et comme il est d'usage dans les accords extérieurs de l'UE, l'accord d'association EU/Israël ne mentionne pas spécifiquement les citoyens arabes, ni le droit des minorités en général (ni d'ailleurs aucun autre des droits de l'Homme spécifiques). Le droit européen tout comme la pratique suggèrent que l'UE n'est pas disposée à recourir à l'Article 2 comme instrument de conditionnalité pour influencer sur la politique d'Israël envers les citoyens arabes, et qu'il est fort improbable qu'elle le fera.

Certains considèrent que la suspension du processus de rehaussement de ses relations avec Israël est une forme de conditionnalité envers ce dernier.⁵⁴ Cependant, le fait que cette mesure soit due essentiellement à la stagnation du PPMO (et non à des questions liées aux droits de l'Homme ou aux droits des minorités) et le fait, par ailleurs, que depuis 2009 des accords EU/Israël aient été signés ou soient en passe de l'être dans les domaines de l'agriculture, de l'aviation et de la coopération policière, suggèrent qu'elle n'est pas appliquée dans la pratique.

3.2.2 Un silence assourdissant : la diplomatie déclaratoire

Contrairement à la conditionnalité, la diplomatie déclaratoire est un instrument que l'UE utilise fréquemment en réponse à des problèmes de droits de l'Homme et de démocratie dans des pays tiers. On note par exemple de nombreuses déclarations faites par la présidence de l'UE, le/la Haut(e) Représentant(e), le Conseil européen et le Conseil des ministres, ainsi que des résolutions du Parlement européen (PE) concernant les divers événements et les divers aspects du conflit israélo-palestinien.⁵⁵ Jusqu'à présent, toutefois, la diplomatie déclaratoire de l'UE n'a été utilisée ni pour influencer sur la situation de la minorité arabe en Israël en général, ni pour réagir à des propositions de loi ou à de nouvelles lois qui induisent une discrimination envers la minorité, particulièrement depuis 2008, ni pour condamner les actes racistes perpétrés par des officiels israéliens contre des citoyens arabes. Dans la mesure où la question de la minorité est considérée comme un problème de politique israélienne intérieure sur lequel l'UE n'a guère voix au chapitre, elle ne fait pas l'objet de diplomatie déclaratoire de la part de l'UE.⁵⁶

Le Conseil européen mentionne régulièrement le PPMO, mais ne fait jamais référence, dans ses conclusions, ni à la minorité arabe ni aux mesures discriminatoires de l'Etat à son égard. Aucune des multiples références faites par le Conseil européen à Israël ou au conflit israélo-palestinien ne mentionne ni n'établit de lien direct avec une question de politique intérieure israélienne. De la même façon, le Conseil de l'UE reste évasif sur les problèmes de politique intérieure

de ses partenaires, et évite généralement d'exprimer son opinion.⁵⁷ Le Conseil a simplement approuvé les positions de la Commission concernant les droits des minorités non juives d'Israël.⁵⁸ La seule remarque qu'il ait faite au sujet de la minorité arabe palestinienne est intervenue en décembre 2008, quand il a spécifié dans le contexte du rehaussement des relations entre l'UE et Israël que la sous-commission sur les droits de l'Homme qui avait été proposée (voir ci-dessous) devrait « examiner les questions d'intérêt commun relatives aux (...) droits et à la protection des minorités ».⁵⁹

Il est encore plus surprenant que le Parlement européen, réputé pour sa position sans ambiguïté sur les questions des droits de l'Homme, ne soit pas intervenu en faveur de la minorité arabe d'une façon plus significative. Le registre public du PE ne contient que deux propositions de résolutions et quelques questions liées à la question de la minorité palestinienne.⁶⁰ La proposition la plus récente concernait l'incident de la « flottille de la liberté » pour Gaza, le 31 mai 2010, et les menaces proférées contre le MK Haneen Zoabi, le PE appelant Israël à « mettre un terme à la persécution politique des membres arabes de la Knesset et à garantir la protection de leurs droits en tant que représentants élus ».⁶¹ L'épisode de la flottille a incité certains membres du PE à aborder, quoique brièvement, le sujet des droits politiques des MK arabes.⁶² La seconde proposition, datant de 2008 et concernant la participation d'Israël à des programmes communautaires (proposition finalement annulée à cause de la situation dans les TPO), déclarait qu'il était crucial que la minorité arabe palestinienne participe effectivement dans les différents domaines de la coopération UE/Israël. Cette seconde proposition est particulièrement intéressante dans la mesure où elle confirme à la fois le droit à la non-discrimination et la nécessité d'une discrimination positive pour combattre les mesures en place. Le PE « souligne l'importance de donner accès à tous les projets mis en place par les programmes communautaires ». Il insiste, cependant « pour que les critères d'adoption d'un projet favorisent la candidature des régions désavantagés ou moins développées, telles que la Galilée et le Néguev, et garantissent la non-discrimination envers les citoyens arabes d'Israël ».⁶³

57 Entretien avec un officiel européen, 2010. Il faut toutefois noter que sur les affaires israéliennes internes, telles que le projet de loi sur le financement des ONG (qui se propose de mettre en place des restrictions pour les ONG basées en Israël qui reçoivent des fonds de l'UE), la Commission et le Parlement ont fait entendre leur voix. Ce qui laisse supposer que plutôt que d'imposer une règle interdisant de s'exprimer sur la législation intérieure des pays partenaire, l'UE n'intervient que lorsqu'elle considère que ses propres intérêts sont en jeu.

58 Commission européenne (2003), Communication on Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners, Strategic Guidelines, COM/2003/0294final.

59 Conseil de l'Union européenne, Council Conclusions -Strengthening of the European Union's bilateral relations with its Mediterranean partners', réunion du Conseil des relations extérieures, Bruxelles, 8-9 décembre 2008.

60 Voir le lien suivant pour le registre public du PE: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/advancedSearch.faces>.

61 Parlement européen (2010) 'Motion for a Resolution to wind up the debate on the statement by the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy pursuant to Rule 110(2) of the Rules of Procedure on Israeli military operation against the humanitarian flotilla and the Gaza blockade', Bruxelles, 14 juin 2010.

62 Voir par exemple <http://www.old-adaah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf>

63 Parlement européen (2008), Motion for a Resolution to wind up the debate on statements by the Council and the Commission pursuant to Rule 103(2) of the Rules of Procedure by Véronique De Keyser on behalf of the Committee on Foreign Affairs on the conclusion of a protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, on a framework Agreement between the European Community and the State of Israel on the general principles governing the State's of Israel's participation in Community programmes, Bruxelles, 3 décembre 2008. Même si elle n'a pas été adoptée, cette motion montre bien que plusieurs membres du Parlement sont parfaitement au courant de la situation.

54 Le Comité sur le commerce international du Parlement européen retarde aussi la ratification d'un accord ACAA sur les produits pharmaceutiques. Entretien avec un officiel européen, 2010.

55 Entre 2000 et août 2010, une recherche dans la base de données du Conseil révèle que le PPMO est évoqué dans presque toutes les réunions du Conseil des Affaires étrangères. En revanche, il n'y a eu que 53 motions parlementaires portant sur le conflit et les relations UE-Israël, dont 5 concernaient effectivement Israël (voir <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre/searchResult.faces>).

56 Entretien avec un officiel européen, 2010.

Toutefois, le texte de la proposition ne contient aucune recommandation spécifique définissant les critères en question ou expliquant clairement comment les institutions de l'UE peuvent garantir que la minorité est dûment représentée dans tous les aspects de la coopération UE/Israël. L'intérêt porté à la minorité au sein du PE reste discret pour diverses raisons, notamment le fait que le Parlement, en règle générale, n'a pas une connaissance approfondie de la minorité et qu'il concentre plus volontiers son temps et ses ressources aux questions qu'il considère comme liées au conflit israélo-palestinien stricto sensu.⁶⁴

3.2.3 Un sujet épisodique : le dialogue politique

Un autre instrument généralement utilisé par l'UE pour influencer les législations et les pratiques de pays tiers dans le domaine des droits de l'Homme est le dialogue politique. Les problèmes concernant la minorité arabe palestinienne ont été identifiés comme l'un des sujets du dialogue entre l'UE et Israël. L'UE a affirmé que les forums de discussion institutionnalisés, mis en place dans le cadre de l'Accord d'association entre l'UE et Israël – le Conseil d'association, le Comité d'association, la sous-commission de dialogue politique et de coopération et le groupe de travail informel sur les droits de l'Homme – fournissent des opportunités pour « une discussion continue avec Israël sur des préoccupations communes dans le domaine des droits de l'Homme, en particulier la protection de la population palestinienne et de la minorité arabe ». ⁶⁵ A titre d'exemple, en réponse à une question écrite du PE, le Conseil a répondu que le dialogue politique adresserait les développements spécifiques et pertinents pour les citoyens arabes, tels que la « loi temporaire sur la nationalité et l'entrée sur le territoire israélien ». ⁶⁶

Ces mécanismes du dialogue politique entre l'UE et Israël donnent potentiellement à l'UE la latitude nécessaire pour entamer des discussions avec Israël sur la situation des citoyens arabes. Toutefois, ils sont compromis par les quatre points suivants :

Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, et bien que les droits des minorités constituent l'un des sujets du dialogue politique, les termes relatifs aux droits de l'Homme employés dans le Plan d'action sont très vagues et très généraux. Ils ne définissent aucune action spécifique attendue de l'Etat d'Israël, ni aucun jalon qui permettrait d'évaluer les progrès faits par Israël dans ce domaine.⁶⁷ D'autres passages du Plan d'action qui concernent

indirectement la minorité arabe palestinienne sont fort peu nombreux.⁶⁸ En outre, ils restent très vagues et sujets à interprétation. La faiblesse et le caractère général de ces références directes ou indirectes faites à la question de la minorité arabe dans le Plan d'action ont pour résultat qu'il est extrêmement difficile pour l'UE de contrôler les violations des droits de l'Homme par l'Etat d'Israël, aussi bien que les mesures positives qu'il adopte dans ce domaine.

Deuxièmement, alors que plusieurs pays voisins ont accepté d'établir une sous-commission sur les droits de l'Homme afin d'institutionnaliser un dialogue régulier sur les droits de l'Homme et des minorités, Israël s'est opposé à la formation d'une telle sous-commission. Une sous-commission sur les droits de l'Homme avait été proposée dans le cadre du rehaussement des relations entre l'UE et Israël en 2008.⁶⁹ La Commission avait suggéré que cette commission, qui se réunirait un jour par an, se penche sur des problèmes touchant la démocratie, les droits de l'Homme, les libertés fondamentales, l'antisémitisme, le racisme, la xénophobie et la discrimination, et éventuellement d'autres sujets déterminés par les parties impliquées. Toutefois, après la suspension du processus de rehaussement des relations, au lendemain de l'offensive militaire israélienne sur la bande de Gaza (27 décembre 2008 – 18 janvier 2009), cette sous-commission est restée à l'état de projet. Face au refus d'Israël, l'Union n'a pas réussi à délier la création d'une sous-commission des droits de l'Homme du rehaussement de ses relations avec Israël.⁷⁰ Au cours de réunions du groupe de travail informel sur les droits de l'Homme, l'UE a exprimé ses préoccupations concernant la minorité arabe palestinienne, et les parties impliquées ont discuté de plusieurs sujets tels que des programmes de discrimination positive dans les domaines de l'éducation et de l'emploi public, de la distribution des terres et des villages bédouins non reconnus. Cependant ce groupe de travail, qui n'est pas institutionnalisé (mais plutôt ad hoc⁷¹) et qui n'est pas de nature politico-diplomatique⁷², ne permet pas la contribution des Etats membres et ne la prend pas en compte⁷³. Il se réunit conjointement au groupe de travail sur les organisations internationales, ce qui limite le temps imparti aux questions relatives aux droits de l'Homme.⁷⁴ Le groupe de travail ne se réunit que pour une session de quatre heures par an, au niveau des directeurs, ce qui compromet une discussion détaillée, approfondie, sérieuse et

64 Entretien avec un officiel européen, 2010.

65 Conseil de l'Union européenne (2009), Relations with Israel - Adoption of the European Union's position for the Association Council's Ninth meeting, 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>

66 Question écrite E-3942/03 de Daniel Cohn-Bendit au Conseil sur la loi temporaire sur la nationalité et l'entrée en Israël, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2003-3942+0+DOC+XML+V0//EN>

67 Pour des informations complémentaires, voir EMHRN-FIDH Note in view of the EU-Israel Political Subcommittee Meeting – 28 October 2008, disponible à l'adresse http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palestine-Israel-wg/2008_10__EMHRN___FIDH_note_for_EU_IL_pol_subcommittee_494115228.pdf.

68 D'autres domaines de dialogue concernant la minorité arabe palestinienne comprennent : l'évaluation et le suivi des politiques dans la perspective de l'égalité des genres, la nécessité de promouvoir les valeurs de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'Homme, la possibilité pour Israël d'adhérer aux protocoles optionnels relatifs aux conventions internationales sur les droits de l'Homme, l'éducation à l'importance de la tolérance et du respect de tous les groupes ethniques et religieux, l'obligation de combattre les crimes de haine, qui peuvent être attisés par la propagande raciste et xénophobe dans les médias et sur Internet et, plus largement, renforcer le cadre juridique à tous les niveaux pour combattre le racisme et la xénophobie, y compris l'islamophobie (Plan d'action UE-Israel, op. cit., page 5)

69 Commission européenne (2008), 'Proposal for a Council Decision on a Community Position in the Association Council on the implementation of Article 73 of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and the Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part', Bruxelles, 15 octobre, COM(2008) 646 final.

70 Entretien avec un officiel européen, 2010.

71 Toutefois, il est important de souligner que le groupe de travail se réunit tous les ans depuis 2006, alors que la sous-commission ne s'est pas réunie en 2006, ni en 2009.

72 On peut penser que la différence entre le groupe de travail et la sous-commission est plus sémantique que réelle, sachant que cette dernière ne fera rien de plus pour augmenter la fréquence des réunions ni le niveau de participation, ni même pour modifier l'ordre du jour des discussions. Toutefois, la différence est que la sous-commission est plus politique que le groupe de travail. Alors que le groupe de travail permet à l'UE de soulever des questions auxquelles Israël apporte des réponses administratives, le débat qui aurait pour cadre la sous-commission serait de nature plus politique, et la situation de la minorité serait reconnue par l'UE au niveau politique et diplomatique. Entretien avec un officiel européen, octobre 2010.

73 Entretien avec un officiel européen, 2010.

74 Ibid.

soutenue des problèmes auxquels se trouve confrontée la minorité arabe palestinienne. Qui plus est, on note un manque flagrant de suivi des questions soulevées par le groupe de travail (malgré une participation proactive de la société civile⁷⁵). Bien que la délégation de l'UE à Tel Aviv soit régulièrement en contact avec les organisations de la société civile (OSC) israélienne, y compris les OSC arabes, sur le terrain, ses représentants ne sont pas systématiquement invités aux sessions d'information ou de bilan en amont ou en aval de ces réunions.⁷⁶

Troisièmement, depuis 2009, suite à un gentlemen's agreement entre l'UE et Israël, les violations des droits de l'Homme en Israël, y compris les violations des droits de la minorité palestinienne, ne sont discutées que par le groupe de travail informel sur les droits de l'homme, et non par la sous-commission politique, qui ne s'occupe plus désormais que du conflit et des questions relatives aux TPO. Le fait que les discussions soient ainsi scindées (droits en Israël et politique dans les TPO ; citoyens palestiniens en Israël et Palestiniens dans les TPO) ne fait que renforcer la barrière artificielle créée par l'UE entre les deux sujets.

Quatrièmement, et bien que les droits de la minorité soient l'un des sujets reconnus du dialogue, la délégation israélienne qui participe au groupe de travail informel sur les droits de l'Homme ne compte pas de citoyens arabes et ne consulte pas de façon formelle les leaders politiques et les organisations de la société civile arabes, ni avant ni après les réunions. En d'autres termes, la situation des citoyens arabes est discutée sans leur participation dans le cadre de ce dialogue. La délégation de l'UE et les ambassades des Etats membres en Israël ont tenté de rectifier ce problème en entamant un dialogue informel avec les acteurs de la société civile issus de la communauté arabe.⁷⁷ Ce dialogue a permis aux diplomates européennes de réaliser un intéressant exercice de suivi sur la situation de la minorité.⁷⁸ Cependant, cette collaboration tend le plus souvent à privilégier les organisations arabes les plus importantes ou les plus connues, qui bénéficient de subventions de l'UE, et a lieu de façon ad hoc⁷⁹, presque exclusivement à Tel Aviv. Il y a fort peu d'exceptions à cette règle.⁸⁰

3.2.4 Aide et coopération : le paradoxe d'une économie développée avec un problème de développement

Le dernier canal qui pourrait permettre à l'UE d'exercer une influence sur les citoyens arabes d'Israël est l'inclusion de la minorité dans les multiples aspects des accords d'aide et de coopération entre l'UE et Israël. En termes d'assistance et de coopération, Israël se trouve dans une position bien distincte de celle des autres pays voisins de l'Union européenne, à l'est comme au sud. En effet, en tant qu'économie développée, Israël ne reçoit pas d'aide au

développement venant de l'UE et n'en a jamais reçu. En revanche, et précisément à cause de son niveau de développement, Israël participe à un large éventail de programmes de l'UE, contrairement à la plupart des pays voisins. Entre autres, Israël est associé, depuis 1996, au Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD). Cette situation particulière a eu un certain nombre de répercussions sur la façon dont l'UE considère la minorité arabe palestinienne.

Aide de l'UE : Une grosse part d'un petit gâteau

L'absence d'aide au développement de l'UE à Israël signifie que la part totale des fonds de l'UE dirigés vers Israël est modeste. Les ambassades des Etats membres ne canalisent pas de fonds, ou des fonds très limités vers Israël, car Israël ne répond pas aux critères des agences de développement.⁸¹ Au niveau de l'UE, le principal outil financier dont l'UE dispose vis-à-vis d'Israël est l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), qui attribue seulement 14 millions d'euros à Israël pour la période 2007-2013, soit environ 2 millions d'euros par an. Par contraste, l'aide de l'UE à la Géorgie et à la Moldavie s'élève respectivement à 301,9 millions d'euros et 482,8 millions d'euros. L'IEVP prévoit un certain nombre de programmes de subventions, notamment dans le cadre du Partenariat pour la Paix, des activités culturelles locales et régionales, de la Coopération transfrontalière (CT), de la Coopération internationale en matière de développement urbain et de dialogue (CIUDAD), ainsi que des programmes d'assistance technique, tels que Taiex et les projets de jumelage, qui visent à soutenir l'administration publique et à rapprocher les lois et les procédures israéliennes des normes européennes. Sous une ligne budgétaire différente, Israël est également inclus dans l'Instrument européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) qui, contrairement à l'IEVP, apporte une aide directe à la société civile (et non aux autorités officielles ou par leur intermédiaire). Le budget total de l'IEDDH est conséquent : environ 100-140 millions d'euros par an. Toutefois, étant donné que cet instrument a une portée mondiale plus que régionale ou spécifique à un pays, la part qui est attribuée à Israël est, à nouveau, assez modeste, à savoir environ 1,2 million d'euros par an.⁸² Enfin, Israël remplit les conditions requises pour recevoir des fonds de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans le cadre de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP). Toutefois, le statut d'économie développée d'Israël et le fait que la Facilité favorise davantage les projets inter-états plutôt que les projets internes, font que la FEMIP n'est guère adaptée aux problèmes de la minorité arabe palestinienne. L'UE dispose aussi d'un autre instrument financier pour les situations de conflit : l'Instrument de stabilité (IdS). A ce jour, aucun projet en Israël n'a été financé par le biais de l'IdS.

75 Voir par exemple Euro-Mediterranean Human Rights Network, Note in view of the Fifth Meeting of the EU-Israel Working Group on Human Rights, 18 août 2010, disponible à l'adresse http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4672.html

76 Ce qui diffère des bonnes pratiques de la Commission européenne à Bruxelles, qui consulte et informe systématiquement les organisations de société civile, avant et après les réunions du groupe de travail.

77 Notamment avec les ambassades de Grande-Bretagne, de France, d'Allemagne, de Belgique et de Suède. Entretien avec Mohammed Darawashe, Abraham Fund, Tel Aviv, octobre 2010.

78 Entretien avec un officiel européen, 2010. Le suivi a aussi inclus la présence de diplomates européens à certains procès en Israël, notamment celui d'Ameer Makhoul en 2010. L'ambassade des Pays-Bas a été particulièrement active à cet égard.

79 Entretien avec un officiel européen, 2010.

80 Ibid.

81 Entretiens avec des officiels européens, 2010. Plusieurs ambassades de l'UE financent des petits projets en Israël avec leurs fonds propres. Le coût moyen de ses projets se situe entre 20 000 et 100 000 euros, sur une durée d'un an ou deux. Dans le cas de l'Espagne, les fonds dirigés sur Israël (et la minorité arabe palestinienne) passent par l'ONG espagnole ACSUR. Dans le cas de la Suède, l'agence de développement SIDA ne finance que des projets dans ou portant sur les TPO, bien que certains prévoient la participation israélienne, y compris celle des citoyens arabes.

82 Entretiens avec des officiels européens, 2010.

En résultat du caractère modeste de l'aide apportée par l'UE à Israël, très peu de fonds se voient dirigés vers la minorité arabe palestinienne, ce qui réduit l'impact de l'UE. Si l'UE ne peut avoir d'impact majeur sur la situation de la minorité par le biais de son soutien financier, elle peut toutefois lancer des initiatives spécifiques et des projets pilotes. C'est dans cet esprit que l'UE a financé un certain nombre de projets dans le cadre de l'IEVP et de l'IEDDH. Lorsque ces lignes budgétaires ont ciblé spécifiquement la protection de la démocratie ou des droits de l'Homme, la minorité arabe palestinienne en a plutôt bien bénéficié.⁸³ Dans le cadre d'autres programmes, en revanche, tels que les projets de jumelage, il reste difficile d'inclure la minorité, d'autant que le principal bénéficiaire et acteur de ces projets est l'Etat d'Israël.

Instrument européen de voisinage et de partenariat

Dans le cadre de l'IEVP, Israël a participé, à ce jour, à quatre projets de jumelage. Deux de ces projets concernaient la protection des données⁸⁴ et les normes vétérinaires, et ne sont par conséquent pas liés à la minorité arabe palestinienne, ou ne sont que marginalement pertinents pour celle-ci. Les deux autres projets concernaient le transport et l'égalité d'accès à l'emploi et pourraient par conséquent avoir un impact sur la situation de la minorité. Les projets de jumelage sur le transport et l'égalité d'accès à l'emploi illustrent à la fois le potentiel et les limites des actions de l'UE sur les problèmes de la minorité arabe.⁸⁵

Dans le cas du programme de jumelage pour les transports, arrivé à son terme à l'automne 2010, le partenaire d'Israël était le Ministère des transports, en liaison avec l'Institut français des Sciences et Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement.⁸⁶ La fiche qui identifiait les priorités de l'intervention incluait les besoins de mobilité de groupes spécifiques, en particulier de la minorité arabe palestinienne et des juifs orthodoxes. Toutefois, le projet était exclusivement centré sur le renforcement de la capacité institutionnelle du ministère des Transports, dans la mesure où ce dernier considérait cette approche comme apportant la plus grande valeur ajoutée au jumelage. Aucune mesure spécifique n'a été prise pour s'attaquer aux problèmes de transport des communautés arabes ou juives orthodoxes.⁸⁷

En revanche, pour le projet de jumelage sur l'égalité des chances, qui est toujours en cours, le comité israélien pour l'égalité des chances en matière d'emploi (EEOC) collabore avec le Comité pour l'égalité des chances d'Irlande du Nord. Les citoyens arabes sont représentés dans l'EEOC.⁸⁸ La société civile arabe a œuvré pour encourager l'EEOC à soumettre une proposition

83 Voir Annexe I. Comme le montrent les projets marqués * ou ** à l'Annexe I, le nombre de projets concernant directement ou indirectement les problèmes de la minorité, y compris les questions liées au genre, est significatif. Naturellement, cette liste se modifie avec le temps, dans la mesure où certains projets atteignent leur terme et/ou de nouveaux sont mis en place. Mais c'est une indication utile sur la part d'attention et de financement que l'UE consacre à la minorité.

84 Le projet portant sur la protection des données pourrait avoir un impact sur la minorité arabe palestinienne, sachant que les questions de respect de la vie privée jouent un rôle crucial dans la gestion des questions liées à la sécurité.

85 Ces projets ont été menés à bien avec un budget d'environ 1 million d'euros chacun.

86 Délégation de l'UE en Israël, Project fiche - Institutional Twinning for Strengthening the Capacity of the Ministry of Transport to Provide Quality Public Transport for Urban Regions in Israel, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/200751_en.htm

87 Entretien téléphonique avec un consultant du jumelage, Haïfa, octobre 2010.

88 Depuis 2009, l'un des 8 directeurs régionaux de l'EEOC est un citoyen arabe; 2 des 22 membres du comité consultatif sont des représentants arabes de la société civile (de Mossawa et Sikkuy respectivement). L'EEOC a défini quatre priorités, parmi lesquelles figure la minorité arabe.

de projet de jumelage auprès de l'UE.⁸⁹ L'objectif du projet est de donner plus de moyens à l'EEOC, en mettant l'accent sur les bonnes pratiques des employeurs, la prise de conscience, l'information et la stratégie. Le projet a également permis d'établir un mécanisme de consultation avec des membres de la société civile, y compris des groupes arabes. Le projet rencontre des difficultés liées au manque de confiance de la communauté arabe dans l'EEOC, d'autant que cette communauté est confrontée à une sérieuse discrimination dans le domaine de l'emploi, que le comité, à ce jour, n'a pas tenté de combattre.⁹⁰ Toutefois, contrairement aux autres projets de jumelage, le projet EEOC a été à l'écoute des minorités arabes et recueille un certain nombre d'informations visant notamment à aborder leurs problèmes. Jusqu'ici, le projet de jumelage EEOC est donc une exception par rapport aux autres projets, et illustre bien l'importance de l'identité du partenaire israélien. En ce sens, il est un outil potentiel que l'UE pourrait utiliser pour influencer sur la situation de la minorité.

De même que l'UE insiste pour l'intégration de l'égalité des genres dans toutes les politiques, elle pourrait pousser de la même manière pour l'égalité des minorités. Une fois que les projets sont proposés par son partenaire israélien, l'UE peut recommander, dans le cadre des fiches du projet, des mesures visant directement à aborder les problèmes de la minorité. Il faut cependant préciser que les projets de jumelage doivent être présentés par les autorités israéliennes. Par conséquent, ce n'est que si ces dernières sont prêtes à lancer un projet de jumelage qui puisse inclure les minorités (comme c'est le cas de l'EEOC) que les minorités bénéficient du jumelage avec l'UE.

Toujours dans le cadre de l'IEVP, il existe un certain nombre de projets qui ciblent spécifiquement la paix, la démocratie, les droits de l'Homme et le développement humain. Au sein de ces projets, la minorité arabe figure parmi les préoccupations de l'UE, bien qu'elle ne soit pas sa priorité. Seize des 44 projets énumérés sur la page web de la délégation européenne en Israël (voir Appendice I), couvrent des problèmes pertinents pour les minorités, notamment dans le domaine de l'émancipation des femmes, du développement rural et de l'aménagement du territoire, de la cohésion sociale, de l'inégalité et de l'emploi. Les fonds alloués à ces projets ont été relativement réguliers au cours des années, et représentent environ 30 % du total.⁹¹ Si on étudie la liste de projets plus attentivement, on peut établir que l'UE s'investit dans les problèmes de la minorité à différents degrés et que sa contribution financière est variable. Dans le cas des projets concernant la gouvernance, la démocratie, les droits de l'Homme et le soutien des réformes économiques et institutionnelles, les projets qui s'attaquent aux problèmes de la minorité représentent 34% du total. Dans le cas des projets de développement humain, 4 projets sur 5 traitent de l'égalité des genres, surtout dans le domaine de l'emploi, une thématique particulièrement pertinente pour les femmes arabes. Dans le domaine du développement rural, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, le seul projet subventionné qui figure sur la liste, CIUDAD, se penchait sur le renforcement des capacités des autorités locales pour la modernisation écologique, et il a été mis en place à Shefa-Amr, une municipalité arabe.

89 Entretien avec Jafar Farah, Mossawa Centre, Haïfa, octobre 2010.

90 Entretien téléphonique avec des consultants du jumelage, Haïfa, octobre 2010.

91 Proportion calculée d'après la liste de projets consultable sur le site Internet de la Délégation : http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/projects_en.htm (consulté le 22 juillet 2010). Pour la liste des projets, voir Annexe I.

Instrument européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme

Dans le cadre de l'IEDDH, la minorité arabe palestinienne occupe une place privilégiée, même si, au cours des années, on a pu noter quelques fluctuations dans l'attribution des fonds dirigés vers les projets liés à la minorité. Ce statut particulier est rendu possible dans la mesure où l'IEDDH a pour mandat de promouvoir la démocratie et les droits de l'Homme, et se penche à ce titre sur les questions d'égalité des genres et du droit des minorités, qui figurent abondamment dans ses rapports stratégiques et dans les propositions de projets qui en découlent. Cette approche distingue l'IEDDH des autres instruments de l'UE, tels que l'IdS par exemple, qui sont exclusivement dédiés aux situations de conflit.⁹² Pour donner un ordre d'idée sur la contribution de l'IEDDH aux problèmes de la minorité, les projets concernant la minorité arabe palestinienne ont reçu 19% du budget total des projets en Israël en 2009, ce qui est notablement supérieur aux 8,5% versés en 2007-2008, mais nettement inférieur aux 70% de fonds de l'IEDDH accordés à Israël en 2000-2006.⁹³ Ces fluctuations importantes s'expliquent à la fois par un changement des priorités décrites dans les programmes sur plusieurs années et dans les plans d'action annuels⁹⁴, et de la qualité des propositions de projets soumises pour l'obtention de subventions. Pendant la période 2002-2004, l'une des quatre priorités était la « Lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'égard des minorités et des populations autochtones », après quoi les questions du droit des minorités ont été intégrées à une autre catégorie (appelée « Renforcer l'égalité, la tolérance et la paix ») dans le programme 2005-2006. Dans le rapport stratégique de la période 2007-2010, les minorités étaient mentionnées sous divers appels à propositions, catégorisés sous la section démocratie et état de droit.⁹⁵ De même, dans le rapport stratégique 2011-2013, le droit des minorités n'est pas un thème prioritaire à part entière, mais il est couvert par l'une des cinq thématiques prioritaires (à savoir les droits de l'Homme et la réforme démocratique).⁹⁶

Si l'on examine les programmes d'assistance de l'UE dans leur ensemble, il apparaît que lorsque les lignes budgétaires correspondent à la promotion de la paix, de la démocratie, des droits de l'Homme et du développement humain, dans le cadre de l'IEVP comme de l'IEDDH, une part d'environ 30% du budget est généralement consacrée aux problèmes auxquels est confrontée la minorité palestinienne arabe. Qui plus est, ces lignes budgétaires sont de plus en plus fréquemment l'occasion, pour l'UE, de s'aventurer au-delà du schéma classique (et

fort critiqué)⁹⁷ des projets favorisant le contact entre associations ou individus juifs et arabes et de commencer, quoiqu'avec prudence, à soutenir des projets qui visent davantage à transformer le contexte intérieur israélien, en soulignant les inégalités structurelles entre citoyens juifs et arabes. Ces projets ont permis d'aborder un vaste éventail de problèmes, tels que l'aménagement équitable et le droit au logement, le développement urbain, les droits civils et la participation démocratique, les défenseurs des droits de l'Homme, l'égalité des genres, l'égalité des chances dans le domaine de l'emploi, la protection de l'environnement ainsi que les initiatives éducatives et culturelles visant à lutter contre le racisme, la xénophobie et la discrimination.⁹⁸ Toutefois, étant donné les fonds limités qui sont canalisés vers Israël (environ 3 millions d'euros par an), et la part substantielle qui se retrouve dédiée au jumelage et à Taiech, le montant total des fonds attribués aux projets susmentionnés peut au mieux contribuer au lancement d'initiatives importantes, mais ne peut pas avoir un impact sur la minorité au niveau national.⁹⁹ En bref, même si la minorité bénéficie d'une grosse part du gâteau, le gâteau est petit et en valeur absolue, la part de la minorité reste donc maigre.

Coopération avec l'UE: répercussions de la discrimination interne dans la participation d'Israël à la recherche et au développement

Israël est un partenaire important de l'UE dans le cadre des programmes de coopération.¹⁰⁰ Les Programmes-cadres (PC) de l'UE sont un élément essentiel de la coopération et sont devenus la deuxième source de financement de la recherche en Israël après Israel Science Foundation (Fondation israélienne pour la science). Dans le sixième Programme-cadre, 783 propositions de projets israéliens au total ont été acceptées.¹⁰¹ Le septième Programme-cadre, qui doit s'achever en 2013, a approuvé 603 projets israéliens et 968 projets impliquant des participants israéliens, dont la valeur totale s'élevait à 4,3 milliards d'euros, en novembre 2010.¹⁰² Toutefois la minorité arabe palestinienne n'est pas dûment représentée dans la participation israélienne au Programme-cadre de l'UE.¹⁰³ Ce manque de représentation s'explique par de multiples facteurs. Certains l'attribuent à la lourdeur des procédures bureaucratiques de l'UE, un problème qui n'affecte pas uniquement la minorité mais tous les chercheurs qui souhaitent participer aux

92 Entretien avec un officiel européen, 2010

93 Ces pourcentages ont été calculés d'après des sources présentées à la Commission européenne, The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) - Compendium 2007-2009, disponible en anglais à l'adresse http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/enpi_compendium_2007_2009_en.pdf and http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/updated_report_by_location_en.pdf

94 Les appels à proposition sont le fait de la Commission européenne à Bruxelles et de la Délégation de l'UE auprès d'Israël.

95 Voir Commission européenne (2001), European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002-2004; Commission européenne (2006), European Initiative for Democracy and Human Rights Programming for 2005 and 2006; Commission européenne (2007), European Instrument for Democracy and Human Rights Strategy Paper 2007-2010.

96 Les minorités sont citées dans l'objectif 2 du document de stratégie de l'IEDDH pour 2011-2013. Voir IEDDH, Document de stratégie pour la période 2011-2013, 21 avril 2010, disponible en anglais à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf

97 Voir Challand, B. (2011) 'Coming too late? The EU's mixed approaches to transforming the Israeli-Palestinian conflict', in N. Tocci (sous la direction de) The EU Civil Society and Conflict, Londres, Routledge, à paraître.

98 Entretien avec Ali Haider, Sikkuy, Haïfa, octobre 2010.

99 Entretien avec Mohammed Darawashe, Abraham Fund, Tel Aviv, octobre 2010.

100 Israël participe au programme spatial Galilée, et à des programmes d'enseignement comme 'Tempus' et 'Erasmus Mundus'. Des négociations sont en cours pour la participation d'Israël à Europol. De plus, Israël a fait connaître son souhait de participer aux programmes CIP (Competitiveness and Innovation Programme), Customs 2013, Fiscalis 2013, Marco Polo, Youth, MEDIA 2004, CULTURE 2007 et Hercule. Israël aimerait également coopérer avec plusieurs agences et instituts européens, par exemple l'AEA, Enia, EUROJUST, ECPOLE, ESA, etc. Voir REMDH (2007), Third Annual Review on Human Rights in EU-Israel Relations, op.cit.

101 ISERD (2006), Israel and the European Framework Programme for Research and Development - Looking Ahead: the Seventh Framework Programme 2007-2013, disponible à l'adresse www.cogerial.de/dateien/Israel-EU_FP.pdf

102 Voir les statistiques fournies par l'ISERD à l'adresse : www.iserd.org.il/images/public/About/FP7/statistics/011110_fp7_stat.pdf

103 Le Programme-cadre est un outil financier de l'UE destiné à soutenir les activités de recherche et de développement, qui couvre presque toutes les disciplines scientifiques. Des programmes-cadres ont été proposés par la Commission européenne et adoptés par le Conseil et le Parlement européen, et ont été mis en œuvre depuis 1984 sur une période de cinq ans. Actuellement, le Programme-cadre 7 touche à sa fin, et sera remplacé par le Programme-cadre 8 en 2013. Pour de plus amples informations, voir http://cordis.europa.eu/fp7/home_fr.html

Programmes-cadres. Il est plus probable que la faible participation des chercheurs arabes dans les Programmes-cadres soit due au manque de relations entre les chercheurs arabes et leurs collègues européens, ainsi qu'à un manque d'informations sur les programmes de l'UE dans les universités et départements de recherche arabes en Israël.¹⁰⁴

Ce problème a été exposé devant la Commission en 2008. Articulant sa question en trois volets, un parlementaire européen a demandé si l'UE disposait d'informations quant à la participation de la minorité arabe palestinienne au Programme-cadre (et si oui, de quel type d'informations), quelle importance était attribuée à la participation de la minorité arabe à ce type de programmes, et, enfin, si des efforts spécifiques (et le cas échéant, quel type d'efforts) étaient menés pour impliquer la minorité dans les programmes financés par l'UE.¹⁰⁵ La Commission a répondu : « (la p)articipation d'Israël aux programmes de l'EU concerne les Programmes-cadres de recherche et de développement technologique de la CE. (...) Le choix des projets, y compris pour le Programme-cadre 7, est basé uniquement sur l'excellence scientifique. Nous ne disposons pas de statistiques sur l'origine ethnique des chercheurs qui participent aux projets. »¹⁰⁶

Cette réponse, dont le contenu est corroboré par d'autres entretiens, révèle une réalité importante.¹⁰⁷ Israël contribue et participe à des programmes de l'UE qui sont gouvernés selon les règlements et les critères généraux de l'UE. Résultat d'un consensus entre les Etats membres et les institutions de l'UE, ces règlements et ces critères excluent l'origine ethnique, linguistique ou religieuse des bénéficiaires. Comme nous le verrons dans la prochaine section, cette exclusion est due à des raisons qui vont bien au-delà de la politique de l'UE envers Israël, et sont ancrées dans la position de l'UE vis-à-vis des minorités et des droits des minorités en général.

Même si le Programme-cadre est un programme de coopération visant à enrichir le domaine de la recherche européenne (et non à améliorer l'accès à la recherche pour les groupes défavorisés), il y a des moyens qui permettent à l'UE de se livrer à une discrimination positive. Par exemple, les activités du programme « Capacités » du septième programme-cadre – Potentiel de recherche dans les régions de convergence (REGPOT) – sont censées bénéficier aux régions les plus pauvres. La discrimination positive est basée sur des critères socio-économiques plutôt que sur le statut minoritaire. Toutefois, dans la mesure où les groupes minoritaires sont souvent (quoique pas toujours) victimes de discriminations socio-économiques, les appels à propositions pourraient être disproportionnellement bénéfiques pour les groupes minoritaires désavantagés. Et cette approche pourrait, par exemple, être appliquée au cas de la minorité arabe palestinienne en Israël, puisque la Galilée (à l'exception de la région du Triangle au centre du pays qui abrite un large part des citoyens arabes du pays) a été désignée comme une zone répondant aux critères du REGPOT. Pourtant, à ce jour, aucun des projets financés par l'UE à la suite de cet appel à propositions n'a été accordé à une organisation arabe. Dans la mesure où l'objectif de la coopération scientifique est d'améliorer la recherche européenne

(et non de développer les capacités en Israël), ni le programme-cadre en général ni les initiatives spécifiques telles que REGPOT ne peuvent être utilisés pour favoriser explicitement la participation de la minorité. L'UE peut, cependant, essayer de corriger l'anomalie selon laquelle aucune entité arabe ne bénéficie de ses programmes en menant dans ces régions des campagnes d'information plus actives sur le sujet. De telles mesures permettraient tout au moins que la discrimination envers la minorité arabe palestinienne en Israël ne soit pas répercutée dans la participation d'Israël au Programme-cadre.

¹⁰⁴ Conversation avec Sharon Pardo, Université Ben Gourion, Tel Aviv, octobre 2010.

¹⁰⁵ Question écrite P-3372/08 d'André Brie à la Commission. Sujet: Participation des citoyens arabes d'Israël aux programmes de l'UE auxquels participe l'Etat d'Israël.

¹⁰⁶ P-3372/08EN, réponse donnée par Mme Ferrero-Waldner au nom de la Commission, 14 juillet 2008.

¹⁰⁷ Entretiens avec des officiels européens, 2010.

4. LA POLITIQUE DE L'UE ENVERS LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE : ÉLÉMENTS D'EXPLICATION

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, même si l'UE est consciente de la situation de la minorité arabe palestinienne et préoccupée par cette situation, en pratique, elle n'a pas mis au point d'instruments politiques efficaces pour promouvoir les droits de la minorité dans le cadre de sa relation bilatérale avec l'Etat d'Israël. L'une des explications de ce paradoxe est sans doute l'ambiguïté de la position de l'UE quant aux tensions créées par les termes antinomiques de la définition d'Israël en tant qu'Etat juif (ou Etat du peuple juif) et en tant qu'Etat démocratique, et quant à leurs implications pour les droits des citoyens arabes d'Israël et leur statut de citoyens. Une autre explication réside dans l'absence d'une législation internationale claire sur les droits des minorités, ainsi que dans les pratiques divergentes relatives aux droits des minorités au sein des Etats membres, d'où un certain nombre d'incohérences dans les politiques de l'UE, qui sont à l'origine de la position de l'UE sur la minorité arabe palestinienne en Israël. C'est en comprenant mieux le potentiel mais aussi les limites des politiques de l'UE sur les minorités qu'on peut expliquer pleinement la position de l'UE sur les citoyens arabes en Israël et déterminer si ces politiques peuvent être renforcées, et comment.



4.1 L'UE, ISRAËL ET LA « JUDAÏTÉ » DE L'ETAT

La déclaration d'indépendance d'Israël, plusieurs de ses lois fondamentales, les pouvoirs publics, la vaste majorité des acteurs et théoriciens politiques, sociaux et économiques juifs israéliens, ainsi que l'opinion publique, définissent Israël comme un état « juif et démocratique ». La plupart des juifs israéliens ont la conviction que ces deux éléments sont compatibles, mais quand on leur demande de les classer, 31% considèrent que l'élément « juif » est plus important, alors que 20% seulement attribuent une plus grande importance à l'élément démocratique.¹⁰⁸ Le débat sur la nature « juive » et « démocratique » d'Israël existe depuis le moment même de la création de l'Etat d'Israël. Toutefois, il est devenu encore plus pertinent dans les dernières

¹⁰⁸ 43 % des personnes interrogées considèrent que les deux volets de cette définition ("juif" et "démocratique") ont une importance égale. Israel Democracy Index 2010, op. cit. p. 7.

années.¹⁰⁹ La question de la judaïté de l'Etat a par ailleurs été soulevée une fois de plus en 2010 quand le gouvernement israélien l'a imposée comme une condition du PPMO : le Premier Ministre Netanyahu a exigé que le représentant de l'Autorité palestinienne (AP), le Président Mahmoud Abbas, reconnaisse Israël comme un « Etat juif » ou comme « l'Etat du peuple juif ».¹¹⁰ L'AP a rejeté cette requête pour plusieurs raisons, à commencer par un motif primordial, à savoir les implications qu'une telle reconnaissance pourrait avoir sur le droit au retour des réfugiés palestiniens (une question de statut définitif) et sur les droits et le statut de la minorité arabe palestinienne en Israël.¹¹¹

Ce débat se poursuit et s'intensifie, et il est primordial pour le PPMO comme pour la minorité arabe palestinienne. A ce jour, toutefois, il ne semble pas que l'UE souhaite y participer activement. L'UE a reconnu l'existence de ce débat avant la requête officielle d'Israël concernant la reconnaissance d'Israël comme Etat juif. A plusieurs occasions, le Conseil a fait référence à la question en décrivant la position d'Israël.¹¹² Outre ces mentions, il semblerait qu'en juillet 2010, une délégation du PE en Israël ait discuté la question en détail avec ses homologues israéliens.¹¹³ Toutefois, l'UE elle-même n'a jamais pris position sur la question. La prise de position la plus claire de l'UE date de 2003, quand la Commission a implicitement reconnu la tension entre la nature juive et la nature démocratique de l'Etat d'Israël. En faisant référence à « la conciliation entre le caractère juif proclamé de l'Etat d'Israël et les droits des minorités non-juives d'Israël »,¹¹⁴ la Commission a implicitement reconnu une tension entre la nature juive de l'Etat et les droits démocratiques des citoyens non juifs, tout en considérant cette tension comme conciliable (ou du moins surmontable). L'UE n'a pris position dans ce débat dans aucun autre document officiel. Etant donné le lien inextricable entre la définition d'Israël comme Etat juif (ou Etat du peuple juif) et la citoyenneté et les droits de la minorité

109 Ruth Gavison (1999), 'Jewish and Democratic? A Rejoinder to the 'Ethnic Democracy'', in *Debate Israel Studies*, Vol. 4, No. 1, printemps 1999, pp. 44-72; Alexander Yakobson & Amnon Rubinstein (2003), *Israel and the Family of Nations: Jewish Nation-State and Human Rights*, Shoken (qui avancent tous qu'Israël peut très bien être un Etat juif et démocratique, et que ces deux termes ne sont pas contradictoires); Sammy Smooha (2002), 'The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state', in *Nations and Nationalism* vol. 8 (4) 2002, 475-503; Oren Yiftachel (2006), 'Ethnocracy', in *The University of Pennsylvania Press*, 2006 (qui estime qu'Israël devrait être défini comme une ethnocratie plutôt que comme une démocratie); Nadim N. Rouhana (1997), 'Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict' in *Yale University Press*, 1997 (qui pense que pour instaurer une véritable coexistence, Israël doit abandonner son caractère d'Etat juif et se transformer en un état démocratique et civil, ce qui permettrait aux citoyens arabes et juifs de bénéficier d'une même identité); Azmi Bishara (1993), 'On the Theory of the Palestinian Minority in Israel', in *Theory & Criticism* vol. 3, 7, 1993 (en hébreu) (qui appelle de ses vœux une libéralisation de l'Etat israélien, qui devrait se redéfinir comme l'Etat de tous ses citoyens, et redéfinir la communauté palestinienne citoyenne comme une minorité nationale dotée de droits collectifs).

110 AFP, 'Israel push demand for recognition as 'Jewish state'', 12 septembre 2010, disponible à l'adresse <http://www.france24.com/en/20100912-israel-push-demand-recognition-jewish-state>

111 Kershner, I. (2010) 'Abbas Rejects Calling Israel a Jewish State', *New York Times*, 24 octobre 2010, disponible à l'adresse <http://www.nytimes.com/2009/04/28/world/middleeast/28mideast.html>

112 Par exemple, voir Conseil de l'UE (2006), 'Meeting of the Committee on Political Affairs, Security and Human Rights of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly', Bruxelles, 6 mars 2006, p. 6 (disponible à l'adresse <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st07/st07806.en06.pdf>); et Conseil de l'UE (2004), 'Commission Staff Working Paper ENP Country Report: Israel', Bruxelles, p. 5 (disponible à l'adresse <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st09/st09921-ad05.en04.pdf>).

113 Conseil de l'UE (2010), Meeting of the EP's Committee on Development (DEVE) on 21-22 June 2010 and 1 July (extraordinary meeting) summary record, Bruxelles, 2 juillet 2010, p. 10 (disponible à l'adresse <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11813.en10.pdf>).

114 Commission de la communauté européenne (2003), 'Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens. Orientations stratégiques', 21 mai 2003, p. 5, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0294:FIN:FR:PDF> (souligné par nous).

arabe palestinienne, l'approche relativement détachée de l'UE vis-à-vis de la minorité peut être attribuée en partie au fait qu'elle préfère éviter la question, qui est pourtant au centre idéologique du conflit. L'UE a exprimé à plusieurs reprises sa position sur la nature d'un futur Etat palestinien, insistant sur la nécessité pour cet Etat d'être viable, géographiquement contigu et décidé à respecter les principes de la démocratie et de la non-violence. Par contraste, l'UE ne s'est pas exprimé sur la nature d'Israël, à savoir son caractère « juif » et « démocratique » et la relation entre les deux. La réticence de l'UE à aborder le sujet est peut-être la raison pour laquelle sa position sur la minorité arabe palestinienne n'est pas plus ferme.

En d'autres termes, le débat sur la nature juive de l'Etat d'Israël est inextricablement lié à une vaste série de questions relatives aux droits civils collectifs et individuels, politiques, sociaux, économiques et culturels de la minorité arabe palestinienne. Il est possible que l'UE ait évité de prendre position parce qu'elle considère que cela serait inapproprié, parce qu'il est impératif de pas contrarier Israël ou simplement parce que les Etats membres n'arrivent pas à s'accorder sur la position à adopter. Le fait que l'UE n'ait pas exprimé un point de vue ferme et clairement formulé s'est traduit par un manque d'engagement vis-à-vis de la minorité arabe palestinienne et l'absence d'une politique tranchée sur la situation de cette minorité.

4.2 L'UE, LES MINORITÉS ET LES DROITS DES MINORITÉS

Outre les facteurs spécifiquement liés à Israël, il existe un certain nombre de raisons juridiques et politiques plus générales qui expliquent les faiblesses de l'approche de l'UE vis-à-vis de la minorité arabe palestinienne. On ne peut considérer cette position sans faire référence au manque de cadre juridique relatif aux droits des minorités, sur le plan international comme sur le plan européen, et à la disparité des pratiques au sein des pays membres. Ces failles juridiques et ces pratiques divergentes ont abouti à des incohérences dans la politique d'élargissement de l'UE et dans sa politique extérieure, qui expliquent en partie à la position de l'UE vis-à-vis de la minorité arabe palestinienne.

4.2.1 Ambiguïtés de la législation

La faiblesse de la politique de l'UE vis-à-vis des minorités nationales est en partie due à l'ambiguïté de la définition des minorités nationales et de leurs droits dans la législation internationale (voir section 2.1) et dans le droit communautaire. L'absence d'une définition juridique des minorités et des droits des minorités dans la législation de l'UE a conduit à un certain nombre d'incohérences. Dans le cadre du processus d'élargissement, par exemple, les critères politiques de Copenhague, annoncés par le Conseil Européen en 1993, reproduisaient les principes internes de l'UE, inclus dans l'ancien Article 6(1) du Traité sur l'Union Européenne (TUE). La seule exception concernait les droits des minorités, qui avaient été ajoutés comme un élément distinct de la liste des critères politiques, en même temps que les droits de l'Homme individuels, la démocratie et l'état de droit, bien qu'ils ne fassent pas partie des principes fondateurs de l'UE, énumérés dans l'Article 6(1).¹¹⁵ Cette incohérence a été partiellement résolue par le Traité de Lisbonne. Après avoir été

115 De Witte, B. (2002), 'Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities', in J. Zielonka (sous la direction de) *Europe Unbound*, Londres, Routledge, pp.137-160.

révisé à Lisbonne, le TUE a homogénéisé les principes internes de l'UE (désormais l'Article 2) et les conditions d'adhésion à l'UE (Article 49). Ces deux articles incluent désormais les droits des minorités.

Bien que cette incohérence ait été corrigée, le droit communautaire reste flou quant à la définition des droits des minorités. Les critères de Copenhague, en 1993, distinguaient les droits de l'Homme individuels des droits des minorités, ce qui suggérait que l'UE considérait ces derniers comme relevant aussi (si ce n'est essentiellement) des droits collectifs.¹¹⁶ Toutefois, les Article 2 et 49 du TUE incluent les droits des minorités comme inhérents aux droits de l'Homme: « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'Etat de droit ainsi que de respect des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités » (souligné par nous).¹¹⁷ Dans d'autres aspects de la législation communautaire, c'est aussi la composante « droits individuels » des droits des minorités qui est mise en exergue. Par exemple, la législation communautaire prescrit la non-discrimination (Article 13 du TUE; Directive du Conseil 2000/43; Directive du Conseil 2000/78 ; Décision du Conseil 27/11/2000), y compris la non-discrimination basée sur l'appartenance à une minorité nationale (Article 21 de la Charte des Droits fondamentaux). En d'autres termes, la législation communautaire (tout comme la législation internationale) reste très vague quant à ce que recouvrent les droits des minorités.

4.2.2 Pratiques divergentes au sein de l'UE

Mis à part ce flou juridique (et en partie à cause de lui), la mollesse de la politique sur les droits des minorités s'explique également par des pratiques divergentes et versatiles vis-à-vis des minorités au sein de l'UE. Les pratiques internes de l'Union dans ce domaine sont caractérisées par un manque très net de suivi et de cohérence.¹¹⁸ Au sein de l'UE, la protection des droits des minorités varie énormément, du droit à l'autodétermination interne accordé aux minorités dans certains Etats membres comme la Belgique (par ex. la communauté allemande) ou l'Espagne (par ex. les communautés basques et catalanes) à la quasi négation des minorités et de leurs droits dans d'autres Etats membres, tels que la France ou la Grèce. C'est précisément la raison pour laquelle l'UE n'a établi aucune règle ni aucune liste de critères favorisant la participation des minorités nationales à ses programmes, qui sont aussi ouverts à Israël, comme par exemple le Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique. Selon des officiels européens, essayer de formaliser ce type de critères reviendrait à ouvrir une boîte de Pandore que la plupart des Etats membres, motivés par divers intérêts et politiques internes, s'empresseraient de refermer hermétiquement.¹¹⁹ Dans la mesure où les règles du programme-cadre s'appliquent à tous les pays participants (c'est-à-dire aux Etats membres comme aux partenaires extérieurs à l'UE) et où la plupart des pays s'opposeraient à une discrimination positive au profit des minorités, il est fort

116 Les critères de Copenhague demandaient « la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'Homme, le respect et la protection des minorités, l'existence d'une économie de marché viable, et la capacité à affronter la pression de la concurrence et des forces du marché au sein de l'Union. »

117 Voir aussi De Witte, B. (2009), *The EU and the International Legal Order: The Case of Human Rights*, document non publié.

118 Hughes, J. & Sasse, G. (2003), 'Monitoring the Monitors: EU enlargement conditionality and minority protection in the CEECs', Schiffbrücke, European Centre for Minority Issues.

119 Conversation téléphonique avec un officiel européen, juillet 2010.

peu probable qu'elles soient un jour révisées pour garantir la participation effective des minorités nationales.

4.2.3 Implications pour la politique étrangère

Les ambiguïtés juridiques et la divergence des pratiques au sein de l'UE ont également des répercussions, parfois très conséquentes, sur le processus d'élargissement de l'UE et sur sa politique extérieure. La réticence de l'UE à développer une politique claire et précise sur les droits des minorités est évidente dans le processus d'adhésion. Dans le cadre de l'élargissement vers l'Est, l'instrument financier PHARE ne comportait pas de ligne budgétaire séparée pour la protection des minorités. La ligne budgétaire la plus proche concernait « la société civile et la démocratisation », et ne représentait que 1% cent du total des fonds PHARE.¹²⁰ Il en va de même pour les cycles d'élargissement en cours. Malgré la gravité du problème kurde en Turquie, par exemple, la Commission a évité de l'aborder indépendamment de sa politique générale de protection des droits de l'Homme envers la Turquie. Même si les rapports de suivi de l'UE sur la Turquie se penchent attentivement sur la question kurde, la plupart des incidents sont considérés sous l'angle des droits de l'Homme individuels.¹²¹

L'UE est toutefois légèrement plus proactive dans le contexte de sa politique d'adhésion (qui comporte parmi les critères de candidature les droits des minorités) qu'elle ne l'est en dehors des limites de l'élargissement. Les droits des minorités ne sont pas spécifiquement mentionnés dans les principes directeurs de la politique extérieure de l'UE, qui incluent le respect de la démocratie, des droits de l'Homme et du droit international (Article 21 du TUE). En conséquence, l'UE a toujours fait preuve d'une grande réticence à recourir aux instruments politiques dont elle dispose pour faire pression sur des Etats tiers dans le domaine des droits des minorités. Dans les rares cas où elle fait appel à ces instruments, la situation répondait à deux conditions. La première est que l'UE estime que c'est un impératif pour la sécurité et pour la stabilité. L'UE a pris des mesures concernant les droits des minorités quand elle a considéré que ne pas intervenir mettrait en péril la stabilité et la sécurité au-delà de la région concernée, et aurait des répercussions sur l'UE elle-même.¹²² Deuxièmement, l'UE a tendance à adopter une position plus proactive dans les cas où l'Etat tiers en question est relativement dépendant ou proche de l'UE, en particulier quand il s'agit d'un candidat à l'adhésion. C'est pourquoi, dans les pays voisins de l'UE, la situation est clairement différente pour les partenaires de l'Est et du Sud. Dans le premier cas, les aspirations politiques des pays voisins à faire un jour partie de l'Europe élargie,

120 Sasse, G. (2006) 'National Minorities and EU Enlargement: External or domestic incentives for accommodation', in J. McGarry and M. Keating (sous la direction de) *European Integration and the Nationalities Question*, Londres, Routledge, pp.64-84.

121 Dans son Rapport 2009 sur la Turquie, par exemple, la Commission consacre 18 pages aux droits de l'Homme, y compris les droits des minorités (par exemple, les libertés d'expression, d'association et de rassemblement, la liberté religieuse, le droit de ne pas être soumis à la torture et aux mauvais traitements, le droit à la propriété, à la non-discrimination, l'accès à la justice). Par contraste, les droits collectifs occupent moins d'une page, alors que trois pages traitent des problèmes relatifs aux droits individuels dans la communauté kurde du sud-est (notamment les droits culturels et la question des personnes déplacées à l'intérieur du territoire). L'importance comparée de ces chapitres montre que le Commission est beaucoup plus à l'aise avec les droits individuels qu'avec les droits collectifs lorsqu'elle aborde les problèmes des minorités. Voir : Commission européenne (2009) *Rapport sur la Turquie*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, la stratégie d'élargissement et ses principaux défis en 2009-2010, Bruxelles, COM(2009) 533, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/key-documents/index_fr.htm

122 Voir note 158 pour de plus amples informations.

ainsi que leur statut de membre du Conseil de l'Europe¹²³ et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe¹²⁴ (OSCE), a donné à l'Union une plus grande marge de manœuvre pour insister sur le respect des droits des minorités, même si ces interventions sont formulées en terme de droits de l'Homme individuels. Les mêmes instruments et les mêmes conditions ne s'appliquent pas au Sud de la Méditerranée. Cependant, et comme nous le verrons ci-dessous, les politiques de l'UE envers la minorité arabe palestinienne en Israël, même si elles manquent d'énergie, sont plus déterminées que ses politiques envers les autres groupes minoritaires dans la région du Sud-Méditerranée (et comparables à celles qui sont appliquées aux minorités du Liban).¹²⁵

Si l'on étudie plus en détail les instruments et les pratiques de l'UE vis-à-vis des droits des minorités dans le cadre de la PEV et de sa politique extérieure d'une façon plus générale, la protection des droits des minorités (y compris des droits individuels de personnes appartenant à des minorités nationales) n'a que rarement été formulée, voire jamais, comme une condition dont le non-respect entraînerait (ou a entraîné) des punitions (sanctions) ou le retrait d'un avantage (conditionnalité ex post).¹²⁶ Depuis 1991, une « clause des droits de l'Homme » (ou article d'élément essentiel) est incluse dans les accords avec les pays tiers. Elle figure désormais dans près de 150 accords, conclus dans toutes les régions du monde. Cette clause recouvre d'ordinaire les droits de l'Homme en général, faisant parfois référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Ce n'est que dans le cas des Balkans occidentaux (où les Accords de stabilisation et d'association sont censés avoir des répercussions sur le processus d'élargissement) que le langage est mieux défini.¹²⁷ Mais l'UE n'a jamais ajouté de disposition portant sur un droit relatif aux minorités (ni sur aucun autre droit de l'Homme spécifique) dans une clause des droits de l'Homme. Qui plus est, l'UE a toujours hésité à utiliser cette clause pour suspendre unilatéralement des accords signés.¹²⁸ L'UE n'a jamais suspendu aucun de ses accords, dans son ensemble ou en partie, avec ses partenaires méditerranéens en réponse à des violations des droits de l'Homme perpétrées par un Etat. Dans cette optique, la réticence de l'UE à utiliser la conditionnalité dans le contexte de son accord d'association avec Israël pour exercer une influence sur la situation de la minorité arabe palestinienne ne constitue pas

123 En tant que membres du Conseil de l'Europe, plusieurs voisins de l'Est sont également signataires de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM). Pour la liste des signataires de la FCNM, voir <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG>. En revanche, aucun pays non membre du Conseil de l'Europe n'a adhéré à la FCNM. Voir <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG>

124 Le poste de Haut-Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE a été créé en 1992 pour identifier les tensions ethniques qui pourraient mettre en danger la paix, la stabilité et les relations amicales entre les Etats membres de l'OSCE, et pour y remédier le plus rapidement possible.

125 Une meilleure organisation de la société civile au sein de la minorité arabe palestinienne, par rapport à d'autres minorités de pays voisins, explique cette différence.

126 Commission (2001), *The EU's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries*, pp. 8-9; Commission (2003), *Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratization with Mediterranean Partners*, p. 11.

127 Dans le cas de la Bosnie, par exemple, l'accord intermédiaire 2008 conclu avec l'UE fait référence non seulement à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, mais aussi à la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à la convention d'Helsinki, à la Charte de Paris pour une nouvelle Europe et au respect du droit international, y compris une coopération pleine et entière avec le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie. Voir par exemple l'Article 1 de cet accord (Interim Agreement on Trade and Trade-Related Matters between the European Community, on the one Part, and Bosnia and Herzegovina, on the other Part), signé en juillet 2008.

128 Bartels, L. (2005), *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries*, Bruxelles, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=23557#search=%20conditionality%20>

une exception. Qui plus est, selon l'UE, l'objectif principal de la clause d'élément essentiel dans les accords que l'UE signe avec Israël ou avec n'importe quel autre pays tiers, est de créer une base légale pour des actions favorables à la protection des droits de l'Homme (y compris des minorités) en publiant des déclarations, en entamant un dialogue institutionnalisé et en subventionnant certaines initiatives relatives aux droits de l'Homme.¹²⁹ L'UE, toutefois, est tout aussi réticente à démontrer un engagement positif dans le domaine des droits des minorités.

Dans ses déclarations, l'UE a soit complètement évité le sujet, soit abordé la question sous l'angle de la protection des droits de l'Homme individuels (plutôt que collectifs). De même que l'UE est restée silencieuse sur la question de la minorité arabe palestinienne dans sa diplomatie déclaratoire, le Conseil de l'UE, le PE ou la Commission se sont très rarement livrés à des déclarations sur les questions relatives aux minorités dans d'autres pays voisins.

Quant au dialogue, bien que les directives de l'UE relatives au domaine des droits de l'Homme ne mentionnent pas spécifiquement les droits des minorités, elles précisent cependant que « combattre toutes les formes de discrimination » est une priorité, et qu'elle doit figurer à l'ordre du jour de toute réunion de dialogue.¹³⁰ Dans le cadre de la PEV, dans les sous-commissions pour les droits de l'Homme auxquels participent le Maroc, la Tunisie, le Liban, la Jordanie et l'Egypte, l'UE n'a pas spécifiquement ciblé les droits des minorités dans leur ensemble et a préféré envisager les problèmes relatifs aux droits individuels dans le contexte de la non-discrimination. Dans le cas d'Israël, comme dans le cas des autres voisins de l'UE, quand intervient ce type de dialogue, les problèmes sont généralement abordés en terme de non-discrimination, d'autonomisation des groupes sous-représentés et de pluralisme de la société civile, plutôt qu'en termes de protection des droits des minorités en tant que tels.¹³¹

Ces différences d'approche reflètent le degré d'importance accordé à la question des minorités dans le dialogue politique que l'UE entame avec ses voisins dans le cadre des Plans d'action de la PEV. A cet égard, et bien que l'UE aborde avec prudence le sujet des minorités dans tous les pays tiers, elle est légèrement plus active avec ses voisins de l'Est qu'elle ne l'est dans la région sud de la Méditerranée. Cinq des douze plans d'action en cours dans les pays voisins ne mentionnent pas du tout les termes « minorités » ou « droits des minorités » alors qu'au moins dans deux de ces cinq pays, il existe des minorités victimes de discrimination (les Coptes en Egypte et les Berbères au Maroc). Par ailleurs, quand les minorités sont mentionnées, les termes employés par l'UE varient considérablement selon qu'il s'agit d'un pays d'Europe de l'Est ou du Sud-Méditerranée. Par exemple, dans le cas de l'Arménie, l'UE exige « le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales »¹³² et du « droit des minorités nationales de bénéficier de l'enseignement dans leurs langues natales au sein du

129 Voir Communication (Com (2001) 252 final) sur le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers, mai 2001, disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0294:EN:NOT> et Bartels (2005), op. cit.

130 Directives de l'UE sur le dialogue sur les droits de l'homme avec les pays tiers – Mise à jour, p. 6, disponible à l'adresse <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf>

131 Informations fondées sur un debriefing informel des représentants de l'UE auprès des organisations de la société civile à Bruxelles.

132 Plan d'action UE-Arménie, p. 9, disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_fr.pdf

système d'enseignement secondaire». ¹³³ Dans le cas de la Géorgie, l'UE demande à la fois « le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales » et la signature et ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. ¹³⁴ Dans le cas de la Moldavie, l'UE va encore plus loin, insistant sur « une réponse appropriée aux conclusions et aux recommandations des structures du Conseil de l'Europe et des experts qui font autorité en matière de respect par la Moldavie de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales », et demandant que l'Etat mette « en place et en pratique une législation contre la discrimination et une législation qui garantisse les droits des minorités, conformément aux normes européennes » et « modifie la loi sur les confessions religieuses pour la rendre conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme et aux recommandations du Conseil de l'Europe dans ce domaine ». ¹³⁵ De même, dans le cas de l'Ukraine, le Plan d'action ne se contente pas de faire référence à la nécessité de respecter « les droits de personnes appartenant à des minorités nationales, l'absence de discrimination fondée sur le genre, l'appartenance politique, religieuse ou ethnique » mais demande également que l'Ukraine « conçoive une législation adaptée qui protège les droits des personnes appartenant à des minorités nationales de façon effective, qui soit fondée sur les normes européennes », et qui soit le résultat d'une « collaboration entre les autorités gouvernementales et les représentants des minorités nationales ». ¹³⁶ Par contraste, en ce qui concerne les pays de la région sud de la Méditerranée, les formulations les plus explicites se trouvent dans les Plans d'action concernant le Liban et Israël. Au Liban, l'UE exige simplement « la protection des droits des minorités, des populations marginalisées et des non-citoyens ». ¹³⁷ Dans le cas d'Israël, le plan d'action demande à l'Etat « de promouvoir et protéger les droits des minorités, notamment améliorer les perspectives politiques, économiques, sociales et culturelles de tous les citoyens et résidents légaux ». ¹³⁸ Le Plan d'action UE-Egypte requiert une coopération visant à « combattre toutes les formes de discrimination », alors que dans le cas du Maroc, le Plan d'action ne comporte que de vagues références aux droits linguistiques et culturels.

Au niveau financier, le même schéma se reproduit au niveau des fonds attribués par l'UE d'une part aux minorités des pays de l'Est et d'autre part à celles des pays du sud. Dans le cadre de l'IEDDH, par exemple, en 2006-2008, 14% des fonds IEDDH versés à la Géorgie ont été attribués à la région de Samtskhe-Javakheti, où est concentrée la minorité arménienne de Géorgie, bien que cette minorité ne constitue que 4,5% de la population géorgienne. En revanche, dans le cas du Maroc, de l'Egypte et du Liban, aucun projet IEDDH ne concerne directement les problèmes des minorités. Par comparaison, en Israël, la minorité arabe palestinienne, en l'occurrence, s'en tire plutôt bien, puisqu'elle a bénéficié d'une part relativement élevée des projets IEDDH (à savoir 19% des fonds IEDDH versés à Israël en 2009), ce qui la place dans une situation comparable à celle des pays voisins en Europe de l'Est.

¹³³ Ibid., p. 30.

¹³⁴ Plan d'action UE-Géorgie, p. 11, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_fr.pdf

¹³⁵ Plan d'action UE-Moldavie, 9 décembre 2004, p. 6-7, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf (pas de traduction française)

¹³⁶ Plan d'action UE-Ukraine, p.6, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf (pas de traduction française)

¹³⁷ Plan d'action UE-Liban, p. 3, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/lebanon_enp_ap_final_fr.pdf

¹³⁸ Plan d'action UE-Israël, p. 4, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_fr.pdf

5. NÉCESSITÉ D'UN ENGAGEMENT PLUS ACTIF ENVERS LA MINORITÉ ARABE PALESTINIENNE, CLÉ DE LA PAIX ET DE LA STABILITÉ DANS LA RÉGION



Comme on l'a vu au début de la section 3, l'UE a tendance à considérer la minorité arabe palestinienne en Israël sous l'angle exclusif de la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme dans un pays partenaire. C'est sans aucun doute une perspective valable. Pourtant, il en existe une autre, selon laquelle l'UE pourrait et devrait voir la minorité, et qui apporte à cette question un élément d'urgence crucial. Il s'agit du conflit israélo-palestinien, dont cette minorité est une composante à part entière. Dans la mesure où elle appartient au peuple palestinien, qui regroupe aussi les Palestiniens de Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est), de la bande de Gaza et de la Diaspora, la minorité arabe palestinienne en Israël est directement affectée par le déroulement du conflit, et par toute forme de solution qui pourraient résulter du PPMO. Les questions essentielles que constituent les futures frontières de l'Etat d'Israël et d'un éventuel Etat palestinien, les zones qui pourraient faire l'objet d'un échange de terres entre les deux, le retour des réfugiés palestiniens et des personnes déplacées à l'intérieur du territoire ou autres mesures les concernant, et le caractère politique, juridique et ethno-religieux de l'Etat d'Israël, sont autant d'éléments qui ont des implications profondes et concrètes sur les droits, le statut et l'avenir de la minorité arabe palestinienne en Israël, qui est aussi leur patrie.

Alors que la minorité arabe palestinienne n'est pas officiellement partie aux négociations, et qu'elle n'a pas été considérée comme un groupe national, ni par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) ni par Israël, sa plus haute instance représentative, le Haut Comité de suivi des citoyens arabes en Israël, a historiquement appelé à la fin de l'occupation israélienne et au retrait israélien de tous les territoires occupés depuis 1967 ; à la création d'un Etat souverain indépendant pour le peuple palestinien, avec pour capitale Jérusalem-Est ; à la garantie du droit au retour des réfugiés palestiniens, en conformité avec les résolutions internationales pertinentes ; et à la protection des droits collectifs et individuels des citoyens arabes de l'Etat d'Israël, y compris le droit à la participation politique et le droit de développer leur identité nationale en Israël¹³⁹.

Alors que la minorité arabe palestinienne en général et ses dirigeants politiques en particulier se sont toujours considérés comme partie prenante dans le conflit israélo-palestinien, les acteurs internationaux, y compris l'UE, ont généralement tendance à éviter toute discussion directe sur la minorité dans le contexte du PPMO. Ils sont enclins à se focaliser plus étroitement sur les questions « majeures » relatives au conflit, à savoir les colonies, les frontières, Jérusalem, la sécurité et la stabilité. Une exception positive est le lien « positif » établi au plus fort du processus de paix d'Oslo entre la minorité arabe palestinienne et le conflit, lorsque la minorité a été

¹³⁹ The High Follow-up Committee for the Arab Citizens in Israel, Definition and Objectives, octobre 2005 (en arabe), disponible à l'adresse <http://arab-lac.org/?i=194>

présentée par certains analystes comme une « passerelle » entre les Israéliens et les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza.¹⁴⁰

Au contraire, les gouvernements israéliens récents se sont efforcés de souligner divers liens « négatifs » entre la minorité arabe palestinienne et le conflit israélo-palestinien, dans le contexte d'une détérioration du conflit et du gel des négociations de paix. Avec l'exacerbation du conflit après l'effondrement du processus d'Oslo, la minorité arabe palestinienne a été présentée dans le discours israélien comme une menace sécuritaire et démographique pour l'Etat d'Israël, légitimant du même coup le recours à des mesures exceptionnelles à son égard. Lorsque le conflit a dégénéré – de la seconde Intifada et les événements d'octobre 2000¹⁴¹ jusqu'à la deuxième guerre au Liban (2006), l'offensive militaire israélienne dans la bande de Gaza (2008-2009) et l'incident de la Flottille de la Liberté (2010) – la minorité a exprimé de plus en plus clairement ses critiques à l'égard des actions d'Israël.¹⁴² Pour cette raison, la majorité juive s'est trouvée confortée dans sa perception de la minorité arabe palestinienne comme un « ennemi de l'intérieur », ce qui a permis au gouvernement de profiter de cet élan politique pour renforcer et intensifier les lois et mesures discriminatoires prises à l'encontre de la minorité.¹⁴³ De ce fait, au-delà de la logique « démographique » qui les sous-tend, le gouvernement s'est aussi appuyé sur une logique « sécuritaire » pour justifier une série de lois discriminatoires, telles que l'interdiction, en 2003, du regroupement familial entre citoyens arabes d'Israël et résidents palestiniens des TPO; la loi autorisant la déchéance de la nationalité en cas de manquement à la confiance ou de déloyauté envers l'Etat; et le flot de législations discriminatoires exigeant la loyauté envers l'Etat juif.¹⁴⁴ De là une réaction extrêmement et parfois véhémentement négative des autorités israéliennes et des médias dominants aux propositions de la minorité en faveur d'une réforme démocratique, notamment par le biais de la « Vision future des Arabes palestiniens en Israël », du « Pacte de Haïfa » et de la « Constitution démocratique », malgré l'acceptation exprimée dans ces documents d'une solution à deux Etats et de l'existence de l'Etat d'Israël.¹⁴⁵ De là aussi toute une série de pratiques discriminatoires et parfois violentes contre la minorité arabe palestinienne, de la fusillade mortelle contre 13 citoyens arabes d'Israël au cours des manifestations d'octobre 2000 et des événements d'Akko (Acre) en 2008,¹⁴⁶ jusqu'aux tentatives répétées d'interdire aux partis politiques arabes et aux membres

140 Ilan Saban, (2005), "Minority Rights in Deeply Divided Societies: A Framework for Analysis and the Case of the Arab-Palestinian Minority in Israel," in *International Law and Politics*, Vol. 36 pp 885-1002, disponible à l'adresse http://law.haifa.ac.il/faculty/lec_papers/saban/NYUmr.pdf

141 Du 1 au 8 octobre 2000, treize jeunes arabes ont été tués par les forces de police israélienne dans les régions du Triangle et de la Galilée. La police a tué ces jeunes gens et en a blessé des centaines d'autres au sein de la population arabe à l'occasion des manifestations des citoyens arabes et d'une grève générale déclarée par la Haut Comité de suivi des citoyens arabes en Israël. La grève générale avait été annoncée pour le 1er octobre 2000, pour protester contre l'assassinat de plusieurs Palestiniens dans divers endroits dans les TPO. Pour des informations complémentaires, veuillez consulter le rapport spécial d'Adalah sur les pertes humaines d'octobre 2000, disponible à l'adresse www.old-adalah.org/eng/october2000.php.

142 Cook, J. (2010) 'Israel's Palestinian Minority Thrown into a Maelstrom', *Middle East Report Online*, 16 juin.

143 L'Index 2010 de l'Institut de la démocratie, par exemple, révèle que 62% de l'échantillon juif estiment qu'aussi longtemps qu'Israël sera en conflit avec les Palestiniens, le point de vue des citoyens arabes sur les questions de sécurité et d'affaires étrangères ne devait pas être pris en compte. *Israel democracy Index*, op. cit. p. 22.

144 Voir Adalah (2010), *New Discriminatory Laws and Bills in Israel*, disponible à l'adresse www.old-adalah.org/newsletter/eng/nov10/docs/ndl.pdf.

145 Voir par exemple Adalah (2007), *The Democratic Constitution*, disponible à l'adresse http://www.adalah.org/eng/democratic_constitution-e.pdf

146 Une période de cinq jours de violences a commencé le 8 octobre 2008, après qu'un citoyen arabe eut traversé en voiture, pendant le Yom Kippur, un quartier à majorité juive.

arabes de la Knesset de participer aux élections, et aux accusations portées contre des leaders politiques arabes qui ne font qu'exercer leurs activités légitimes.¹⁴⁷

Plus spécifiquement, Israël a établi entre la minorité arabe palestinienne et le conflit deux liens « négatifs » qui méritent une attention particulière, compte tenu de leurs implications potentiellement très graves pour la minorité. Le premier est le fait que le gouvernement israélien, par la voix du Premier ministre Binyamin Netanyahu, insiste sur le fait que la reprise du PPMO doit être conditionnée sur la reconnaissance d'Israël comme un « Etat juif » par les Palestiniens, et pas seulement sur la reconnaissance de l'existence de l'Etat d'Israël, ce qui a déjà été fait précédemment.¹⁴⁸ La reconnaissance d'Israël comme un Etat du peuple juif risquerait implicitement mais directement de rendre illégitime la nationalité des citoyens arabes, et de légaliser leur statut de « citoyen de second ordre » en qualité de non-juifs. Elle induirait aussi une justification juridique et éthique des lois et des mesures qui établissent une discrimination à l'égard des citoyens arabes palestiniens, et pourrait remettre en question leur avenir même, dans un Etat de cette nature, qui est pourtant leur terre natale.

Le second lien est un projet d'échange de populations entre Israël et la Cisjordanie, prôné à plusieurs occasions entre autres par le ministre israélien des Affaires étrangères, Avigdor Lieberman, lors de son allocution devant l'Assemblée générale de l'ONU, le 28 septembre 2010, modifiant le vocabulaire de la paix en remplaçant « terre pour la paix » par un « échange de territoires et de population ».¹⁴⁹ Cette proposition, qui apparaît de plus en plus souvent dans les discours dominants de la politique israélienne, aurait pour résultat de faire d'une grande partie des citoyens arabes palestiniens d'Israël – d'après Lieberman, « au moins la moitié »¹⁵⁰ – un enjeu pour les négociations de paix, qui deviendrait par là-même temporaire et soumis à conditions.¹⁵¹ Selon un scénario de ce genre, les frontières d'Israël seraient redessinées de façon à exclure de l'Etat les citoyens arabes, et à inclure autant de colons juifs de Cisjordanie que possible.¹⁵² Des sondages d'opinion sur le sujet auprès des citoyens arabes d'Israël indiquent qu'ils sont en

147 Voir Adalah (2010), *Adalah Briefing Paper: Restrictions on Human Rights Organizations and the Legitimate Activities of Arab Political Leaders in Israel*, disponible à l'adresse <http://www.old-adalah.org/newsletter/eng/jun10/docs/bp.pdf>

148 Voir notes 110 et 111

149 La déclaration de M. Lieberman, ministre des Affaires étrangères, devant l'Assemblée générale de l'ONU, le 28 septembre 2010 est disponible à l'adresse <http://www.un.org/en/ga/65/meetings/generaldebate/View/SpeechView/tabid/85/smId/411/ArticleID/244/reftab/234/t/Israel/Default.html>

150 Dan Ephron, interview d'Avigdor Lieberman pour *Newsweek*, 21 décembre 2010, disponible à l'adresse <http://www.newsweek.com/2010/12/21/avigdor-liberman-israel-s-most-popular-politician.html>

151 Dov Waxman (2010) 'Netanyahu's Deal-Breaker', *Foreign Policy*, 7 septembre; 'Israel FM proposes redrawing border', *Al Jazeera*, 19 septembre 2010, disponibles à l'adresse <http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2010/09/20109191584276104.html>. "Palestine Papers" révèle qu'Israël a demandé que certains de ses citoyens arabes soient transférés vers un nouvel Etat palestinien lors du précédent round de négociations, avant même que Lieberman occupe le poste de ministre des Affaires étrangères d'Israël. Editorial. Voir "The Palestinian papers: Pleading for a fig leaf," 23 janvier 2011, disponible à l'adresse <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/23/palestinian-papers-fig-leaf-editorial>

152 Ainsi, par exemple, les 200 000 à 300 000 citoyens palestiniens d'Israël qui vivent dans la région du Triangle, au centre du pays, resteraient sur leurs terres mais perdraient leur statut de citoyens à la suite de négociations auxquelles ils ne sont pas officiellement partie.

grande majorité opposés à cette solution.¹⁵³ Il faut pourtant savoir que ce scénario n'est pas une simple provocation politique. De fait, on sait que des exercices d'entraînement au sein de la police, de l'armée et des services d'urgence ont été organisés en octobre 2010 dans la région de Wadi Ara à majorité arabe, au centre du pays, en prévision de manifestations qui pourraient éventuellement accompagner un échange forcé de population.¹⁵⁴ Les diverses dispositions législatives qui requièrent un serment de loyauté envers Israël reconnu comme un « Etat juif » répondent à la même logique. La popularité de ces propositions auprès de l'opinion publique juive israélienne a été démontrée par un sondage récent de l'Institut de la Démocratie d'Israël, qui constate que 53% des juifs israéliens estiment que l'Etat est parfaitement fondé à encourager les citoyens arabes à quitter le pays.¹⁵⁵

Dans la mesure où des membres éminents du gouvernement israélien ont établi un lien direct entre les citoyens arabes palestiniens d'Israël et le PPMO, et proposé à cette fin diverses politiques qui menacent les droits de la minorité et sa nationalité, la communauté internationale en général et l'UE en particulier – en tant qu'acteur clé dans la région et que membre du Quartet – ne peuvent continuer de marginaliser les violations des droits de la minorité arabe palestinienne en Israël dans sa politique d'ensemble envers le processus de paix. Les conséquences des négociations entre Israël et les Palestiniens, quelles qu'elles soient, auront inévitablement des implications majeures pour les citoyens arabes d'Israël, et l'UE ne doit pas permettre que le PPMO aboutisse au déni de leurs droits ou à une quelconque remise en question de leur statut de citoyens. Toute tentative pour mettre fin au conflit en sacrifiant les droits des citoyens arabes perdrait toute crédibilité, et ruinerait définitivement la mise en place de deux Etats stables, durables et démocratiques, qui constitue l'objectif déclaré de l'UE dans la région.

Certains représentants européens craignent que le fait d'établir un lien entre la minorité et le conflit ait pour résultat de faire accepter par l'UE la logique des groupes de droite en Israël, qui tentent de mettre officiellement à l'ordre du jour du PPMO les questions relatives à la minorité (par exemple le transfert de population, le « conflit ethnique », la sécurité et la « menace démographique ») de manière à détourner le processus ou à le conduire à l'échec.¹⁵⁶ D'autres estiment que le lien entre minorité et conflit risque de distraire l'attention de l'UE de ce qu'ils considèrent comme les manifestations les plus aiguës du conflit (les graves violations du droit humanitaire international perpétrées dans les TPO), et que l'approche actuelle de l'UE vis-à-vis de la minorité arabe palestinienne est, tout bien considérée, adéquate.¹⁵⁷

153 Yousef Rafiq Jabareen, Population Exchange in the Framework of an Agreement between the Palestinian Leadership and Israel: The attitudes of the Palestinians in Israel, présenté lors d'une journée d'étude organisée par l'Organisation arabe des droits de l'Homme, le 12 décembre 2007 (en arabe). Selon un sondage auprès de citoyens arabes d'Israël réalisé par Dr. Jabareen, 88,9% des personnes interrogées sont opposées à un échange de populations, qui placerait Wadi Ara, une région à prédominance arabe au centre d'Israël, à l'intérieur des frontières d'un futur Etat palestinien, en échange de l'inclusion des colonies juives de Cisjordanie à l'intérieur des futures frontières de l'Etat d'Israël.

154 ACRI (Association for Civil Rights in Israel), à la lumière de ces exercices, a adressé une lettre urgente au Premier ministre le 12 octobre 2010, pour demander que le gouvernement s'engage explicitement à ne pas effectuer de transferts de la population arabe. Voir 'ACRI Demands Clarification on Alleged Transfer Exercise', 12 octobre 2010, disponible à l'adresse <http://www.acri.org.il/eng/story.aspx?id=781>

155 Israel Democracy Institute, Israeli Democracy Examined (Abstract), novembre 2010, p. v, disponible à l'adresse http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Documents/Book_7114/madad_2010_eng_abstract.pdf

156 Entretien avec un officiel européen, 2010

157 Entretien avec un officiel européen, 2010

Nous ne sommes pas de cet avis. Considérer la minorité arabe palestinienne dans la perspective tout à la fois des droits de l'Homme et de la résolution du conflit n'implique pas de contradiction. Au contraire, ces deux perspectives se renforcent mutuellement. S'intéresser aux problèmes de la minorité n'est pas seulement une composante de l'approche de l'UE envers Israël en matière de démocratie et des droits de l'Homme (même si c'est aussi le cas). C'est aussi (mais pas seulement) une composante de la stratégie globale de l'UE en faveur de la résolution du conflit israélo-palestinien.

Dans d'autres cas, c'est exactement ce qu'ont fait l'UE et des organisations comme l'OSCE. Par exemple, la politique d'élargissement de l'UE vers l'Europe centrale et l'Europe de l'Est incluait une dimension spécifique en faveur des droits des minorités, en coopération avec le Haut Commissaire de l'OSCE aux minorités nationales, au motif que la protection renforcée des droits des minorités lui apparaissait comme un impératif pour la paix et la sécurité dans la région. Le Pacte de stabilité pour l'Europe de l'Est, en 1995, est à cet égard emblématique.¹⁵⁸ L'engagement proactif de l'UE envers la question des minorités en Europe centrale et en Europe de l'Est à travers le Pacte de stabilité et le processus d'accession répondait essentiellement à une logique de « sécurité », qui a su prendre une forme politique à travers un agenda « juridique » lié aux droits de l'Homme et visant à améliorer les droits individuels et collectifs des groupes minoritaires.¹⁵⁹ Prise isolément, ni la voie de la « sécurité » ni la voie « juridique » n'apparaît comme suffisante. Voir la minorité arabe palestinienne uniquement dans une perspective sécuritaire pousse Israël à présenter la minorité comme une menace. Voir la minorité dans la seule perspective de ses droits juridiques limite les raisons politiques que l'UE pourrait avoir de traiter la question. Le règlement de la question de la minorité comme impératif politique n'apparaît en pleine lumière que si l'on opère la fusion entre le respect des droits et les motivations politiques, ce qui inciterait l'UE à faire bon usage des instruments politiques à sa disposition dans le cadre de ses relations bilatérales avec Israël, pour aborder les problèmes de la minorité.

158 Le Pacte de Stabilité 1995 dispose que les pays candidats doivent régler leurs principaux problèmes de minorités avant d'entamer les négociations d'adhésion. Bien que le Pacte soit un document politique non contraignant sur le plan juridique, il a permis grâce à ses incitations de promouvoir des accords entre la Slovaquie et la Hongrie (1995) et un peu plus tard entre la Roumanie et la Hongrie (1996) sur des problèmes de minorités et de frontières. Il a aussi permis à l'OSCE d'en assurer le suivi.

159 Kymlicka (2006) op. cit, p. 52-54.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS



Fidèle à son objectif déclaré de promouvoir la démocratie et la défense des droits de l'Homme à travers sa politique extérieure, l'UE se montre consciente des problèmes auxquels se voit confrontée la minorité arabe palestinienne en Israël, et particulièrement des mesures discriminatoires qui l'empêchent de jouir de ses droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. L'UE a notamment démontré sa préoccupation pour cette question dans le contexte de la Politique européenne de voisinage et les instruments afférents. Toutefois, les mesures prises par l'UE à ce jour ne sont pas très énergiques, et le potentiel des instruments politiques n'est pas exploité au maximum. La conditionnalité n'a jamais été considérée par l'UE comme un mécanisme politique approprié pour influencer la situation de la minorité arabe palestinienne. Aucune des institutions de l'UE, pas même le Parlement européen, n'a jugé nécessaire de recourir à la diplomatie déclaratoire pour aborder le problème de la discrimination exercée contre les citoyens arabes d'Israël. Bien que l'UE ait abordé la question des droits des minorités dans son dialogue politique avec Israël, essentiellement au sein du groupe de travail informel sur les droits de l'Homme, ce dernier présente des lacunes importantes¹⁶⁰ qui limitent la capacité de l'UE à avoir un impact conséquent. L'UE a tenté de pallier ces lacunes en canalisant des fonds vers des activités de la société civile relatives à la situation de la minorité, et des instruments tels que l'IEDDH ont été particulièrement utiles dans cette perspective. Toutefois, comme l'a fait remarquer un officiel européen, le soutien financier ne suffit pas à compenser

¹⁶⁰ Comme on l'a vu au début de ce rapport (pages 15-16).

le manque de soutien politique envers la minorité arabe palestinienne.¹⁶¹ Bien que plusieurs projets subventionnés par l'IEVP aient contribué à défendre directement ou indirectement les droits de la minorité, le fait que le montant total des subventions en question soit très modeste limite leur impact.

Les politiques de l'UE vis-à-vis de la minorité arabe palestinienne en Israël ne sont pas fondamentalement différentes des politiques de l'UE envers d'autres minorités. L'ambiguïté de la position de l'UE sur la dualité de la définition d'Israël en tant qu'Etat juif (ou Etat du peuple juif) et en tant qu'Etat démocratique, d'une part, et le manque de lois internationales clairement définies sur les droits de minorités, d'autre part, tendent à expliquer la faiblesse des politiques de l'UE envers les minorités.

Toutefois, nous sommes convaincus qu'il existe deux raisons impératives pour que l'UE se montre plus active dans la protection des droits de la minorité arabe palestinienne. Tout d'abord, l'UE reconnaît les problèmes de la minorité, comme le prouvent certaines déclarations de la Commission européenne et certaines clauses du Plan d'action UE-Israël dans le cadre de la PEV, qui favorisent la promotion et la protection des droits des minorités. Ces prises de position ont beau rester d'ordre général et se limiter au contexte du dialogue politique, elles n'en existent pas moins, et doivent par conséquent être prises en compte sérieusement. Deuxièmement,

¹⁶¹ Entretien avec un officiel européen, 2010

il existe un lien intrinsèque entre la situation de la minorité arabe palestinienne et le conflit israélo-palestinien, d'une part, et la perspective d'un processus de paix viable aboutissant à la solution démocratique de deux Etats, d'autre part, et ce lien nécessite un engagement bien plus actif de la part de l'UE. Les acteurs de l'UE devraient prendre pleinement conscience que la reconnaissance des membres de la minorité arabe palestinienne comme citoyens à part entière de l'Etat est un facteur important du conflit comme de sa résolution. La nécessité d'être plus proactif envers la situation de la minorité arabe palestinienne en Israël apparaît comme évidente si l'on combine les deux approches (la protection des droits de l'Homme et de la démocratie, et la résolution du conflit) plutôt que de les considérer comme deux éléments distincts et conflictuels.

C'est pourquoi nous demandons aux acteurs de l'UE de reconnaître que les droits, la citoyenneté et le statut politique de la minorité arabe palestinienne sont un élément central de chacune de ses stratégies visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité entre Israël et Palestine. La stratégie de l'UE concernant le conflit devrait englober une stratégie renforcée vis à vis de la minorité. Une telle stratégie devrait inclure une attention explicite à l'égard de la minorité arabe palestinienne dans le contexte de la relation bilatérale UE-Israël, visant à promouvoir l'égalité des droits de la minorité à la citoyenneté et les droits de la minorité en Israël. Comme le dit un officiel européen, « on ne peut être en paix avec ses voisins si l'on n'est pas en paix chez soi ». ¹⁶² La stratégie de l'Union européenne envers Israël et le conflit israélo-palestinien doit être fondée sur la reconnaissance de cette réalité.

RECOMMANDATIONS

La conclusion de ce rapport est que la relation bilatérale UE-Israël et les instruments politiques mis en place dans ce contexte fournissent à l'UE un cadre politique adéquat pour exercer une influence sur la situation de la minorité. Les recommandations suivantes visent à intégrer la minorité arabe palestinienne dans la relation bilatérale EU-Israël, faisant parties intégrantes d'une stratégie globale de l'UE en ce qui concerne Israël et le conflit israélo-palestinien :

1. Déclarations :

Le Conseil européen, le Conseil des ministres, le/la Haut(e) Représentant(e) de l'UE et le Parlement européen devraient recourir à la diplomatie déclaratoire pour prendre position sur les principaux enjeux dans le but d'empêcher les violations des droits de l'Homme et de protéger l'égalité du droit à la citoyenneté et des droits des minorités de la minorité arabe palestinienne. Entre autres, ils devraient condamner toutes les expressions de racisme par des représentants officiels d'Israël envers les citoyens arabes d'Israël, et manifester leur désaccord envers les tendances politiques et les propositions de lois récentes qui menacent les droits politiques et civils les plus élémentaires des membres de la minorité, y compris les attaques visant leurs représentants politiques élus. ¹⁶³

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Pour des informations complémentaires, voir <http://www.adalah.org/newsletter/ara/sep10/EU-Israel%20Informal%20Human%20Rights%20Working%20Group.pdf>

Etant donné qu'Israël insiste sur la reconnaissance d'Israël comme « Etat juif », l'UE pourrait suivre l'exemple de certaines organisations internationales, telles que le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, qui a déclaré que la définition d'Israël comme étant une nation juive ne devrait avoir pour résultat « aucune distinction, exclusion, restriction ou préférence systémique fondée sur la race, la couleur, la lignée ou sur l'origine nationale ou ethnique en matière de droits de l'Homme ». ¹⁶⁴

En ce qui concerne le PPMO, l'UE devrait déclarer que la citoyenneté et les droits de la minorité arabe palestinienne en tant que telle soient pleinement garantis et protégés dans le cadre de tout accord entre Israël et les Palestiniens, et que la citoyenneté de ces derniers soit non négociable. L'UE devrait continuer à promouvoir la démocratie israélienne et refuser de soutenir toute proposition risquant de mettre en danger le caractère démocratique de l'Etat d'Israël vis-à-vis de tous ses citoyens et résidents légaux.

2. Dialogue :

a - Dialogue technique sur les droits de l'Homme et participation de la société civile

- Création d'un sous-comité des droits de l'Homme : L'UE devrait continuer à insister sur la création d'un sous-comité des droits de l'Homme, le déliant du processus de rehaussement.
- Groupe de travail sur les droits de l'Homme : En attendant, dans le cadre du groupe de travail sur les droits de l'Homme, l'UE devrait poursuivre et renforcer son dialogue avec Israël en matière droits de l'Homme y compris sur la question des droits de la minorité arabe palestinienne. Les réunions devraient durer une journée entière, comme cela est recommandé dans les lignes directrices de l'UE relatives au dialogue sur les droits de l'Homme. ¹⁶⁵ Ces réunions devraient aboutir à des engagements précis de la part d'Israël. Des réunions de suivi devraient aussi être organisées entre les réunions officielles pour s'assurer qu'Israël met en œuvre ses engagements, et en particulier les recommandations faites par les organes de traités de l'ONU relatifs aux droits de l'Homme, dans la mesure où elles s'appliquent à la minorité arabe palestinienne en Israël. ¹⁶⁶
- Implication des organisations de la société civile : Pour que les discussions du groupe de travail sur les droits de l'Homme et d'une éventuelle sous-commission des droits de l'Homme aboutissent à des résultats concrets, l'UE doit s'engager à coopérer, de

¹⁶⁴ CERD (2007), Concluding Observations on Israel, disponible à l'adresse <http://www.adalah.org/eng/int07/cerd-concluding-mar07.pdf>

¹⁶⁵ Pour des informations complémentaires, voir page 26 du présent rapport.

¹⁶⁶ Voir par exemple : Concluding Observations of the Human Rights Committee – Israel, CCPR/C/ISR/CO/3, 29 juillet 2010; Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) – Israel, CERD/C/ISR/CO/13, 14 juin 2007; Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, à paraître en 2011; Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, à paraître en 2011.

façon constante et transparente, avec les acteurs pertinents de la société civile, en particulier les organisations de défense des droits de l'Homme, et à les consulter sur les problèmes clés. Les ordres du jour, protocoles et comptes rendus de ces réunions doivent être accessibles au public.

- Réunion d'experts: Comme cela est suggéré dans les lignes directrices de l'UE sur le dialogue relatif aux droits de l'Homme, l'UE devrait également envisager de mettre en place une réunion d'experts sur les mesures de non-discrimination et de discrimination positive, afin de discuter en profondeur de la situation de la minorité avec les organisations de la société civile. L'UE devrait envisager d'y inviter des représentants des autorités israéliennes, y compris des représentants arabes, pour favoriser un réel débat sur ce problème.

b - Cohérence politique

Les préoccupations de l'UE quant aux violations des droits de la minorité arabe palestinienne devraient être portées par l'UE au plus haut niveau politique, notamment à l'occasion des réunions du Conseil d'Association UE-Israël et des réunions du sous-comité politique, des réunions des représentants de l'UE et des Etats membres avec des officiels israéliens et des réunions des membres du Parlement européen et des parlements nationaux avec leurs homologues israéliens.

c - Intégration des droits de l'Homme

Conformément aux Lignes Directrices de l'UE sur les dialogues sur les droits de l'Homme, qui appellent l'UE à « intensifier le processus d'intégration des objectifs en matière de droits de l'homme et de démocratisation dans tous les aspects de sa politique extérieure («mainstreaming») », l'UE devrait s'assurer que les sous-comité UE-Israël concernées abordent le sujet de la discrimination exercée envers la minorité arabe palestinienne. Ces sous-comité portent, entre autres, sur les affaires sociales et les migrations¹⁶⁷, la recherche, l'innovation, la société de l'information, l'éducation et la culture¹⁶⁸; le transport, l'énergie et l'environnement¹⁶⁹. Les mêmes principes devraient s'appliquer aux séminaires de haut niveau organisés sur l'éducation et la formation¹⁷⁰ et autres. Des liens devraient être établis entre ces sous-comités et le groupe de travail/le sous-comité sur les droits de l'Homme.

¹⁶⁷ Plan d'action UE-Israël, op. cit., p. 8

¹⁶⁸ Ibid., p. 22.

¹⁶⁹ Ibid., p.17.

¹⁷⁰ Ces séminaires se fondent sur la Déclaration conjointe de M. Jan Figel, Commissaire de la Commission à l'Education, à la Formation, à la Culture et à la Jeunesse, et du Professeur Yuli Tamir, ministre israélien de l'Education, juillet 2008 (disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/jointisrael_en.pdf). Les séminaires se sont tenus en 2009 et en novembre 2010. Lors de cette dernière réunion, la délégation a exprimé ses inquiétudes sur la question spécifique de la participation de la minorité arabe aux programmes d'échanges (Erasmus Mundus et Tempus). Information rapportée par un officiel européen, janvier 2011.

d - Rapports de suivi de la PEV

- Alors que les rapports de suivi successifs de la Commission européenne sur la mise en œuvre de son plan d'action par Israël manifestent une certaine inquiétude sur les droits de la minorité arabe palestinienne, la Commission européenne devrait reconnaître une détérioration du respect de leurs droits dans le prochain rapport de suivi couvrant l'année 2010. La Commission devrait souligner le flot de lois discriminatoires présentées ou votées par la Knesset en 2009 et 2010; les mises en accusation et autres mesures punitives visant les membres arabes de la Knesset en 2010; le déni de responsabilité pour les fusillades d'octobre 2000 qui ont fait plusieurs morts (2010 marquait le 10ème anniversaire des événements) ; les expropriations foncières et les déplacements de population qui frappent les Bédouins arabes dans les villages non reconnus du Naqab (Néguev), entre autres préoccupations.
- D'une manière générale, le rapport de suivi devrait inclure des recommandations claires s'adressant à Israël, et des conclusions sur les mesures à prendre en l'absence de progrès sur les droits de l'Homme ou d'une nouvelle détérioration de la protection de ces droits.

e - Visibilité

L'UE devrait améliorer la visibilité internationale et le statut interne de la minorité arabe palestinienne en prenant contact, en Israël et en Europe, avec les représentants de cette minorité, notamment parmi les membres de la société civile, les dirigeants politiques et les hommes d'affaires. L'UE pourrait inviter régulièrement des représentants civils, politiques ou des milieux d'affaires à Bruxelles, notamment au Parlement européen, dans les parlements nationaux, dans les ministères des Affaires étrangères et les chancelleries. Les délégations de l'UE, des gouvernements des pays membres et des parlements nationaux en visite en Israël devraient organiser des rencontres régulières avec des représentants de la minorité, y compris en Galilée, dans la région du Triangle et dans le Naqab (Néguev).

3. Coopération

a - Recherche et éducation

- Pour promouvoir « le plein accès, sur un pied d'égalité, de tous les étudiants, chercheurs, autres personnes physiques, entreprises et organisations établies en Israël aux projets relevant des programmes communautaires »¹⁷¹, et remédier au « niveau relativement bas d'interconnexion entre les chercheurs arabes et leurs homologues européens, et au manque d'information sur les programmes de l'UE en langue arabe »¹⁷², la Délégation de l'UE en Israël devrait fournir davantage d'informations sur le septième Programme-Cadre et sur les suivants (et en particulier, sur des appels à propositions tels que REGPOT, conçus pour les régions de convergence¹⁷³) aux chercheurs et aux scientifiques arabes. Elle devrait organiser ou sponsoriser des séances de formation dans les classes préparatoires et les universités pour améliorer la participation arabe dans le domaine de la recherche européenne. A cet égard, et bien que ne s'inscrivant pas dans le septième Programme-cadre, l'atelier Mediptikar de Kfar Kara, en 2009, est un point de départ positif¹⁷⁴.
- Au-delà du niveau de l'UE, et compte tenu du manque de « quotas ethniques » relatifs au Programme-Cadre, à Erasmus Mundus, Tempus et autres programmes similaires de recherche et d'étude, les Etats membres devraient adopter des mesures positives pour aider les citoyens arabes d'Israël à obtenir des bourses d'études dans ces pays et à participer aux projets de recherche bilatéraux.

b - Assistance

- Projets de jumelage financés dans le cadre de l'IEVP
 - 1 - L'UE devrait éviter que les schémas de discrimination en Israël soient répliqués dans ses projets de jumelage :
 - L'UE devrait suivre l'exemple du projet de la Commission sur l'égalité des chances en matière d'emploi (EEOC) en établissant un dialogue régulier de la société civile avec les organisations juives et arabes, pour identifier des projets qui pourraient s'attaquer aux disparités en Israël.
 - L'UE devrait spécifier dans les conditions requises pour le projet la nécessité de faire en sorte que la société civile joue un rôle consultatif effectif pendant tout le déroulement du projet. La Commission européenne devrait prendre

171 Parlement européen (2008), Proposition de résolution du Parlement européen sur la conclusion d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, concernant un accord cadre entre la Communauté européenne et l'État d'Israël relatif aux principes généraux de la participation de l'État d'Israël aux programmes communautaires, disponible à l'adresse <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B6-2008-0616+0+DOC+XML+V0//FR>

172 Entretien avec le Dr. Sharon Pardo, Université Ben Gourion, octobre 2010.

173 Pour des informations complémentaires, voir page 21 de ce rapport.

174 Un atelier conjoint israélo-palestinien (incluant des citoyens arabes d'Israël) sur la recherche et l'innovation a été organisé à Kfar Kara dans le cadre du programme Mediptikar 2009. Entretien avec un officiel européen, octobre 2010.

en compte cette recommandation dans le contexte de la révision de ses instruments financiers applicables aux relations extérieures.¹⁷⁵

- L'UE devrait encourager Israël à s'assurer, lorsque c'est pertinent, que le projet bénéficie à la minorité arabe palestinienne au sein de l'Etat.
- Une fois le projet proposé par le partenaire israélien, l'UE devrait recommander, dans les fiches de projet, des tâches qui ciblent expressément les problèmes de la minorité arabe palestinienne.

- 2 - L'UE devrait encourager Israël à soumettre un projet de jumelage visant à mettre la législation israélienne en matière de lutte contre la discrimination en conformité avec les acquis de l'UE dans ce domaine (Article 13 du TUE; Directive du Conseil 2000/43; Directive 2000/78; Décision du Conseil du 27/11/2000, Article 21 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne).

- Projets financés par des lignes budgétaires relatives à la paix, à la démocratie, aux droits de l'Homme et au développement humain dans le cadre de l'IEVP et de l'IEDDH :

La Commission devrait s'assurer que les fonds appropriés sont consacrés à la minorité arabe palestinienne. Pour ce faire, elle devrait au minimum poursuivre, voire développer, ses bonnes pratiques, consistant à attribuer environ 30% des fonds à cette question, directement ou indirectement.

4. Conditionnalité

a - Conditionner le processus de rehaussement de ces relations avec Israël

- Bien que le processus de rehaussement des relations UE-Israël soit officiellement gelé, la coopération de l'UE avec Israël, dans la pratique, a augmenté dans de nombreux secteurs depuis juin 2009. L'approche « business as usual » de l'UE méprise toute une gamme de politiques israéliennes discriminatoires et de violations des droits de l'Homme, en Israël même et dans les TPO, ce qui ressemble à une approbation, ou pour le moins à une absence d'objection envers ces politiques. L'UE devrait conditionner le rehaussement de ses relations avec Israël, y compris un tout nouvel accord de coopération bilatéral quel qu'il soit, à des améliorations tangibles de la situation des droits de l'Homme en Israël et dans les TPO, y compris les droits de la minorité arabe palestinienne.
- Le Parlement européen pourrait aussi faire usage de son droit de vote pour exprimer sa désapprobation à l'égard des politiques d'Israël, et conditionner son acceptation de nouveaux accords de coopération entre l'UE et Israël à des améliorations tangibles de la situation des droits de l'Homme en Israël et dans les TPO. Entre autres choses, le Parlement devrait aussi continuer de conditionner son assentiment à la

175 Il est fait spécifiquement référence à la consultation publique sous le titre "What funding for EU external action after 2013?", disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5240&lng=en>.

conclusion d'un protocole à l'Accord d'association UE-Israël sur un accord-cadre entre la Communauté européenne et l'Etat d'Israël sur les principes généraux réglant la participation d'Israël aux programmes communautaires.

b - Futur Plan d'action UE-Israël

- Si le processus de rehaussement devait reprendre officiellement avec l'adoption d'un nouveau Plan d'action UE-Israël, l'UE devrait veiller à ce que le chapitre portant sur les « valeurs partagées » soit renforcé de façon substantielle, en particulier l'obligation de « promouvoir et protéger les droits des minorités, notamment en facilitant les opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles pour tous les citoyens et pour tous les résidents légaux. » Ce qui apparaît comme un objectif d'ordre général dans le Plan d'Action actuel devrait se traduire par des priorités concrètes, détaillées et organisées dans le temps, y compris des priorités adaptées à la protection des droits de la minorité arabe palestinienne en Israël. Ces priorités devraient s'accompagner de jalons conformes aux normes internationales. L'UE devrait aussi encourager Israël à intégrer les droits de la minorité arabe palestinienne dans les autres domaines de coopération couverts par le Plan d'action, y compris la coopération sociale (situation sociale, emploi et lutte contre la pauvreté), l'éducation et le transport.

En matière de promotion et de protection des droits des minorités, l'UE devrait insister sur l'inclusion des points suivants¹⁷⁶:

- Garantir aux personnes qui appartiennent aux minorités nationales le droit à l'égalité devant la loi et à une protection égale de la loi, et interdire toute discrimination fondée sur l'appartenance nationale;
- Adopter des mesures spéciales adéquates, y compris une allocation juste et équitable des budgets d'Etat, des terres et autres ressources, de façon à promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, l'égalité pleine et entière entre toutes les personnes, qu'elles appartiennent à des minorités nationales ou à la majorité.
- Fournir des mécanismes efficaces pour la prévention et la réparation de toute action ayant pour but ou pour effet de déposséder de leurs terres les personnes qui appartiennent à des minorités nationales.
- Faire en sorte que la législation intérieure d'Israël soit en conformité avec les pactes et conventions juridiques internationaux ratifiés par Israël, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits

¹⁷⁶ Pour des recommandations supplémentaires concernant des points d'action sur d'autres questions relatives aux droits de l'Homme, voir EMHRN-FIDH Note in view of the EU-Israel Political Subcommittee Meeting – 28 octobre 2008, disponible à l'adresse http://www.euromedrights.org/files.php?force&file=Palestine-Israel-wg/2008_10__EMHRN___FIDH_note_for_EU_IL_pol_subcommittee_494115228.pdf.

économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention des Droits de l'Enfant, et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes; et encourager Israël à ratifier les protocoles optionnels de ces conventions.

- Appliquer les recommandations des organes des traités de l'ONU en ce qui concerne les droits de la minorité arabe palestinienne.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Voir note 160.

ANNEXE I

LISTE DES PROJETS RELATIFS À ISRAËL FINANCÉS PAR L'UE DANS LE CADRE DE L'IPEV ET DE L'IEDDH¹⁷⁸

Prévention des conflits

- Crack in the Wall*
- Engaging Israel's Palestinian-Israeli and Jewish Youth and Young Adult Population in New Media Innovative Educational Initiative**
- Keeping the options open for final status in Jerusalem*
- Pest Management Sans Frontières: Palestinian-Israeli-Jordanian Cooperation for Environmentally Friendly Pest Management*
- Simulating the Arab Peace Initiative*
- The Arab Peace Initiative and Israeli-Palestinian Peace: the political economy of a new period*
- The Heart of the Matter*

Gouvernance, démocratie, droits de l'Homme et soutien des réformes économiques et institutionnelles

- "A Seat at the Table". Action visant à répertorier les obstacles qui empêchent l'égalité entre les citoyens juifs et arabe palestiniens dans la politique gouvernementale et à développer des pratiques d'inclusion pour l'élaboration de politiques d'égalité.**
- A comprehensive Framework for Arab Education in Israel: Goals, Legal Status and Pedagogic Council**
- Access to Lands Advocacy Project**
- Advancing Implementation of the Or Committee Recommendations in the field of Planning and Land for the Arab Minority**
- Bedouin Women-Men Roundtable Discussions**
- Combating and Preventing Torture and Ill-Treatment of Palestinian Prisoners held in Israeli Prisons and Palestinian Civilians in the Occupied Palestinian Territories (OPT)*
- Creating a dialogue of Human Rights: Development of a cross cultural mode towards the empowerment of disadvantaged residents in Lod, Amman, East Jerusalem**
- Enhancing Rights to Education in the Arab Palestinian Community in Israel - Arab Teacher Training**
- Fostering the Next generation of Human Rights Leadership in Israel**

¹⁷⁸ Voir http://ec.europa.eu/delegations/israel/projects/list_of_projects/projects_en.htm, (en anglais, consulté le 22 juillet 2010)

- Home Demolitions and the Law*
- Human Rights Defender*
- Investigation of Israeli Security Forces Personnel*
- Legal Aid to Combat Land Takeovers from Palestinians in the South Hebron Hills*
- MachsomWatch*
- Mainstreaming Local Development into the Work of Civil Society Organizations in Israel, in order to Mainstream Gender into Local Development*
- Preserving Ties: Territorial Contiguity and the Right to Movement*
- Preventing Torture Through Accountability*
- Promoting Equality in Planning for the Arab Minority through Due Representation in State Planning Institutions**
- Sharikat Haya "Life Partners"***
- Strengthening Data Protection in Israel (Twinning project)
- The Unrecognised Village in the Negev, Southern Israel**
- Towards Sustainable Democracy: Reinforcing Respect for Human Rights and Democracy while Delegitimising Racism**

Développement humain

- Equality for Women in Israel: Adopting a Holistic Approach*
- Gender- and Minority-Mainstreaming of the Israeli National Budget**
- Job Opportunities for Arab Women in agriculture**
- Taking the Opportunity: Furthering Equality in Employment*
- Women and Employment Project*

Infrastructures, communications et transport

- ENPI Info & Communication- Region South - Israel- (Production d'une série documentaire en six épisodes)
- Institutional Twinning for Strengthening the Capacity of the Ministry of Transport to Provide Quality Public Transport for Urban Regions in Israel (projet de jumelage)
- Multi-sectors
- Euromed Youth III

Développement rural, aménagement territorial, agriculture et sécurité alimentaire

- Strengthening the Capacity of Local Authorities for Ecological Modernisation

Cohésion sociale et emploi

- "Football: Our common ground" – Promouvoir la coexistence entre jeunes israéliens et palestiniens grâce au football**
- DocECommunity
- Strengthening the Capacity of The Equal Employment Opportunities in Israel* (Projet de jumelage)
- The Israel Jordan Integrated Emergency Medical System Concept
- Upholding Labour Rights in the Middle East

() Concerne directement la minorité arabe palestinienne**

(*) Concerne indirectement la minorité arabe palestinienne

CONTEXTE DU PROJET

Le présent rapport est le cinquième 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. Ce rapport est publié par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH). 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 universels.

Le REMDH, fondé en 1997, se voulait une réponse de la société civile au Partenariat euro-méditerranéen. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- Soutenir et promouvoir dans les pays arabes et euro-méditerranéens les principes universels des droits de l'Homme, tels qu'ils sont définis par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme.
- Renforcer, faciliter et coordonner les efforts de ses membres pour suivre le comportement des Etats en matière de respect des principes des droits de l'Homme et des préoccupations humanitaires dans le cadre des relations de l'UE avec les pays partenaires au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.
- Soutenir le développement des institutions démocratiques, promouvoir l'état de droit, les droits de l'Homme, l'égalité des genres et l'éducation aux droits de l'Homme, et renforcer la société civile dans la région euro-méditerranéenne et au-delà.

Le REMDH considère que les droits de l'Homme sont universels, indivisibles et interdépendants, qu'ils sont intimement liés au respect des principes démocratiques et qu'ils concernent l'ensemble de la région euro-méditerranéenne et du Moyen-Orient. C'est pourquoi le REMDH s'est donné pour mission de promouvoir dans toute la région le réseautage et la coopération entre les militants et les ONG de défense des droits de l'Homme, et plus largement au sein de la société civile dans son ensemble.

Le REMDH estime que le Partenariat euro-méditerranéen et les relations de l'UE avec le monde arabe 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, et qui sont d'un intérêt particulier pour la région et le processus de Barcelone. L'un de ces groupes de travail est le Groupe PIP (Palestine/Israël et les Palestiniens).

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 (Grèce)
- Centre palestinien pour les droits de l'Homme (Gaza, Palestine)
- Organisation palestinienne des droits de l'Homme (Liban)
- Comité public contre la torture en Israël (Israël)
- Centre de réhabilitation et de recherche pour les victimes de la torture (Danemark)
- Association tunisienne des femmes démocrates (Tunisie)

Suivant en cela les recommandations de la 6ème Assemblée générale du REMDH, le groupe de travail PIP s'est engagé dans un projet qui consiste, sur une base annuelle, à faire le bilan des obligations et des engagements de l'UE en matière de droits de l'Homme dans ses relations avec Israël.

Les grandes lignes du présent rapport ont été définies au cours des réunions du Groupe de travail en 2009 et 2010. A cette occasion, les membres du GT ont considéré comme urgent de traiter la situation de la minorité arabe palestinienne en Israël, qui ne cesse de se détériorer.

Les nombreux accords conclus entre l'UE et Israël dans le contexte du « Processus de Barcelone » (aujourd'hui l'Union pour la Méditerranée, UpM) contiennent des dispositions qui obligent chacune des parties à « respecter les droits de l'Homme et les principes démocratiques ». L'Accord d'association signé entre Israël et l'UE en 1995 régit une large gamme de sujets portant sur la coopération politique, économique et culturelle. La Politique européenne de voisinage, entrée en vigueur en 2003, et le Plan d'action UE-Israël qui en résulte, contiennent aussi diverses obligations en matière de droits de l'Homme, notamment en ce qui concerne les droits de la minorité. Néanmoins, les violations par Israël des droits des citoyens arabes sont rarement abordées dans les documents officiels de l'UE, à la seule exception de documents de travail publiés par la Commission européenne sur la mise en œuvre du Plan d'action d'Israël (rapports de suivi).

Ce rapport, comme ceux qui l'ont précédé, a pour but d'apporter une valeur ajoutée au travail actuellement en cours dans le domaine des droits de l'Homme, en Israël et dans les Territoires palestiniens occupés, en offrant une sorte de guide pratique permettant d'évaluer les relations de l'UE avec Israël. Ce bilan peut aussi être utilisé proactivement comme un moyen de développer les compétences en matière de compréhension des mécanismes droits de l'Homme de l'UE et de partage de l'information, et comme un outil de plaidoyer.

La chercheuse principale de ce rapport est Nathalie Tocci, vice-directrice de l'Istituto Affari Internazionali de Rome, Italie, assistée dans ses recherches par Benedetta Voltolini. Les personnes suivantes ont également contribué à la réalisation de ce rapport : Nathalie Stanus, du REMDH, Alessandro Storer, du REMDH, Rina Rosenberg, d'Adalah, Katie Hesketh, d'Adalah, et Mohammad Zeidan, de l'Association arabe pour les Droits de l'Homme. Ce rapport a également bénéficié des précieux commentaires et contributions de Maysa Zorob, de al-Haq, membre du Comité exécutif du REMDH, et de tous les membres du Groupe de travail PIP.

Ce projet était piloté par :

- Rina Rosenberg, Adalah – Centre juridique pour la défense des droits de la minorité arabe en Israël
- Mohammad Zeidan, Association arabe pour les droits de l'Homme

Les recherches effectuées dans le cadre de ce rapport s'appuient sur des sources primaires et secondaires, et sur les informations collectées au cours des entretiens réalisés avec les acteurs concernés.

Ce projet bénéficie du généreux soutien de Christian Aid, DANIDA, Open Society Institute et SIDA.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AEE	Agence européenne pour l'environnement
ACAA	Accord ACAA (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance)
AP	Autorité palestinienne
ASE/ESA	Agence spatiale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
CEDAW	Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes
CERD	Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CIP	Programme CIP/Programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité
EEOC	Comité pour l'égalité des chances en matière d'emploi
FCNM	Convention cadre pour la protection des minorités nationales
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FNJ	Fonds national juif
ICERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
IdS	Instrument de stabilité
IEDDH	Instrument européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
ISERD	Direction Israël-Europe pour la recherche et le développement
MK	Membre de la Knesset
NIS	Nouveau shekel (New Israeli Shekel)
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OLP	Organisation de Libération palestinienne
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisations de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PCRDT	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
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PPMO	Processus de paix au Moyen-Orient
REGPOT	Potentiel de recherche des régions de convergence
REMDH	Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
TPO	Territoires palestiniens occupés
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
ZPN/NPA	Zones de priorité nationale



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
E-mail : info@euromedrights.net
Site: www.euromedrights.net



Adalah The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel
عدالة المركز القانوني لحقوق الأقلية العربية في إسرائيل
עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

94 Yaffa Street, PO Box 8921, Haifa 31090, Israel
Tel: + 972 4 950 1610 - Fax: + 972 4 950 3140
E - mail : adalah@adalah.org
Site: www.adalah.org



المؤسسة العربية لحقوق الانسان
Arab Association for Human Rights-HRA
האגודה הערבית לזכויות האדם

PO BOX: 224 , Nazareth 16101
Tel:+972(04) 6561923 - Fax:+ 972 (04) 6564934
E - mail : hra1@arabhra.org
Site: www.arabhra.org