

Un bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël

Généralisation des droits de l'Homme
ou extinction sélective ?

2004-2005

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
Décembre 2005

Copenhague, décembre 2005

Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
Vestergade 14-16
1456 Copenhague K
Danemark
Tél. : + 45 32 64 17 00
Fax : + 45 32 64 17 01
Adresse électronique : info@euromedrights.net
Site Internet : www.euromedrights.net

© Copyright 2005 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

Informations bibliographiques

Titre : Un bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël – Généralisation des droits de l'Homme ou extinction sélective ?

Auteurs individuels : Rockwell, Susan ; Shamas, Charles

Direction éditoriale : Roos, Marita ; Schade-Poulsen, Marc ; Grenier, Sandrine.

Auteur collectif : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)

Publication : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)

Date de publication : mars 2006

Nombre de pages : 54

ISBN : 87-91224-10-1

Langue d'origine : anglais

Traduction en arabe : Haddad, Aiman

Traduction en français : Pomier, Lise

Traduction en hébreu : Eran, Shirley

Conception et mise en page : Roos, Marita

Impression : Genprint, Dublin

Mots clés : droits de l'Homme / droit international / droit humanitaire international / instruments internationaux

Termes géographiques : Israël / Territoires palestiniens occupés / Moyen-Orient

Ce rapport est publié grâce au généreux soutien financier de l'Eglise de Suède (Svenska kyrkan), DanChurch Aid, ICCO et Novib.

Les opinions exprimées par les auteurs n'engagent pas le point de vue officiel des donateurs financiers.

Sommaire

A PROPOS DU RAPPORT	5
Introduction.....	8
Conclusions.....	8
RECOMMANDATIONS.....	10
Structurelles et institutionnelles.....	12
Politiques.....	12
INTRODUCTION ET GENERALITES.....	13
Le Bilan 2003-2004	13
Le Bilan 2004-2005	14
LES OBLIGATIONS DE L'UE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME	16
Obligations générales communes à toutes les politiques de l'UE	16
Obligations applicables aux relations extérieures.....	16
Obligations réciproques entre l'UE et le pays partenaire.....	16
Portée des obligations de l'UE dans la loi et dans la pratique.....	17
Obligations en matière de droits de l'Homme dans le cas d'Israël	18
DÉFINITION DES OBLIGATIONS DANS LE CAS PARTICULIER D'ISRAËL : RÉCENTES INITIATIVES DE L'UE.....	21
La politique européenne de voisinage	21
<i>La PEV et le processus de Barcelone</i>	<i>22</i>
<i>UE-Israël.....</i>	<i>23</i>
<i>Sous-commission pour le dialogue politique et la coopération.....</i>	<i>25</i>
<i>Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)</i>	<i>27</i>
<i>Introduction de "clauses de sauvegarde" dans les instruments financiers de l'UE, à commencer par l'IEVP</i>	<i>28</i>
<i>Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH).....</i>	<i>29</i>
Désengagement d'Israël dans la bande de Gaza	30
<i>Offre de médiation de l'UE au poste-frontière de Rafah.....</i>	<i>32</i>
<i>Achats fonciers dans les colonies.....</i>	<i>34</i>
Règles d'origine.....	34
Programme-cadre	38
Assistance de l'UE aux Territoires palestiniens occupés (TPO) / Assistance humanitaire	41
<i>Avis de la CIJ – projets d'atténuation de la barrière/du mur.....</i>	<i>42</i>
<i>Réhabilitation et reconstruction</i>	<i>43</i>

Le programme Galileo.....	44
Participation du secteur privé à la violation des droits de l'Homme et du droit humanitaire international : implication de l'UE et des Etats membres.....	44
<i>Appel d'offres de l'Etat d'Israël et participation des entreprises de l'UE encouragée par les Etats membres.....</i>	<i>45</i>
<i>Soutien des Etats membres aux entreprises de l'UE.....</i>	<i>47</i>
<i>Ouverture des appels d'offres des Etats membres à des entreprises israéliennes en violation du droit humanitaire international.....</i>	<i>47</i>
Actions des Etats membres en matière de justice et d'affaires intérieures	47
<i>Exemple d'action menée dans le respect des obligations du droit humanitaire international</i>	<i>47</i>
<i>Exemple d'action portant atteinte à l'intégrité du droit humanitaire international :</i>	<i>47</i>
<i>Réponse de l'UE à la non-coopération sélective d'Israël quant à l'application de la juridiction universelle envers les crimes de guerre : nolo contendere?</i>	<i>49</i>
OBSERVATIONS FINALES	51
Application de la clause de l'élément essentiel'	51
CONCLUSIONS	53

A PROPOS DU RAPPORT

Le présent rapport est le second d'une série destinée à évaluer les relations de l'Union européenne (UE) avec les pays tiers du Processus de Barcelone en matière de droits de l'Homme. Ce rapport est publié par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), un réseau regroupant plus de 80 organisations, institutions et individus arabes, européens, israéliens et turcs œuvrant dans le domaine des droits de l'Homme, tous impliqués dans la défense des droits de l'Homme universels et basés dans plus de 20 pays¹ de la région euro-méditerranéenne.

Le REMDH a été établi en 1997 comme une réponse de la société civile à la création du partenariat euro-méditerranéen. Les objectifs principaux du Réseau sont les suivants :

- appuyer et faire connaître, dans la région euro-méditerranéenne et dans les pays arabes, les principes universels des droits de l'Homme tels qu'ils sont énoncés dans les instruments internationaux consacrés aux droits de l'Homme et dans la Déclaration de Barcelone ;
- renforcer, soutenir et coordonner les efforts de ses membres pour vérifier que les États respectent les principes de la déclaration de Barcelone dans le domaine des droits de l'Homme et des préoccupations humanitaires ;
- soutenir le développement d'institutions démocratiques, promouvoir l'État de droit, les droits de l'Homme, l'égalité entre les sexes 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, indissociables, interdépendants et intimement liés, qu'ils sont étroitement associés au respect des principes démocratiques et qu'ils s'appliquent à l'ensemble de la région euro-méditerranéenne et du Moyen-Orient. En conséquence, le Réseau œuvre en faveur de l'instauration de relations et de coopération entre les ONG et les militants des droits de l'Homme et, au-delà, au sein de la société civile au sens large, dans l'ensemble de la région.

Le REMDH estime que le partenariat euro-méditerranéen et les relations instaurées entre l'UE et le Monde arabe constituent des instruments qui, à condition d'être mis en œuvre efficacement, peuvent améliorer la promotion et la protection des droits de l'Homme et des principes démocratiques dans la région, et y renforcer la société civile.

Sur cette base, le REMDH a mis en place des groupes de travail sur divers aspects des droits de l'Homme qui revêtent une importance particulière pour le processus de Barcelone et pour la région, dont un groupe de travail sur la Palestine.

Suivant en cela les recommandations de la 6ème assemblée générale du Réseau, le groupe de travail du REMDH sur la Palestine a entamé la réalisation d'un projet permettant de dresser le bilan des obligations et engagements de l'UE en matière de droits de l'Homme dans ses relations avec Israël.

¹ Algérie, Tunisie, Maroc, Égypte, Jordanie, Syrie, Liban, Autorité palestinienne, Israël, Turquie, Malte, Chypre, Grèce, Italie, France, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni, Danemark, Suède, Norvège, Irlande, Autriche, Belgique et Finlande.

Ce bilan constitue une nouvelle étape du travail du REMDH en faveur de l'application des principes des droits de l'Homme dans le partenariat euro-méditerranéen et dans les accords d'association bilatéraux.²

Les orientations principales du projet ont été dégagées à l'occasion de plusieurs réunions du groupe de travail dans le courant de l'année 2005. Il a été décidé que le bilan s'attacherait à examiner la situation des droits de l'Homme en Israël et dans les Territoires occupés au regard des accords conclus entre l'UE et Israël. Ainsi sa *valeur ajoutée*, par rapport au travail déjà en cours sur les droits de l'Homme en Israël et dans les Territoires occupés, est de pouvoir être utilisé comme un « guide pratique » permettant d'évaluer la situation des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël.

Le bilan pourra également être utilisé à titre proactif, pour mieux appréhender les mécanismes droits de l'Homme de l'UE, pour un meilleur partage des informations et comme instrument de lobbying.

Susan Rockwell et Charles Shamas, du MATTIN Group, ont coécrit le texte de référence. Ce bilan, qui porte sur la période octobre 2004 à octobre 2005, se fonde sur la recherche, les études de cas et les différents entretiens accordés par des représentants de la Communauté européenne.

Le groupe de travail est composé de spécialistes des droits de l'Homme issus des organisations suivantes :

- Adalah – Centre juridique pour les droits de la minorité arabe en Israël (Israël)
- Al-Haq (Cisjordanie, Palestine)
- L'Association arabe des droits de l'Homme (Israël)
- B'Tselem – Centre israélien d'information sur les droits de l'Homme dans les territoires occupés (Israël)
- La Fondation Bruno Kreisky (Autriche)
- L'Institut d'études des droits de l'Homme du Caire (Égypte)
- Branche suédoise de la Commission internationale des juristes (Suède)
- Le Centre palestinien des droits de l'Homme (Gaza, Palestine)
- L'organisation palestinienne des droits de l'Homme (Liban)
- Public Committee Against Torture in Israel (Israël)
- Swedish Refugee Aid (Suède)

² Voir les publications précédentes du REMDH: *Promotion et protection des droits de l'Homme dans la région euro-méditerranéenne*, document stratégique à l'occasion du sommet de Stuttgart, avril 1999, Copenhague; *Le rôle des droits de l'Homme dans la politique méditerranéenne de l'UE: mettre en œuvre l'article 2*, Rapport du séminaire au Parlement européen, Copenhague 2000; *Le programme MEDA-démocratie*, recommandations aux institutions de l'UE, Copenhague 2000; *Guide des droits de l'Homme dans le processus de Barcelone*, manuel sur le PEM, Copenhague 2000; *L'incidence des programmes MEDA sur les droits de l'Homme*, REMDH 2002; *L'intégration des droits des femmes du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord dans le partenariat euro-méditerranéen*, REMDH 2003; *La justice dans les régions Sud et Est de la Méditerranée*, REMDH 2004 ; *Un bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël - Engagements à agir*, 2004 ; lettres et déclarations publiées à l'occasion des réunions des conseils d'association entre l'UE et l'Égypte, la Jordanie, Israël, le Maroc et la Tunisie.

Le projet a été piloté par :

- Randa Siniora, Al-Haq (Cisjordanie, Palestine)
- Per Stadig, Commission internationale des juristes (Suède)
- Rachel Greenspahn, B'Tselem (Israël)
- Mohammed Zeidan, Association arabe des droits de l'Homme (Israël)

en étroite collaboration avec les membres du secrétariat du REMDH et avec Susan Rockwell (Mattin Group), qui ont effectué les recherches et les études de cas et mené les entretiens avec les représentants de la Communauté européenne.

Le projet a bénéficié du généreux soutien de DanChurch Aid (Danemark), Novib (Pays-Bas), ICCO (Pays-Bas) et de l'Eglise de Suède (Suède).

RÉSUMÉ DÉTAILLÉ

Introduction

Ce *Bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël (2004-2005)* est le second rapport annuel du REMDH sur le respect des engagements pris par l'UE en matière de droits de l'Homme dans ses relations avec Israël³. Il analyse les positions de l'UE et des Etats membres face aux violations par Israël des droits de l'Homme et du droit humanitaire international dans les Territoires occupés et en Israël même.

Ce rapport est le fruit d'une étroite collaboration entre diverses ONG palestiniennes, israéliennes, arabes et européennes.

Conclusions

Le bilan appelle entre autres les conclusions suivantes :

- Le remarquable manque de cohérence entre la diplomatie déclarative⁴ de l'UE, conforme à la loi, et sa diplomatie opérationnelle⁵ qui se poursuit.
- Israël continue de violer les droits des Palestiniens dans les Territoires occupés et d'appliquer des mesures discriminatoires envers la minorité palestinienne en Israël, et la diplomatie opérationnelle de l'UE continue à s'accommoder des nombreuses mesures illégales prises par Israël.
- La priorité politique de l'UE est de mettre en œuvre la « feuille de route » du Quartette. Pour cela, l'UE préfère recourir avec Israël et avec l'Autorité palestinienne à de nouvelles « interprétations » et à des « arrangements pratiques » qui bafouent le droit humanitaire international et les droits de l'Homme, et qui encouragent Israël à en faire autant.
- A l'échelon politique, l'UE a tendance à négliger la nécessité de garantir le respect des règles du droit humanitaire, condition *sine qua non* de la création d'un Etat palestinien viable et souverain, et de les installer durablement dans toute la région. Les dommages causés à la sécurité et à la stabilité par la propension des principaux pays tiers à faire fi de leurs obligations en matière de droit humanitaire international ne sont pas pris davantage en considération.
- En 2004-2005, l'UE a conclu au moins deux « arrangements pratiques » avec Israël, pour permettre à Israël de poursuivre ses pratiques illégales tout en bénéficiant des bénéfices de sa coopération avec l'UE :
 - 1) un arrangement technique sur la coopération douanière, pour faire oublier le besoin d'une solution légale au problème bilatéral des « règles d'origine » ; et
 - 2) un arrangement officieux destiné à supprimer la participation *visible* des entreprises de recherche israéliennes implantées dans les colonies au programme-cadre de l'UE pour la recherche et le développement technologique.

3 Ce bilan est publié par le REMDH, un réseau regroupant 84 organisations, institutions ou individus, arabes, européens, israéliens et turcs, engagés dans la défense des droits de l'Homme universels et installés dans 28 pays de la région euro-méditerranéenne.

4 La diplomatie déclarative énumère les engagements pris, sans établir de lien avec les conséquences effectives ou éventuelles.

5 La diplomatie opérationnelle consiste à prendre, au plan bilatéral ou multilatéral, des mesures susceptibles d'influencer les décisions d'un pays tiers

- Relativement au plan de désengagement d'Israël, l'UE est restée silencieuse sur les possibilités d'application du droit humanitaire international, malgré l'intention déclarée d'Israël de se soustraire à ses responsabilités de puissance occupante, sur la base de mesures mises en place avec l'aide, entre autres, de l'UE
- Comme l'a montré le bilan précédent, il se peut même que l'UE ait facilité les violations, par Israël, des droits de l'Homme et du droit humanitaire international, en s'y adonnant elle-même dans ses rapports avec Israël.
- Pour qu'Israël envisage de respecter ses obligations vis-à-vis du droit international, il faut que l'UE et les autres pays tiers commencent par respecter eux-mêmes les leurs. Le climat actuel de mépris généralisé de la législation par les différents Etats a contribué au développement de l'insécurité, de l'illégalité et de la violence politique incontrôlée observées dans les Territoires palestiniens occupés, et pourrait bien rendre impossible la création d'un Etat palestinien viable et véritablement souverain.
- Quelques points relatifs au respect des droits de l'Homme et du droit humanitaire international ont fait timidement leur apparition dans le libellé du Plan d'Action UE/Israël, mais seulement sous la forme de vœux pieux tels que « travailler ensemble », « promouvoir » ou « explorer ». Alors que la recommandation de suivi de l'UE, énoncée en 2003 dans sa communication *Europe élargie – Voisinage*, n'a toujours pas été mise en œuvre pour tous les plans d'action définis dans le cadre de la PEV, les engagements relatifs aux droits de l'Homme spécifiés par le plan d'action UE/Israël sont difficiles à évaluer, dans la mesure où toutes les actions auxquelles il est fait référence peuvent être « réalisées » sans produire aucun changement objectivement en matière d'application ou de mise en œuvre.

Tout comme l'a fait le rapport précédent il y a un an, ce deuxième Bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël énumère un certain nombre de situations à l'occasion desquelles Israël met en œuvre ses accords avec l'UE en contradiction totale avec ses obligations internationales, en tant que puissance occupante et en tant qu'instance représentative de l'ensemble de ses citoyens. L'UE ne peut pas, en connaissance de cause, accepter que ses relations contractuelles avec un quelconque pays tiers prennent cette tournure, sans violer elle-même le droit communautaire et le droit humanitaire international. En conséquence, le REMDH présente ci-après ses recommandations.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations du présent rapport restent pratiquement inchangées par rapport à celles du bilan 2003-2004. Elles ont néanmoins été remises à jour en fonction des développements récents.

En se fondant sur les conclusions de ce bilan, le REMDH exprime une nouvelle fois les recommandations suivantes :

1. L'UE doit établir un mécanisme public de suivi comportant des critères clairs et mesurables, afin qu'il soit possible d'évaluer la façon dont ses accords avec des pays tiers sont mis en œuvre et de vérifier qu'ils sont appliqués dans le respect des droits de l'Homme.
2. Les membres du Parlement européen doivent poursuivre le dialogue avec la Commission européenne pour promouvoir la création de critères précis, appliqués dans la plus grande transparence, permettant d'évaluer les pratiques d'un pays tiers en matière de droits de l'Homme, à la lumière des engagements de l'UE dans ce domaine. La définition de tels critères offrirait en outre aux parlementaires la possibilité d'adresser des questions ciblées à la Commission et au Conseil sur les pratiques d'Israël et les réponses de l'UE en matière de droits de l'Homme.
3. La mise en œuvre d'un plan d'action avec Israël dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV) doit se fonder sur une reconnaissance sans équivoque de son statut de puissance occupante par Israël, et des devoirs qui lui incombent à cet égard. L'UE doit faire pression pour l'instauration d'un dialogue technique et d'une coopération pratique visant à promouvoir le respect des droits de l'Homme et du droit humanitaire international dans les territoires occupés par Israël depuis 1967. Pour rester fidèle au principe de la généralisation des droits de l'Homme, il serait bon que l'UE fasse clairement savoir à Israël que tous les accords signés dans le cadre de la PEV doivent être appliqués par les deux parties dans le respect des droits de l'Homme universels et du droit humanitaire international. De même, l'UE doit accorder la priorité au fait que les points déjà énumérés dans le plan actuel devraient se traduire par des actes et/ou des programmes concrets.
4. L'UE doit de nouveau faire pression pour que soit établie, dans le cadre de l'accord d'association UE-Israël, une sous-commission aux droits de l'Homme. Les ONG droits de l'Homme devraient être systématiquement consultées et informées sur les travaux de cette sous-commission.
5. La Commission européenne doit consulter les organisations de société civile pertinentes lorsqu'elle établit ses bilans périodiques sur les droits de l'Homme dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action et de l'accord d'association UE-Israël.
6. Israël considère que les territoires occupés en 1967, y compris Jérusalem-Est, relèvent de son autorité en matière de signature de traités. Cette pratique est contraire au droit international et au champ d'application territorial spécifié par les accords UE-Israël. La Direction générale aux relations extérieures et le collège des commissaires doivent s'assurer que *toutes* les directions générales et *tous* les Etats membres de l'UE sont informés de ces faits, et qu'ils sont conscients de leurs obligations respectives pour empêcher la mise en œuvre illicite des accords UE-Israël dans leur ensemble.

De plus, l'UE doit s'assurer :

- a. que les fonds d'aide acheminés par le biais de partenaires opérationnels implantés dans les territoires palestiniens occupés ne sont pas utilisés en contravention avec l'injonction de la Cour internationale de Justice précisant que ces aides ne doivent pas servir à maintenir la situation créée par la construction de la barrière/du mur ;
 - b. que les entités participant à la construction illégale d'une infrastructure dans un territoire occupé n'ont accès à aucun des instruments de la coopération UE-Israël ;
 - c. que les entités implantées dans les colonies israéliennes illégales ne participent en aucune façon aux instruments de coopération bilatérale ou régionale fournis dans le cadre des accords de l'UE avec Israël ou avec l'Autorité palestinienne ;
 - d. que tous les appels d'offres publics de l'UE stipulent que les entités implantées dans les colonies israéliennes, ou les entités qui possèdent des filiales ou des succursales dans les colonies, ne sont pas admises à participer.
7. L'UE doit faire état publiquement, de façon intensive et régulière, des actions illégales conduites par les forces armées d'Israël, qui provoquent une grave crise humanitaire dans les territoires occupés. L'UE doit appeler Israël à cesser ces actions illégales, à en inverser les effets autant qu'il est possible et à apporter une juste réparation pour les dommages causés.
 8. L'UE doit aussi rappeler à Israël que l'aide humanitaire fournie par l'UE s'inscrit dans les règles du droit humanitaire, et ne dispense pas Israël de ses responsabilités en tant que puissance occupante. L'UE doit réclamer à Israël le remboursement de tous les frais supplémentaires affectant la fourniture des aides humanitaires en raison des restrictions d'accès et de mouvement imposées illégalement par les autorités militaires d'Israël.
 9. A la lumière des effets du traitement discriminatoire systématique d'Israël à l'égard de ses citoyens arabes sur les occasions d'avoir leur part de toute la gamme des instruments de coopération UE-Israël, l'UE doit prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que sa coopération avec Israël soit soumise à la mise en œuvre de mesures concrètes et effectives destinées à mettre fin à toute pratique discriminatoire de la part de l'Etat et à rectifier ses effets.
 10. Si Israël sollicite un prêt auprès de la BEI ou de tout autre instrument de financement communautaire, l'institution concernée doit faire un effort clair et déterminé pour permettre aux minorités d'avoir accès aux nouvelles facilités de prêt. Dans le cas de bourses communautaires, l'UE doit s'assurer qu'une part substantielle des fonds est utilisée pour les minorités.
 11. Comme le recommandait le rapport 2003-2004, l' 'arrangement Olmert' pour la mise en œuvre du protocole UE-Israël sur l'origine n'a pas été agréé officiellement par l'UE, ni contresigné par les administrateurs de l'accord d'association UE-Israël, car cela aurait permis à Israël de continuer à appliquer l'accord d'association aux territoires occupés. Pour cette même raison, l'Union européenne ne doit pas agir en faveur de l'entrée d'Israël dans la zone de libre-échange euro-méditerranéenne tant qu'Israël persiste à appliquer l'accord aux territoires occupés et à présenter des produits issus de colonies illégales comme originaires d'Israël.

Se fondant sur les nouveaux développements analysés dans le présent rapport et sur ses conclusions remises à jour, le REMDH ajoute les recommandations suivantes :

Structurelles et institutionnelles

Instrument européen de voisinage et de partenariat

Les “amendements de sauvegarde” actuellement envisagés pour l’IEVP doivent être adoptés, et incorporés à tous les autres instruments financiers extérieurs de l’UE. Les amendements proposés permettraient de s’assurer que tous les accords et toutes les mesures prises dans le cadre de l’IEVP sont mis en œuvre en conformité avec les exigences du droit international et de l’*acquis communautaire*.

Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l’Homme

Il serait bon de préparer et d’adopter un instrument financier qui prenne la suite de l’IEDDH pour poursuivre et intensifier le soutien de l’UE aux efforts de promotion des droits de la société civile à travers toute la région et dans le monde entier, et qui soit indépendant de l’IEVP, dont la gestion est politique.

Agence européenne pour les droits de l’Homme

L’Agence de l’Union européenne pour les droits fondamentaux doit se voir confier un rôle dans la surveillance de la mise en œuvre des clauses relatives aux droits de l’Homme par les deux parties pour tous les accords d’association. Il doit assurer le suivi et promouvoir la cohérence entre les engagements de politique générale et les déclarations de l’UE d’une part, et les pratiques relatives aux droits de l’Homme du pays tiers et la diplomatie opérationnelle de l’UE d’autre part. Il doit remplir ce rôle en toute indépendance politique.

Politiques

- L’UE doit développer et mettre en œuvre une stratégie qui place le respect des droits de l’Homme et du droit humanitaire international, pour toutes les parties engagées dans le processus de paix au Moyen-Orient, au centre de tous leurs efforts, pour remettre ce processus sur les rails. Une telle stratégie doit s’appliquer au dialogue UE-Israël, et à tous les aspects des relations UE-Israël, à travers toutes les politiques de L’UE.
- L’UE doit développer et énoncer des positions conformes à la loi, qui définissent les responsabilités que l’UE elle-même s’engage à respecter en appliquant et en développant plus avant les relations EU-Israël, en prenant notamment en compte les politiques et les pratiques d’Israël en tant que puissance occupante, les mesures envisagées pour le “plan de désengagement”, et les politiques et pratiques discriminatoires qui se poursuivent en Israël.
- L’UE doit fixer les conditions et limites appropriées quant à son implication dans le processus de désengagement, et s’assurer que les nouvelles mesures de « législation parallèle » et autres « arrangements pratiques » concernant Israël sont en conformité avec ce qui précède.

INTRODUCTION ET GENERALITES

Le Bilan 2003-2004

Le précédent rapport du REMDH, intitulé “Un bilan des droits de l’Homme dans les relations UE-Israël – Engagements à agir” (2003-2004),⁶ passait en revue divers éléments de la diplomatie de l’UE vis-à-vis d’Israël et s’efforçait de définir comment et dans quelle mesure l’UE avait tenté de satisfaire à ses obligations quant au respect des droits de l’Homme et leur promotion dans les pays tiers, dans le contexte de ses relations avec Israël.

Ce rapport 2003-2004 faisait remarquer que parmi les violations des droits de l’Homme perpétrées par Israël dans les territoires qu’il occupe depuis 1967, les plus graves et les plus systématiques impliquaient la violation d’un certain nombre de normes contraignantes du droit humanitaire international.

En Israël même, le rapport notait la persistance de violations systématiques des droits de l’Homme envers la minorité arabe palestinienne, résultant de politiques discriminatoires et de mesures administratives qui visent à désavantager, appauvrir, perturber et déplacer les communautés arabes.⁷

Cela suppose dans les deux cas la violation d’obligations et de droits intangibles, établis par le droit humanitaire international et les droits de l’Homme internationaux. Les politiques qui sous-tendent ces violations sont en outre une source de conflit qui porte atteinte encore plus durement aux droits de l’Homme de tous les Palestiniens et des Israéliens impliqués.

Plusieurs éléments de la diplomatie déclarative et opérationnelle de l’UE⁸ concernant Israël ont été examinés et soumis aux questions de bon sens et d’intention qui suivent et qui semblent résumer l’essence même des obligations relatives au “respect des droits de l’Homme”, reconnues par l’UE comme applicable à ses relations extérieures :⁹

Peut-on raisonnablement s’attendre à ce que les actions en question contribuent à accroître la possibilité, la fréquence ou la gravité des violations des droits de l’Homme résultant de l’application par Israël de politiques et de législation nationale contraires aux lois internationales, à la fois à l’intérieur du pays et dans les territoires qu’elle occupe depuis 1967 ?

Peut-on raisonnablement s’attendre à ce que ces actions contribuent à réduire la possibilité, la fréquence ou la gravité de ces violations des droits de l’Homme ?

⁶ *Un bilan des droits de l’Homme dans les relations UE- Israël – Engagements à agir (2003-2004)*, REMDH Copenhague 2004.

⁷ Voir par exemple les rapports de l’Association arabe pour les Droits de l’Homme http://www.arabhra.org/publications/reports/PDF/RacismReport_%20Report_English.pdf http://www.arabhra.org/publications/reports/PDF/sanctitydenied_english.pdf.

⁸ La diplomatie *déclarative* consiste à exposer les obligations et les positions sans faire le lien avec leurs conséquences réelles ou potentielles pour les intérêts du pays tiers. La diplomatie déclarative de l’UE vis-à-vis d’Israël énumère sur le papier toute une gamme d’actions possibles de la part des institutions de l’UE et des États membres en réaction aux politiques et pratiques israéliennes. La diplomatie *opérationnelle* vise les actions entreprises au plan bilatéral ou multilatéral dans le but d’influer sur les décisions d’un pays tiers en jouant sur les conséquences négatives, potentielles ou réelles, qu’elles pourraient entraîner pour ce pays. La diplomatie opérationnelle de l’UE à l’égard d’Israël comporte un ensemble d’engagements et d’accords par lesquels l’UE cherche à influencer le comportement politique d’Israël et par le biais desquels l’UE peut remplir, négliger, voire violer les obligations relatives au respect par Israël des droits de l’Homme et du droit international.

⁹ Traité sur l’Union européenne, Articles 6 & 11 ; Traité instituant la Communauté européenne, Articles 177 & 181a ; et accord d’association EU-Israël, Article 2.

Dans un certain nombre de cas, y compris la façon dont l'UE réagit face à la mise en oeuvre illégale de ses accords avec l'UE sur le plan international, il apparaît que la diplomatie opérationnelle de l'UE prévoit une marge étonnamment large, permettant d'échapper aux fâcheuses conséquences qui devraient *normalement* (et qui, dans certains cas, *doivent obligatoirement*) résulter de l'application par Israël, dans le cadre même de ses relations avec l'UE, de mesures qui violent – ou ont pour effet de violer – le droit humanitaire international et les droits de l'Homme. Parmi ces conséquences, on pense aux pénalisations auxquelles, logiquement, devraient être soumis les avantages d'une coopération privilégiée pour le cas où Israël refuserait 1) de respecter les clauses de ses accords avec l'UE ou de les mettre en oeuvre de façon appropriée, ou 2) de coopérer à des actions de l'UE conformes à des dispositions du droit international qu'Israël refuse d'appliquer ou de respecter.

Lorsque ces relations impliquent une participation privilégiée d'Israël au marché unique (libre-échange, par exemple) ou son association privilégiée aux programmes de la Communauté (par ex. le programme-cadre pour la recherche et le développement technologique), on observe un schéma selon lequel les violations à visée politique, par Israël, des accords conclus avec l'UE, *et les violations du droit communautaire que cela implique*, sont ignorées par négligence, ou parfaitement connues mais tolérées.

Le Bilan 2004-2005

Ce second rapport soumet à un test de bon sens et d'intention à peu près identique les actions de l'UE et des Etats membres impliquant Israël qui sont intervenues depuis la rédaction du bilan 2003-2004. Il s'emploie à revisiter plusieurs des exemples évoqués précédemment pour examiner les suites que lui a données l'UE.

En évaluant les effets de la diplomatie de l'UE sur le respect des droits de l'Homme envers les personnes placées sous la juridiction d'Israël, le présent bilan veillera à prendre plus largement en compte les principes de la responsabilité des Etats vis-à-vis des actes contraires au droit international, dans la mesure où ils pèsent sur les relations de l'UE avec des pays tiers coupables de manquements graves aux obligations qui découlent de normes impératives du droit international (*jus cogens*), tout spécialement lorsque ces infractions aboutissent à des violations graves des droits de l'Homme.

On portera une attention toute particulière :

- aux approches choisies par l'UE pour mettre en oeuvre la politique européenne de voisinage avec Israël ;
- à l'implication de l'UE dans la mise en oeuvre par Israël de son "plan de désengagement" ;
- à la façon dont l'UE a cherché à régler les problèmes (évoqués dans le rapport 2003-2004) découlant de l'application illégale de ses accords commerciaux préférentiels et des accords associant Israël au programme-cadre pour la recherche et le développement technologique aux entreprises implantées dans des colonies situées dans les territoires occupés ;
- au souhait de l'UE d'inclure Israël dans la zone pan-euroméditerranéenne de libre-échange, alors qu'Israël persiste à attribuer un certificat d'origine préférentiel aux produits issus des colonies, en violation de ces accords.

Relativement à chacun des cas ci-dessus, le rapport se demande si l'UE aide désormais à "maintenir une situation illégale créée par cette grave infraction"¹⁰ au *jus cogens*, en concluant avec Israël des arrangements 'techniques' ou 'pratiques' spécifiques, et en instituant de nouvelles mesures, en particulier pour donner à Israël la possibilité de continuer à mettre en œuvre sa coopération avec l'UE en contrevenant à ces mêmes obligations. Deux des arrangements signalés par ce rapport ont précisément pour objet de neutraliser des obstacles inhérents au droit communautaire afin d'offrir à Israël cette possibilité.

Sachant que la volonté politique et la possibilité légale de constituer de tels arrangements demeurent sans grand changement, le rapport conclut que l'UE est bien mal préparée à satisfaire ses propres obligations de respect des droits de l'Homme dans le cas d'Israël ; et il semble peu envisageable que l'UE se décide à appliquer l'une ou l'autre des mesures discrétionnaires de poids dont elle dispose, en matière de conditions positives ou négatives¹¹, pour promouvoir le respect des droits de l'Homme en Israël.

En conséquence, le rapport se penchera sur les bénéfices que la cause des droits de l'Homme pourrait tirer d'une initiative récente du Parlement européen, visant à introduire des "clauses de sauvegarde" dans l'instrument européen de voisinage et de partenariat.¹² Les dispositions envisagées obligerait légalement les institutions de l'UE à s'assurer que tous les accords conclus avec des pays tiers, et toutes les mesures financées grâce à cet instrument, sont mis en œuvre en conformité avec les exigences du droit international et de l'*acquis communautaire*.

¹⁰ Les citations sont extraites des articles 40 et 41 du projet d'articles sur la responsabilité pour les actes contraires au droit international, adopté par la Commission du droit international lors de sa 53^{ème} session. Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 53^{ème} session, Procès-verbal officiel de l'Assemblée générale, 56^{ème} session (2001), Supplément No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1.

¹¹ Les conditions positives, en d'autres termes la "carotte", sont les offres et bénéfices éventuels qui accompagnent un dialogue politique. Elles ont pour but de rendre la coopération du pays tiers conforme aux intérêts et aux objectifs de l'UE. Les conditions négatives, autrement dit le "bâton", prennent la forme de menaces de suspension ou de retrait de ces bénéfices, dans le cas d'un échec du dialogue politique. Elles sont en principe réservées aux situations pour lesquelles l'UE les estime nécessaires à la défense d'un droit ou d'un intérêt fondamental.

¹² Instrument financier qui fournit la base légale du financement, par la Communauté, de toutes les mesures ou activités menées dans le cadre de la PEV.

LES OBLIGATIONS DE L'UE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

Obligations générales communes à toutes les politiques de l'UE

Les obligations de l'UE en faveur du respect des droits de l'Homme découlent de l'Article 6, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne :

L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

Obligations applicables aux relations extérieures

L'obligation de respecter et de promouvoir le respect des droits de l'Homme dans les pays tiers s'appuie sur deux dispositions légales contraignantes spécifiées dans le Traité instituant la Communauté européenne. Les articles 177 et 181a stipulent que les politiques de la Communauté dans le domaine de la coopération économique, financière et technique, de même que de la coopération pour le développement, contribuent à l'objectif « du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». ¹³

De plus, l'article 11 du Traité sur l'Union européenne stipule que la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE a pour objectifs « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

Obligations réciproques entre l'UE et le pays partenaire

La clause de l'"élément essentiel", incorporée avec des variantes mineures dans tous les accords-cadres avec des pays tiers depuis 1995, est pour l'UE une source supplémentaire d'engagement à respecter les droits de l'Homme, et une source d'obligations réciproques entre les pays tiers et l'UE. On l'appelle aussi fréquemment « clause des droits de l'Homme ».

L'article 2 de l'accord d'association UE-Israël précise :

Les relations entre les parties, de même que les dispositions de l'accord lui-même, devront être fondées sur le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques qui régissent leur politique intérieure et internationale et constituent un élément essentiel de cet accord.

De telles clauses fournissent à l'UE (et en principe aux pays partenaires) une base légale pour entamer une action politique, dans le cadre de ses accords d'association, pour satisfaire à ses engagements de respecter et de faire respecter les droits de l'Homme dans les pays tiers. Les conditions et mesures positives et négatives qu'il est juridiquement possible d'appliquer à cet effet ont été étudiées dans le rapport 2003-2004. Elles peuvent aller jusqu'à la suspension de l'accord lui-même. ¹⁴

¹³ L'Article 177, Titre XX, porte sur la coopération au développement, l'Article 181 A, Titre XXI, sur la coopération économique, financière et technique. Ils précisent l'un et l'autre que « la politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'état de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

¹⁴ Une telle mesure doit répondre à des critères de nécessité, d'efficacité et de proportionnalité.

Comme le notait le rapport 2003-2004, la clause de “l’élément essentiel” relève aussi du droit communautaire, en même temps que des accords d’association dans lesquels elle apparaît. Le fait de stipuler que toutes les dispositions de l’accord lui-même se fondent sur le respect des droits de l’Homme oblige en conséquence les institutions de l’UE et ses Etats membres à ne pas accepter ni tolérer une interprétation, une application ou une *mise en œuvre* des accords, par l’UE aussi bien que par le pays partenaire, qui soit susceptible de porter atteinte aux droits de l’Homme.

Portée des obligations de l’UE dans la loi et dans la pratique

Quant à la portée des droits de l’Homme exprimée par ces dispositions, le Traité sur l’Union européenne impose spécifiquement comme une obligation légale de respecter « *les droits fondamentaux, tels qu’ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales... et tels qu’ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* ».

En 2000, une Charte des droits fondamentaux a été proclamée par le Conseil, la Commission et le Parlement européen. Bien qu’elle n’ait pas encore été adoptée comme une disposition légale contraignante, les institutions de l’UE ont convenu que toutes les politiques et actions de l’UE devront respecter les droits qu’elle reconnaît.

L’UE, et la plupart des pays partenaires sinon tous, se réfèrent à la Déclaration universelle des droits de l’Homme pour définir la portée des engagements bilatéraux réciproques sur lesquels se fondent les relations privilégiées qu’instaurent les accords qu’ils ont signés.

Cependant, pour ses propres actions extérieures, l’UE se fonde sur la définition des droits de l’Homme telle qu’elle apparaît dans les deux conventions internationales qui lient les Etats membres.

Trois autres sources d’obligation complètent cette liste. Bien qu’elles ne soient pas reconnues comme des engagements directement relatifs aux droits de l’Homme, leur application contribue très largement à satisfaire ces engagements, et leur non-application provoque à court et à long terme des effets dommageables sur le respect des droits de l’Homme.

- Les accords extérieurs de l’UE doivent être conçus et mis en œuvre en conformité avec les exigences du droit international, y compris les articles qui traitent de la protection des droits de l’Homme.
- Dans leurs relations avec des Etats engagés dans des conflits armés ou des puissances occupantes, telles qu’Israël, tous les Etats membres sont liés par les obligations stipulées par l’article 1 commun aux conventions de Genève de 1949, à savoir « respecter et faire respecter ces conventions en toute circonstance ».
- L’article 41 des projets d’articles sur la responsabilité des Etats pour les actes internationaux condamnables, adoptés par la Commission du droit international en 2001,¹⁵ stipule que :
 1. Les Etats doivent coopérer pour mettre un terme par les moyens légaux à toute infraction grave (persistante ou systématique) à une norme contraignante du droit international.

¹⁵ Supplément No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1.

2. Aucun Etat ne doit reconnaître comme légale une situation créée par une telle infraction, *ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation*.

Bien que les deux dernières obligations ne soient pas reconnues par le droit communautaire, et qu'elles n'aient trouvé qu'un écho ambigu dans l'une des déclarations ministérielles de l'UE,¹⁶ elles ont été reprises par chacun des Etats membres dans les résolutions de l'ONU qu'ils ont soutenues. Plus récemment, elles ont été confirmées avec force par la Cour internationale de Justice, dans l'avis qu'elle a émis le 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de la construction d'un mur sur le territoire palestinien occupé*.

La Commission a défini la meilleure façon de mettre en œuvre ces engagements, et notamment:

- promouvoir des politiques cohérentes et suivies pour soutenir les droits de l'Homme et la démocratisation, à la fois entre les diverses politiques de la Communauté européenne, et entre ces politiques et les autres actions de l'UE, en particulier dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune ;
- promouvoir une action cohérente et complémentaire de la part de l'UE et de ses Etats membres, en particulier pour la promotion et la généralisation des droits de l'Homme par le biais de l'aide au développement ou autre assistance officielle ;
- veiller à ce que la formulation de toutes les politiques de la Communauté évite les effets négatifs sur les droits de l'Homme et maximalise leur impact positif.¹⁷

Ces engagements autoproclamés de la Commission évoquent deux des principes généraux de la responsabilité des gouvernements à l'égard des droits fondamentaux, rappelés par le rapport 2003-2004, le "devoir de précaution" et le "principe des mains propres."¹⁸

Obligations en matière de droits de l'Homme dans le cas d'Israël

Dans le cas d'Israël, on a pu reprocher à l'UE d'avoir fait trop peu pour combattre les violations des droits de l'Homme, en omettant de recourir aux « carottes » et aux « bâtons » dont elle dispose. De nombreux membres de la société civile considèrent une telle inertie comme hautement condamnable. Dans la mesure où la promotion du respect des droits de l'Homme dans les pays tiers n'a pas force de loi, les objections et les pressions en faveur d'une application politique plus vigoureuse des instruments juridiques et techniques disponibles dans ce domaine doivent constituer une part essentielle du processus de défense des droits de l'Homme sur le plan politique. Le rapport 2003-2004 étudiait la portée juridique de l'article 2 – clause de l'"élément essentiel", dit des "droits de l'Homme" – de l'accord d'association UE-Israël, ainsi que l'ampleur et la nature de la réticence politique à recourir à de tels instruments dans le cas d'Israël.

¹⁶ Déclaration du Conseil européen sur le Moyen-Orient, Dublin, 25-26 juin 1990.

¹⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers, COM(2001) 252 version finale, 8 mai 2001, pp. 5 & 27. Voir aussi Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Ranimer les initiatives de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratisation auprès de ses partenaires méditerranéens, COM(2003) 294 version finale, Bruxelles 21.05.2003.

¹⁸ Le 'devoir de précaution' appliqué au respect des droits de l'Homme, renvoie au fait de prendre (ou de ne pas prendre) de précautions raisonnables lorsqu'on peut s'attendre à ce qu'une action, ou une absence d'action, ait pour conséquence de prolonger, aggraver ou augmenter la possibilité de violations graves des droits de l'Homme. Le principe des 'mains propres' renvoie à l'obligation de s'abstenir de toute intervention qui pourrait encourager une tierce partie à persister dans des mesures qui violent les droits de l'Homme, supprimant sciemment un obstacle à ces mesures.

La décision de ne pas suspendre un accord, face à des violations graves et persistantes des droits de l'Homme de la part d'un pays partenaire, est sans doute difficile à considérer comme une violation *per se* des engagements de l'UE en faveur des droits de l'Homme, du moins au sens juridique du terme. D'un autre côté, comme nous l'avons noté dans le rapport 2003-2004, les actions spécifiques de l'UE ou sa volonté délibérée de ne pas agir, y compris de ne pas suspendre les accords sur la base de manquements aux droits de l'Homme, constituent à l'évidence une trahison de ses engagements, dans la mesure où on peut raisonnablement s'attendre à ce que ces agissements augmentent la possibilité, la fréquence et la gravité des violations des droits de l'Homme du fait des autorités d'un pays partenaire, ou prolongent de leur part l'application de politiques illégales qui induisent de telles violations.¹⁹

Toutefois, plusieurs des sujets abordés dans ce rapport font apparaître au sein de l'UE un problème beaucoup plus fondamental qu'une absence de volonté politique de recourir plus largement aux moyens légaux disponibles pour obtenir d'Israël qu'il respecte les droits de l'Homme.

L'UE rejette les interprétations du droit international sur lesquelles se fonde Israël pour refuser de reconnaître son statut et ses obligations de puissance occupante, elle juge illégales les pratiques d'Israël qui contreviennent à ces obligations, estimant qu'il faut y mettre un terme, et elle considère que ces pratiques dommageables violent les droits de l'Homme. Malgré cela, l'UE a choisi de s'en tenir à une position qu'elle qualifie elle-même de « neutralité »²⁰ lorsqu'elle se trouve confrontée à l'application pratique des politiques et positions d'Israël contraires à ses accords avec l'UE à divers stades de la coopération. Les partisans de cette « neutralité », au sein des institutions de l'UE, prétendent que l'UE n'endosse que la seule responsabilité de ses propres actes envers les détenteurs de ces droits. Cette attitude de *laisser-faire* a récemment été formulée explicitement par la Présidence britannique :

A notre avis, l'article 1 de la 4ème Convention de Genève ne constitue pas une obligation en droit international de s'assurer que les autres Hautes Parties contractantes respectent elles aussi la Convention [...]. L'obligation de respecter la loi appartient aux parties engagées dans le conflit.²¹

Sur cette base, l'UE a été amenée à élaborer un appareil juridique parallèle, appelé aussi "solutions pratiques", ou "arrangements techniques", sur lequel se fondent ses relations avec Israël, son implication dans le processus de paix au Moyen-Orient *et sa manière d'appliquer le droit communautaire*. Cette législation parallèle a été élaborée pour satisfaire une condition que pose régulièrement Israël à toute coopération internationale : toute liberté doit être laissée à Israël pour mettre en œuvre cette coopération d'une façon conforme à ses propres politiques, qualifiées de « divergentes », sans préjudice des positions qu'il prend en conséquence sur l'interprétation et l'application du droit international.

D'ordinaire, cette législation parallèle n'a rien de condamnable. Elle sert sur le plan pratique à la coordination et à la gestion de circonstances locales particulières. Elle peut servir de galop d'essai pour l'application de nouvelles normes ou de nouvelles règles avant la promulgation effective d'une loi contraignante. Elle peut même, en toute légitimité, adoucir les effets indésirables ou inutiles d'une loi. Mais elle ne doit en aucun cas être utilisée pour

¹⁹ En vérité, dans le code de conduite de l'UE sur l'exportation des armes, une norme de responsabilité plus stricte a été explicitement adoptée. Aucun Etat membre ne doit consentir à des exportations d'armes s'il estime qu'il existe de fortes probabilités que les armes en question soient utilisées de façon contraire au droit international.

²⁰ Selon le terme utilisé par le Commissaire Vitorino, représentant la Commission, lors d'un débat en séance plénière du Parlement européen sur les irrégularités de l'accord commercial CE-Israël, 2 mars 2000.

²¹ "UK Policy on the Occupied Palestinian Territories", Lettre à Hickman & Rose, Nick Banner, Foreign & Commonwealth Office, RU, 20 septembre 2005.

échapper aux obligations contraignantes du droit général international ou permettre d'éluder son objet et son but.

De même, des "arrangements pratiques" sont régulièrement conclus et utilement appliqués à l'intérieur de l'UE et envers les pays partenaires. Cependant, même s'ils n'ont officiellement pas force de loi, il arrive que les pratiques qu'ils génèrent puissent contrevenir aux lois, entraver leur fonctionnement ou faire douter de leur efficacité même.

Les arrangements passés en revue dans le présent rapport sont taillés dans l'étoffe d'un appareil désormais impressionnant de législation parallèle, mis en place par les divers acteurs du processus de paix au Moyen-Orient.²² Le principal élément de cet appareil juridique parallèle se trouve résumé dans l'injonction adressée, dit-on, à la présidence néerlandaise de l'UE, lors de la conférence sur la paix de Madrid, en 1991, par John Bolton, alors représentant du sous-secrétariat d'Etat des Etats-Unis aux Organisations internationales : "Nous aimerions que vous (la Présidence de l'UE) vous absteniez de faire référence à la 4^{ème} Convention de Genève dans tous les forums internationaux."²³ La législation parallèle issue d'une telle semence ne peut coexister harmonieusement avec le droit international officiel qui régit l'occupation d'Israël ni, pour ce qui nous occupe, avec la législation internationale qui interdit formellement les politiques intérieures d'inspiration démographique marquées par la discrimination. Elle ne peut pas davantage coexister harmonieusement avec le droit communautaire, en particulier avec ses dispositions relatives au respect des droits de l'Homme.

²² Parmi les exemples de cette législation parallèle, on peut citer les plans Mitchell et Tenant, la feuille de route et, de l'avis de nombreux observateurs, la déclaration de principe OLP-Israël et la série d'accords israélo-palestiniens qui en découle.

²³ C'était les mots attribués à M. Bolton par un fonctionnaire du ministère des Relations Néerlandaises extérieures présent au rendez-vous ; comme ils étaient transmis d'un des auteurs de cet rapport peu de temps après.

DÉFINITION DES OBLIGATIONS DANS LE CAS PARTICULIER D'ISRAËL : RÉCENTES INITIATIVES DE L'UE

La politique européenne de voisinage

La politique européenne de voisinage (PEV) est née d'une idée développée lors du Conseil européen de Copenhague, en décembre 2002, suggérant que l'Union serait bien avisée de saisir l'occasion offerte par l'élargissement de l'Europe pour améliorer ses relations avec les pays voisins. Le Conseil appelait à des relations accrues, fondées sur le partage de valeurs communes, avec l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie et les pays de l'est et du sud de la Méditerranée.²⁴ Ce "cercle d'amis" s'est élargi un peu plus tard à l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

En 2003-2004, plusieurs communications de la Commission et conclusions du Conseil européen ont entériné la création de la PEV en tant que politique de l'UE et, en 2004, les rapports des sept premiers pays concernés et les plans d'action correspondants ont été formulés.

La PEV reflète la volonté de l'UE de ne pas créer de nouvelles lignes de partage au sein de l'Europe élargie et de promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur des nouvelles frontières de l'UE et au-delà.²⁵ Les pays de la PEV n'ont pas vocation à devenir membres de l'UE. Mais ils sont supposés partager les avantages de l'élargissement en qualité de partenaires. Contrairement au processus d'adhésion, pour lequel sont établis des critères clairs auxquels un pays candidat doit se conformer pour être accepté dans l'Union, la PEV se fonde sur un partenariat consenti et des intérêts communs.

L'UE négocie un plan d'action avec chaque pays partenaire. Ce plan d'action est un document politique qui définit les objectifs de politique stratégique sous-jacents et les critères selon lesquels on pourra juger des progrès accomplis sur plusieurs années.²⁶ Il énumère aussi un certain nombre de priorités à respecter pour renforcer un engagement mutuel en faveur de valeurs communes. Ces valeurs incluent notamment le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, les droits syndicaux et les droits des travailleurs, les droits des minorités et des enfants, et la coopération avec la Cour internationale de Justice. Selon la Commission, "les engagements porteront aussi sur certains aspects essentiels de l'action extérieure de l'UE, en particulier la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, de même que le respect du droit international et les efforts déployés en faveur de la résolution des conflits."²⁷

Les points clés de l'action menée dans le cadre d'un plan d'action signé conjointement sont le dialogue politique et les réformes ; le commerce et les mesures susceptibles de préparer le pays partenaire à accéder au marché intérieur de l'UE ; la justice et les affaires intérieures ; l'énergie, les transports, la société de l'information, l'environnement, la recherche et l'innovation ; la politique sociale et les contacts entre les peuples.²⁸

²⁴ A l'exception de la Libye. La normalisation des rapports de l'UE avec la Libye est soumise à l'acceptation par ce pays de l'acquis du Processus de Barcelone et à la résolution d'importantes questions bilatérales.

²⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Europe élargie – Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 version finale, 11.3.2003, p.4.

²⁶ Ibid, p.16.

²⁷ Communication de la Commission, Document stratégique sur la PEV, COM (2004) 373 version finale, 12 mai 2004, p.13.

²⁸ Ibid, p. 3.

Des groupes de travail et des organismes spécifiques, mandatés par les accords de partenariat et de coopération, ou par les accords d'association, seront créés afin de prendre en charge ces domaines de coopération. Dans le cas d'un accord d'association, il s'agira de sous-commissions travaillant sous l'autorité du Conseil d'association. Les sous-commissions n'ont aucun pouvoir de décision, mais peuvent soumettre des propositions au Conseil d'association.

Une fois que l'UE et le pays partenaire se sont mis d'accord sur le plan d'action, celui-ci se substitue aux stratégies usuelles, et tient lieu de document de référence pour les relations à moyen terme entre l'UE et le pays concerné.

La PEV et le processus de Barcelone

Le processus de Barcelone reste la pierre angulaire des relations entre l'UE et la région, et les accords d'association du partenariat euro-méditerranéen restent le fondement légal des relations bilatérales. La nouvelle politique de voisinage se fonde sur les mêmes piliers économiques, politiques et sociaux que le partenariat, et elle est supposée compléter le processus et lui redonner de la vigueur.

La PEV se distingue essentiellement du processus de Barcelone par :

- La perspective d'introduire et d'élargir graduellement la participation du pays partenaire au marché intérieur de l'UE et à ses structures de régulation, y compris celles qui ont trait au développement durable (santé, protection du consommateur et de l'environnement), en se fondant sur une législation à peu près semblable. L'accent est mis aussi sur la nécessité d'intégrer les deux rives de la Méditerranée dans les mêmes réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications.²⁹
- La différenciation. La PEV autorise l'UE à adapter les engagements pris à chaque pays partenaire (y compris au niveau des postes budgétaires) à partir d'une large gamme de possibilités de coopération couvrant virtuellement tous les domaines d'activité de l'UE, en fonction des capacités des différents pays partenaires ainsi que des circonstances, des niveaux d'engagement, des priorités et de l'« adéquation politique ».
- Dès 2007, la PEV sera financée au moyen de l'IEVP (instrument européen de voisinage et de partenariat), plus souple que l'instrument du programme d'assistance financière du MEDA, de façon à ce qu'il puisse s'adapter sur mesure aux accords bilatéraux (voir détails p.27).

La PEV participe de la stratégie de l'UE pour promouvoir la stabilité et la sécurité chez ses voisins. On s'attend à ce qu'elle fonctionne plus efficacement que le processus de Barcelone en se concentrant sur chaque pays à titre individuel et en les mettant en quelque sorte en concurrence. L'UE espère aussi que les programmes de réforme, que les pays partenaires seront tenus d'accepter s'ils entendent participer pleinement à la PEV, pourront aider leurs dirigeants à briser les résistances manifestées contre ses réformes parmi les élites et les coalitions d'intérêts.

²⁹ Margot Wallström, Vice-présidente de l'UE, responsable des relations institutionnelles et de la stratégie de Communication, La politique européenne de voisinage et le partenariat euro-méditerranéen, Discours 05/171, Le Caire, 14 mars 2005.

UE-Israël

Grâce à une économie de marché florissante et aux accords précédemment conclus avec l'UE,³⁰ Israël est en très bonne position pour profiter des nouvelles occasions de participer aux politiques et programmes intérieurs de l'UE, offertes par la PEV. S'il remplit ses engagements, il sera en mesure de participer aux programmes de la Communauté tels que les échanges d'étudiants, de siéger en tant qu'observateur dans les forums des marchés intérieurs de la Communauté, tels que les groupes d'experts sur les appels d'offres, et de participer aux accords européens sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (PECA).

Les accords sur mesure désormais possibles dans le cadre de la PEV permettront à Israël de sortir du Partenariat euro-méditerranéen qui, depuis l'entrée dans l'UE de Chypre et de Malte et la candidature possible de la Turquie, a laissé Israël face à face avec un groupe d'homologues composé exclusivement d'Etats arabes. Israël sera maintenant en mesure d'établir avec l'UE des relations hautement différenciées, fondées sur l'étendue de ses capacités et de ses besoins économiques, militaires, industriels et scientifiques.

“Dans le cadre de la mise en œuvre de la PEV, la Commission est chargée de s'assurer que les questions touchant les droits de l'Homme et la démocratisation sont pleinement prises en compte dans le chapitre politique des plans d'action.”³¹ Comme le recommandent à la fois le Parlement européen³² et le précédent rapport du REMDH, l'UE a décidé d'inclure dans le plan d'action signé avec chaque partenaire euro-méditerranéen une clause prévoyant la création d'une sous-commission aux droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association. Après ce que la Commission a qualifié de “débat animé” lors de la réunion du Conseil d'association UE-Israël, le 14 avril,³³ Israël a refusé cette sous-commission, arguant qu'une telle initiative ne cadrerait pas avec l'image d'Israël en tant que démocratie.³⁴

Les Etats membres ont trouvé bien « mince » la première version du plan d'action UE-Israël, et insisté pour que le chapitre politique du plan d'action en gestation soit plus élaboré. L'une des préoccupations des Etats membres opposés à la suppression d'une sous-commission aux droits de l'Homme était que ce précédent risquait d'inciter d'autres pays partenaires euro-méditerranéens à la refuser aussi. Toutefois, seule une petite minorité des Etats membres s'est opposée à l'absence d'une sous-commission dans le plan d'action UE-Israël, et il n'a pas été jugé utile de recourir à un vote du Conseil.

³⁰ En 1997, Israël et l'UE ont signé deux accords d'équipement qui vont bien au-delà des accords de l'ITC (Commission européenne, politique européenne de voisinage, Rapport d'Israël, SEC (2004) 568, 12.5.2004, p.21).

³¹ Document de travail du personnel de la Commission, Mise en œuvre de la communication de la Commission sur le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers, SEC (2004) 1041, 30 juillet 2004, p.8.

³² Simon Coveney, Rapporteur, Compte rendu sur le rapport annuel 2004 des droits de l'Homme dans le monde et la politique de l'UE en la matière, Parlement européen, version finale A6-0086/2005, 5.4.2005, p. 29.

³³ Le comité d'association UE-Israël fixe les priorités du plan d'action, Bulletin de la délégation de la Commission européenne, juin 2005. Les sous-commissions pour Israël sont : 1) Dialogue politique et coopération ; 2) Sujets économiques et financiers ; 3) Affaires sociales et migrations ; 4) Coopération et taxes douanières ; 5) Agriculture et pêcheries ; 6) Marché intérieur ; 7) Industrie, commerce et services ; 8) Justice et affaires juridiques ; 9) Transport, énergie et environnement ; et 10) Recherche, innovation, société de l'information, éducation et culture. Voir décision 1/2005 du conseil d'association UE-Israël du 29 août 2005 (2005/640/EC).

³⁴ Le coordinateur de l'UE pour le contre-terrorisme cite l'exemple de la torture et des mauvais traitements infligés de façon courante et persistante aux détenus en Egypte, en référence aux négociations de l'UE avec l'Egypte sur les droits de l'Homme, à propos du plan d'action de l'accord PEV UE-Egypte (Allocution de M. Gijs de Vries, European Coordinateur du contre-terrorisme pour l'UE, lors de la conférence sur l'impact du terrorisme dans le monde, Herzliya, Israël, 12 septembre 2005). Alors que l'UE semble avoir accepté les arguments d'Israël pour s'opposer à la création d'une sous-commission aux droits de l'Homme dans le plan d'action UE-Israël, considérant qu'Israël est “différent” des Etats voisins, l'UE a pourtant appelé l'Egypte et Israël, parmi d'autres, à recevoir le rapporteur sur la torture (Conseil de l'Union européenne, Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme - 2005, 12416/05, 28 septembre 2005, p.60).

Non sans ironie, après avoir accédé au rejet de la sous-commission aux droits de l'Homme par Israël, la Commission a pris la même décision pour le plan d'action de l'Autorité palestinienne. Accorder aux deux parties la même dérogation est un nouvel exemple de la tendance de l'UE à subordonner ses engagements en matière de droits de l'Homme à la législation parallèle qui fait florès dans l'atmosphère de non-droit entourant le processus de paix au Moyen-Orient, dans l'intention de satisfaire aux « positions divergentes » d'Israël. Dans ce cas précis, la législation parallèle est le plan d'action lui-même, et il fait écho au plan d'action concernant l'Autorité palestinienne. La « position divergente » qui se trouve ici confortée, c'est la façon dont Israël présente ses agissements comme légitimes au regard du droit international et comme parfaitement respectueux des droits de l'Homme. Après avoir gagné sur ce point, Israël s'accommode à son tour des lois officielles de l'UE dans le cadre d'un accord d'association (relevant du droit communautaire) qui permet d'entamer un dialogue avec Israël sur les droits de l'Homme et la démocratie.

Israël et l'UE sont convenus de discuter du sujet suivant : "Démocratie, droits de l'Homme et libertés fondamentales" dans le cadre de la sous-commission au dialogue politique et à la coopération, dans la rubrique "valeurs communes". Ce qui impliquerait que, dans le cas d'Israël, il n'est pas besoin d'apporter aux droits de l'Homme une attention telle qu'elle justifie la création d'une sous-commission aux droits de l'Homme. Accepter le refus par Israël d'une sous-commission aux droits de l'Homme et ne faire aucune tentative, apparemment, pour imposer au moins un groupe d'étude sur les droits de l'Homme ou autre mesure du même genre, renforce l'impression que dans les relations très politisées de l'UE avec Israël, la cause des droits de l'Homme est bien mal défendue.

Consentir à une telle exception envers Israël – et du même coup, envers l'Autorité palestinienne – ne prêche pas en faveur de l'objectif déclaré de l'UE d'améliorer la cohérence de sa politique en matière de droits de l'Homme. Elle ne sert pas davantage la volonté affichée de l'UE de promouvoir une paix juste et durable entre Israéliens et Palestiniens, fondée sur la création de deux Etats viables et souverains vivant côte à côte. Les violations graves des droits de l'Homme et du droit humanitaire international ont été, et demeurent, les principales causes du conflit israélo-palestinien, et pas seulement son malheureux résultat.

Quelle qu'ait été la résistance opposée à l'absence d'une sous-commission droits de l'Homme, le « contenu » étant censé l'emporter sur la forme, l'UE était déterminée à donner la priorité à l'engagement d'Israël sur le texte portant sur la non-prolifération des armes de destruction massive, un point qu'elle considère comme non négociable.

Lors de l'adoption par l'UE, le 9 décembre 2004, des sept premiers plans d'action, la Commission a déclaré :

Israël reconnaît clairement le rôle de l'UE dans le Quartet et le besoin de prendre en compte la viabilité d'un futur état palestinien dans les activités de lutte contre le terrorisme. Israël ne s'était jamais montré disposé à prendre de tels engagements par écrit envers aucun autre partenaire...La même chose s'applique aux engagements qu'a pris Israël à propos des armes de destruction massive.³⁵

³⁵ Benita Ferrero-Waldner, Commissaire aux relations extérieures et à la politique européenne de voisinage, Conférence de presse pour le lancement des sept premiers plans d'action de la PEV, Discours 04/529, 9 décembre 2004.

Sous-commission pour le dialogue politique et la coopération

La première rubrique du plan d'action, sous le titre : "Démocratie, droits de l'Homme et libertés fondamentales" spécifie que l'UE et Israël s'engagent :

- à travailler ensemble pour promouvoir les valeurs communes de démocratie, de l'Etat de droit et de respect des droits de l'Homme et du droit humanitaire international ;
- à explorer la possibilité d'établir de signer les protocoles relatifs aux conventions internationales sur les droits de l'Homme ;
- à promouvoir et à protéger les droits des minorités, y compris en améliorant les opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles pour tous les citoyens et tous les résidents en situation régulière ;
- à promouvoir l'évaluation et le suivi des politiques du point de vue de la parité hommes-femmes ;
- à promouvoir un dialogue sur les mesures à prendre en faveur des handicapés physiques et mentaux.³⁶

Sous le titre "Situation au Moyen-Orient", l'UE et Israël conviennent de renforcer le dialogue politique et d'identifier les domaines permettant une coopération accrue, et aussi³⁷ :

[...]

Sans préjudice du droit d'Israël à l'auto-défense, de l'importance d'adhérer au droit international et de la nécessité de préserver la perspective d'une colonie viable compréhensible, de minimiser l'impact des mesures de sécurité et de lutte contre le terrorisme sur la population, de faciliter la circulation des biens et des personnes en toute sûreté et sécurité, et de sauvegarder, dans toute la mesure du possible, la propriété, les institutions et les infrastructures [...]

A propos du terrorisme, le plan d'action parle de façon plus claire et plus déterminée des actions envisagées. L'UE et Israël ont convenu "d'échanger des informations sur les groupes terroristes et leurs réseaux de soutien, en particulier ceux qui opèrent en Europe et au Moyen-Orient et de mener des actions concrètes à tous les niveaux contre ces groupes, en accord avec les lois internationales et nationales."

La Commission note que, parmi les priorités du plan d'action, une attention toute particulière sera portée aux points suivants :

Intensifier le dialogue politique et la coopération, fondés sur des valeurs communes, notamment sur des questions telles que faciliter les efforts tendant à résoudre le conflit au Moyen-Orient, renforcer la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive, promouvoir la protection des droits de l'Homme, améliorer le dialogue entre les cultures et les religions, coopérer dans la lutte contre l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie.³⁸

Les progrès intervenus dans ces domaines prioritaires devront être suivis par les sous-commissions, qui se réuniront une fois l'an. Un premier bilan de la mise en œuvre du plan d'action sera réalisé dans les deux ans suivant son adoption. La Commission considère ce bilan comme une bonne occasion pour la société civile d'exercer son influence.

³⁶ Commission européenne, Proposition pour une décision du Conseil sur...l'adoption d'une recommandation sur la mise en œuvre du Plan d'Action UE-Israël, COM(2004) 790 version finale, 9.12.2004, p.10.

³⁷ Ibid, pp. 12 & 13.

³⁸ Ibid, p.9.

La communication de la Commission intitulée “Ranimer les initiatives de l’UE en faveur des droits de l’Homme et de la démocratisation auprès de ses partenaires méditerranéens” recommandait aux pays signataires de plans d’action de prévoir une liste de points spécifiques assortis de critères de performance mesurables et d’un calendrier précis.³⁹ Quelques points relatifs au respect des droits de l’Homme et du droit humanitaire international ont en effet été introduits dans le libellé du plan d’action UE/Israël, mais seulement sous la forme de vœux pieux tels que « travailler ensemble », « promouvoir » ou « explorer ». Alors que la recommandation de la Commission n’a toujours pas été mise en œuvre pour les plans d’action définis dans le cadre de la PEV, les engagements relatifs aux droits de l’Homme spécifiés par le plan d’action UE/Israël sont difficiles à évaluer, dans la mesure où toutes les actions auxquelles il est fait référence peuvent être « réalisées » sans produire aucun changement objectif en matière d’application ou de mise en œuvre.

Les directives 2001 de l’UE sur le dialogue concernant les droits de l’Homme notent que “l’UE devra autant que possible donner aux dialogues sur les droits de l’Homme un véritable degré de transparence vis-à-vis de la société civile”, et que “tous les dialogues sur les droits de l’Homme seront évalués régulièrement, de préférence chaque année [...] La société civile sera associée à cette évaluation.”⁴⁰

Cette remarque, sous des dehors rassurants, se contente de signaler que les institutions communautaires sont prêtes à recevoir des informations *de* la société civile, sans prendre aucunement l’engagement de partager les informations *avec* la société civile.

Un cas au moins illustre la réticence des institutions à partager l’information, et les avantages d’une plus grande transparence. Les plans d’action souscrits dans le cadre de la PEV sont soumis à une procédure “silencieuse”, en vertu de laquelle l’exécutif communautaire s’assure qu’aucun Etat membre ne soulève une objection quelconque. Dans le cas du Plan d’action UE-Egypte, ce n’est qu’en raison de fuites concernant le projet de plan que les acteurs de la société civile ont pu prendre contact avec les capitales des Etats membres, amenant un certain nombre d’entre eux à s’opposer à cette première rédaction. La composante droits de l’Homme de ce plan d’action, toujours en voie de négociation, est à ce qu’on dit beaucoup plus étoffée.

Il semble que la structure de ces sous-commissions ne permette pas une transparence beaucoup plus grande que du temps de l’ancien comité d’association quant au dialogue sur les droits de l’Homme entre l’UE et le pays partenaire, ce qui obligera les acteurs de la société civile à continuer de rechercher l’information *ad hoc*, par le biais de contacts avec des représentants coopératifs de l’UE et des Etats membres.

Le partenariat conclu dans le cadre de la PEV est le plus haut degré de coopération avec l’UE que puisse atteindre un pays non candidat à l’Union. L’UE semble avoir manqué cette occasion d’apporter une certaine crédibilité à ses engagements en faveur des droits de l’Homme, tels qu’ils auraient pu être spécifiés dans la clause de l’élément essentiel de l’accord d’association UE-Israël. Il semble qu’elle ait négligé de faire du respect des droits de l’Homme par Israël dans les Territoires occupés une condition de son accès privilégié au marché intérieur de l’UE. De fait, en acceptant pour le plan d’action UE-Israël un texte qui implique l’absence de telles conditions, l’UE va même beaucoup plus loin.

L’UE semble aussi avoir laissé de côté le défi consistant à développer une “stratégie appropriée” pour faire face “au besoin urgent de faire respecter les normes universelles des

³⁹ COM(2003) 294, p. 14.

⁴⁰ Conseil de l’Union européenne, Directives de l’UE sur les Droits de l’Homme, mai 2005, pp. 27 & 28.

droits de l'Homme et du droit humanitaire par toutes les parties impliquées dans le conflit israélo-palestinien", comme le demandait la Commission dans une communication de 2003 intitulée « Ranimer les initiatives de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratisation auprès de ses partenaires méditerranéens ». ⁴¹

Si le plan d'action UE/Israël est appelé à faire sens, les points de coopération convenus, qui se présentent pour le moment comme une simple liste, devront se traduire en actes et/ou en programmes concrets et circonstanciés, de la part des deux parties. Le bilan de l'année prochaine ne manquera pas de suivre la mise en œuvre du plan d'action, pour voir s'il se traduit dans la pratique, et en particulier pour savoir si des points non inscrits dans le plan actuel sont traités.

Cet exercice pourrait conduire à promouvoir des mesures susceptibles d'accroître la transparence, la cohérence et l'objectivité des processus institutionnels sur lesquels s'appuie l'application de la clause de l'élément essentiel, comme il est suggéré en conclusion de ce rapport.

Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)

Jusqu'en 2007, MEDA restera le principal instrument d'assistance financière pour les pays partenaires du processus de Barcelone. Il servira au soutien de la PEV, en particulier pour la mise en œuvre des plans d'action. Dès 2007, l'IEVP prendra le relais. Ce sera l'un des six instruments financiers en usage pour les relations extérieures de l'UE de 2007 à 2013. Ces six instruments constitueront une nouvelle base légale pour le financement et la programmation d'une large gamme de mesures destinées à la mise en œuvre des politiques extérieures de l'UE, dont la PEV.

Comme la PEV, l'IEVP est conçu pour être un instrument d'une grande souplesse en fonction de la politique concernée, adaptable à un groupe de pays partenaires très divers sur le plan économique, social, juridique et politique. Il pourra être utilisé pour financer des mesures concernant une très large gamme de thèmes et d'objectifs, déjà prévue pour la PEV, une fois qu'ils auront été adoptés dans les plans d'action négociés avec les différents pays partenaire. L'IEVP sera applicable à des projets de coopération régionale ou transfrontalière impliquant à la fois des Etats membres de l'UE et des pays partenaires ⁴², et pourra aussi être utilisé pour financer des activités mises en œuvre par les autorités locales ou régionales, par des institutions entièrement autonomes ou même par des acteurs privés. En fait, selon les termes du projet de la Commission, l'IEVP pourra servir à financer "tout type de mesures contribuant aux objectifs de cette réglementation." ⁴³ La Commission envisage notamment la possibilité d'établir des "programmes thématiques" destinés à mettre en œuvre les engagements de l'UE de respecter et faire respecter les droits de l'Homme dans les pays tiers.

Bien qu'en raison de son économie avancée, Israël ne puisse prétendre à la plupart des programmes bilatéraux impliquant l'aide financière de l'UE, l'IEVP pourra très certainement servir à financer les activités conjointes contribuant à la mise en œuvre du plan d'action UE-Israël, de même que les activités régionales et multilatérales concernant Israël dans le cadre de la PEV. L'objectif de l'assistance financière de l'UE envers Israël grâce à l'IEVP, tel qu'il est explicitement envisagé par la Commission, sera de promouvoir une « adaptation législative » permettant de préparer un élargissement de la participation d'Israël au marché

⁴¹ COM (2003) 294, p. 5.

⁴² COM (2004) 373, p.25.

⁴³ Article 15.1, Proposition de la Commission pour une réglementation du Parlement européen et du Conseil, spécifiant les dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, COM (2004) 628 version finale, p. 24.

intérieur de l'UE⁴⁴. Il est donc vraisemblable qu'il s'appliquera au financement de la « coopération administrative ciblée »⁴⁵ – exactement le genre d'activité qui a permis de construire les « arrangements pratiques » auxquels le présent rapport fait allusion ailleurs.

L'UE est actuellement engagée dans la finalisation de six nouveaux instruments financiers, malgré un certain nombre de désaccords au sein du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Quatre de ces instruments, dont l'IEVP, doivent être ratifiés par le Parlement européen. Selon les termes établis par la Commission, la sélection pays par pays et la définition des priorités quant aux stratégies et aux objectifs, la négociation des plans d'actions et les accords subsidiaires avec chaque pays partenaire, de même que la programmation des mesures, relèveront de la responsabilité de la Commission européenne, après consultation du Conseil. Ce système, ajouté à l'extrême souplesse des instruments eux-mêmes, a dans les faits contraint le Parlement à ratifier quatre budgets généraux, sans avoir son mot à dire, au plan politique, sur la manière dont ces budgets seront effectivement utilisés. Le Parlement cherche actuellement à introduire pour ces quatre instruments un amendement qui puisse lui donner une "voix politique" dans la mise au point des priorités, des conditions et du degré de coopération que le pays tiers pourra être amené à respecter dans le cadre de ces accords.

Introduction de "clauses de sauvegarde" dans les instruments financiers de l'UE, à commencer par l'IEVP

Que le Parlement réussisse ou non dans cette entreprise, on peut penser que le droit communautaire et le système institutionnel de contrôle des comptes suffisent à garantir qu'aucun accord officiel conclu dans le cadre de ces instruments ne se trouvera en contradiction avec les obligations relatives à l'*acquis communautaire* et au droit international.

En revanche, une fois les plans, les accords et les mesures conclus de façon formelle avec les pays partenaires, la gestion politique de leur *mise en œuvre par les deux parties* n'est pas particulièrement protégée par ce système institutionnel. C'est pourtant en dernier ressort la façon dont les mesures sont appliquées qui détermine leur incidence sur les droits de l'Homme, de même que la plupart de leurs effets significatifs au plan politique. Une grande partie du Parlement semble en avoir pris nettement conscience.

Comme l'UE elle-même, les pays partenaires interprètent, appliquent et donc mettent en œuvre les accords comme les y incitent leurs propres politiques, législations ou positions par rapport au droit international. Bien qu'on ne s'attende pas à ce que les pays partenaires adoptent des politiques et des lois qui soient en contradiction avec le droit international, cela arrive quelquefois.

Parfois, comme c'est le cas pour Israël :

- les clauses du droit international qui se trouvent violées sont d'une importance cruciale dans le maintien du respect des droits de l'Homme ;
- le gouvernement du pays partenaire trouve un intérêt majeur à poursuivre ces pratiques illégales ;
- sommé par l'UE de s'expliquer, dans le cadre d'un dialogue politique, le pays partenaire revendique une interprétation "différente" du droit international et insiste pour mettre en œuvre sa coopération avec l'UE selon la façon que lui dictent son interprétation du droit international et ses pratiques illégales.

⁴⁴ Voir la "Déclaration financière législative" de la Commission, Paragraphe 5, Section 5.2, Ibid, p.43.

⁴⁵ L'une des mesures spécifiquement autorisées par le projet de la Commission, Article 15. 2a, Ibid, p.24.

Dans un cas de ce genre, la seule mesure corrective unilatérale dont dispose aujourd'hui l'UE est la suspension de l'accord conclu entre l'UE et le pays partenaire. De telles décisions doivent désormais être prises à titre politique. Comme on l'a vu avec Israël, rien, dans le droit communautaire, n'oblige la Commission à proposer une telle mesure, ni le Conseil à la prendre. En conséquence, si de graves problèmes se présentent lors d'une mise en œuvre illégale, ils sont soit ignorés, soit traités avec un laxisme qui peut laisser supposer que les valeurs et les principes de droit international violés par le pays partenaire à l'occasion de la mise en œuvre de ses accords avec l'UE ne valent pas qu'on les défende.

Pour se garantir d'une gestion aussi peu responsable, le Parlement européen étudie actuellement la mise en place de deux séries d'« amendements de sauvegarde » qui donneraient au droit communautaire, y compris son acquis en matière de droits de l'Homme, et au droit général international la faculté d'intervenir dans la mise en œuvre des activités financées par les nouveaux instruments financiers de l'UE, à commencer par l'IEVP. Ces amendements permettraient :

- de s'assurer que tous les accords conclus et tous les programmes et mesures financés par l'IEVP sont mis en œuvre par chacune des parties contractantes en conformité avec les dispositions du droit international et avec l'*acquis communautaire*
- de s'assurer qu'aucun contrat permettant une participation à des mesures ou à des programmes financés par l'Union n'est conclu avec des autorités politiques, des institutions ou des acteurs privés qui sont directement impliqués dans des actes contraires au droit international, qui les facilitent activement, ou qui en tirent activement profit.

Négliger de mettre un terme à une mise en application contraire au droit international de tout accord, contrat ou mesure prise dans le cadre de l'IEVP, équivaldrait désormais à une gestion fautive de la part de la Commission. En conséquence, le Parlement (et chacun des Etats membres) serait en droit de décider si les faits portés à sa connaissance nécessitent qu'il exige de la Commission qu'elle prenne les mesures correctives indispensables. Le Parlement aurait également le pouvoir de porter le cas devant la Cour internationale de justice s'il n'était pas satisfait de la réaction de la Commission.

Bien que le rôle de l'IEVP dans les relations UE-Israël soit probablement appelé à rester mineur, du fait de l'absence d'une composante développement ou aide à la pauvreté, cette discipline juridiquement fondée sera applicable à toutes les démarches impliquant un financement touchant Israël et faisant intervenir l'IEPV. La véritable importance de cette initiative, cependant, est qu'elle reconnaît clairement la nécessité d'empêcher l'Union européenne de gérer sur le mode "politique" ses relations avec des pays partenaires engagés dans de graves violations du droit international, en s'accommodant des politiques et des pratiques illégales de ces pays, voire en les entérinant.

La possibilité d'incorporer ces clauses de sauvegarde dans tous les nouveaux instruments financiers a été évoquée. Il est donc assez vraisemblable que les principes mis en place par ces clauses de sauvegarde puissent se faire un chemin dans la pratique institutionnelle de l'UE en général, et dans les sphères de relations UE-Israël fondées sur des accords spécifiques, même si elles sont indépendantes de l'IEVP.

Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH)

On ne sait pas encore très bien quel sera l'impact de l'IEVP sur l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), dans la mesure où le débat se poursuit sur les instruments, et où les budgets pour 2007-2013 n'ont pas encore été approuvés. La Commission soulève maintenant des objections à la création d'un nouvel instrument, après

avoir proposé une intégration “horizontale” des droits de l’Homme dans toutes les autres politiques, y compris la PEV. La Commission maintient que l’aide apportée aux initiatives relatives aux droits de l’Homme de la société civile doit passer par les différents instruments financiers de l’UE. Toutefois, l’UE a également reconnu que l’IEDDH était un puissant outil de relations publiques. Il existe un large consensus au sein du Parlement européen favorisant la création d’un nouvel instrument, distinct des instruments déjà proposés,⁴⁶ cela essentiellement pour s’assurer que le soutien de l’UE aux activités non gouvernementales ne se limite pas aux instruments destinés à fonctionner dans un cadre bilatéral et multilatéral sous les auspices des gouvernements, et pour garantir la cohérence de l’approche de l’UE envers la promotion du respect des droits de l’Homme, toutes régions et toutes politiques confondues.

Désengagement d’Israël dans la bande de Gaza

Après avoir déclaré en être arrivé « à la conclusion qu’il n’existe actuellement aucun partenaire du côté palestinien avec lequel il est possible de faire avancer un processus de paix bilatéral », le gouvernement d’Israël a approuvé, en juin 2004, un plan modifié pour désengager unilatéralement Israël de la bande de Gaza.

Le 18 juillet 2005, le Conseil de l’Union européenne :

redit son soutien au retrait d’Israël de la bande de Gaza et de certaines régions nord de Cisjordanie, conformément au programme défini par les conclusions du Conseil européen de mars 2004, en tant que stade initial de la conclusion d’une paix juste, durable et complète au Moyen-Orient.

[..]

réaffirme sa position selon laquelle aucune partie ne doit prendre de mesures unilatérales qui pourraient porter préjudice aux conséquences des négociations portant sur l’accord final.

[..]

rappelle que l’UE ne reconnaîtra aucun changement des frontières antérieures à 1967 autre que ceux qui interviendront après accord entre les parties [...]⁴⁷

Les conclusions du Conseil européen⁴⁸ de mars 2004 auxquelles se réfère le Conseil de l’Union européenne notent que le retrait israélien de la bande de Gaza pourrait représenter un “pas significatif vers la mise en œuvre de la feuille de route”, sous réserve :

- qu’il s’inscrive dans le contexte de la feuille de route ;
- qu’il fasse un pas décisif en faveur d’une solution conjointe ;
- qu’il n’implique pas le transfert des activités des colonies en Cisjordanie ;
- qu’il débouche sur un transfert de responsabilité organisé et négocié en faveur de l’Autorité palestinienne ;
- et qu’Israël facilite la réhabilitation et la reconstruction de Gaza.⁴⁹

⁴⁶ Konrad Szymański, Rapporteur, Projet de rapport sur une proposition de réglementation sur le Parlement européen et le Conseil, établissant les clauses générales de la création d’un instrument européen de voisinage et de partenariat, version provisoire 2004/0219(COD), 7.7.2005, p.29.

⁴⁷ Conseil de l’Union européenne, Affaires générales et affaires extérieures, Affaires extérieures, 2675^{ème} réunion du Conseil, 18 juillet 2005, Communiqué de presse, 10815/05 (Press 178), version provisoire.

⁴⁸ Le Conseil européen est composé des chefs d’Etat et de gouvernement des Etats membres et du président de la Commission européenne.

⁴⁹ Conseil européen, Conclusions de la Présidence, Bruxelles, 25/26 mars 2004.

Le principe numéro 6 de la résolution du Cabinet israélien concernant le plan de désengagement précisait : “La réalisation du plan [de désengagement] permettra de mettre fin aux appels à la responsabilité d’Israël pour les Palestiniens dans la bande de Gaza.” Bien que cette phrase n’ait pas été conservée dans la version finale, les diplomates et les conseillers juridiques du gouvernement israélien ont tout fait pour déterminer les conditions qui pourraient amener les principaux Etats, y compris l’UE, à entériner le rejet, par Israël, de cette responsabilité.

L’intérêt d’Israël en la matière est le corollaire d’un intérêt encore plus grand, amener ses principaux interlocuteurs politiques à accepter une position selon laquelle Israël n’aurait aucune responsabilité policière, aucune possibilité d’utiliser des forces de police, et serait donc forcée de se défendre *militairement* contre toute menace survenant à Gaza.

Le Haut Représentant de l’UE à la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), Javier Solana, pourrait bien avoir apporté à Israël un encouragement inattendu en déclarant que seul un accord entre Israël et les Palestiniens concernant le contrôle sur terre, sur mer et dans les airs à Gaza permettrait à la communauté internationale de reconnaître la fin de l’occupation israélienne à Gaza.⁵⁰

Bien que cette déclaration n’aille pas jusqu’à dire expressément que la simple conclusion d’un accord entre Israël et les Palestiniens permettrait à la communauté internationale de reconnaître la fin de l’occupation d’Israël et la levée de sa responsabilité à Gaza, elle ne fait rien pour éviter cette interprétation erronée. Si le gouvernement israélien aspire à se débarrasser de son statut et de ses responsabilités de puissance occupante sans avoir à remplir les conditions auxquelles une telle opération serait possible, le message que lui adresse M. Solana a tout pour lui plaire : le Haut Représentant de l’UE à la PESC ne serait pas opposé à cette discussion, à la condition qu’Israël accepte de modérer son unilatéralisme au point de conclure un accord avec les Palestiniens.

Aux termes d’un tel accord, les Palestiniens n’auraient à nouveau pas d’autre choix que d’endosser les responsabilités abandonnées par Israël, et à se faire aider, à distance respectueuse, pour supporter tant bien que mal cet impossible fardeau. En l’absence d’un tel accord, et si les Palestiniens refusent ce cadeau empoisonné, M. Solana pourrait bien s’apercevoir que l’UE se retrouve au premier rang des « tuteurs » de substitution.

Dans ses déclarations sur le désengagement, l’UE n’a pas fait référence au droit international ni cherché à rappeler à Israël son statut de puissance occupante. A Bruxelles, on propose plusieurs explications à cette réticence. Certains notent qu’Israël doit être “récompensé” pour son retrait de Gaza, et que l’attitude de l’UE à l’égard d’Israël a beaucoup changé après le retrait.

D’autres remarquent que la situation à Gaza est assez confuse, que ni l’UE ni l’Autorité palestinienne n’ont intérêt à traiter séparément le cas de Gaza, et que la “question sensible” des perceptions différentes, parmi les Etats membres, de la relation entre droits de l’Homme et processus de paix au Moyen-Orient, à en juger par leurs propositions auprès de la Cour internationale de Justice à propos du mur/de la barrière, rend la perspective d’un consensus au sein de 25 pays encore plus aléatoire que d’habitude.

L’une des explications proposées à la réticence de l’UE de faire référence à l’occupation d’Israël est que bien que l’occupation d’un pays soit un fait de guerre, reconnaître la réalité de cette occupation par Israël risquerait de donner au Hamas des arguments politiques et

⁵⁰ “EU: Gaza deal needed to end occupation”, Ynet News, 30 août 2005

religieux pour initier une violence politique, en partie fondée sur le droit légitime de résister à l'occupation.

La tactique qui consiste à ne pas "ébruiter" l'occupation, et donc de faire l'impasse sur les droits de l'Homme, ne manque pas d'ironie : les droits de l'Homme sont bafoués par ceux-là même qui, dans les deux camps du conflit israélo-palestinien, font bon marché de l'immunité des civils face aux attaques et aux actes de représailles – y compris les éléments palestiniens que l'UE espère marginaliser ou écarter de la violence politique.

Plutôt que de tout faire pour ne pas rappeler à la population palestinienne que Gaza est toujours un territoire occupé, l'UE ferait mieux d'aborder le sujet franchement, et ne pas laisser espérer à Israël qu'il peut se débarrasser de ses responsabilités vis-à-vis des civils de Gaza tout en gardant le contrôle, et en être récompensé.

Ce qui ne veut pas dire que les Etats membres et les institutions de l'UE ne soient pas clairement conscients des implications juridiques de la situation, comme en témoigne la réponse du gouvernement à la question d'un parlementaire demandant si la population civile de Gaza continuerait de bénéficier de la protection du droit humanitaire international :

En même temps, le gouvernement fédéral est d'avis que la population civile des Territoires palestiniens occupés par Israël est protégée par le droit humanitaire international, en particulier la 4^{ème} Convention de Genève relative à la protection des populations civiles en temps de guerre et en situation d'occupation. C'est le cas, aussi longtemps qu'Israël, en tant que puissance d'occupation, exerce un contrôle effectif sur les territoires occupés. Le régime de l'occupation, tel qu'il est régi par le droit humanitaire international, se termine dès que la puissance occupante renonce complètement à la possibilité d'exercer sur les territoires occupés un contrôle militaire.⁵¹

Offre de médiation de l'UE au poste-frontière de Rafah

L'UE a proposé "si les parties le demandent, de jouer le rôle de tierce partie dans le domaine de la gestion douanière et du contrôle des frontières",⁵² et la Commission européenne a alloué 60 millions d'euros au processus de désengagement. L'UE prévoit que l'intervention d'une tierce partie restera nécessaire pour servir de médiateur entre les deux camps, et se montre disposée à offrir son aide, sur demande des parties d'assurer la présence d'une tierce partie.⁵³

Fournir des missions frontalières est un outil de gestion de crise utilisé par l'UE pour tenter de maintenir la stabilité et la sécurité de la région aux abords des frontières,⁵⁴ comme ce fut le cas en octobre 2005, lorsque l'UE a pris l'initiative d'envoyer une mission sur la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine, y compris le segment contesté de Transnistrie.

L'UE est convaincue que sa présence à Gaza aidera à intensifier son rôle dans le processus de paix au Moyen-Orient. Pour agir en conformité avec le droit humanitaire international, l'UE devra s'assurer que son implication à la frontière de Rafah ne la contraint pas à prendre des mesures qui enfreignent les droits des personnes protégées, ou qui impliquent une

⁵¹ Réponses du gouvernement fédéral aux questions parlementaires (Affaires étrangères, Ministre d'Etat Kerstin Müller, 11 Mai 2005, BT-Dokumentation 15/5512).

⁵² Javier Solana, "A Huge Challenge, a Great Opportunity", Ha'aretz, 23 août 2005.

⁵³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, coopération UE-Palestinienne au-delà du désengagement – vers une solution bilatérale, COM (2005) 458 version finale, 5.10.2005, p.10.

⁵⁴ "L'UE doit jouer un rôle plus actif pour faciliter la résolution des différends sur la Palestine, le Sahara occidental et la Transnistrie (pour soutenir les efforts de l'OSCE et autres médiateurs). Une implication plus grande de l'UE dans la gestion de crise, en réponse à des menaces régionales spécifiques, serait la démonstration tangible de la volonté de l'UE d'assumer une part plus importante du fardeau de la résolution des conflits dans les pays voisins." COM (2003) 104, p.12.

quelconque dérogation à ces droits.⁵⁵ Il se peut que l'UE trouve particulièrement périlleux de respecter ses obligations, si son rôle excède le suivi des accords gouvernementaux entre Israël et l'AP et s'applique aussi à leur renforcement.

L'UE devra examiner avec attention tous les aspects de ses engagements pour être sûre que les arrangements qu'elle conclut ne constituent pas une acceptation implicite d'un rejet illégal de responsabilité de la part d'Israël vis-à-vis de la population palestinienne des Territoires occupés, ou de tout autre mesure illégale sur le terrain, à la lumière notamment des initiatives unilatérales envisagées par le gouvernement israélien pour évacuer certaines colonies de Cisjordanie et annexer la "seam line", zone tampon située entre le mur/la barrière de Cisjordanie et la Ligne verte.

Par rapport au Protocole de Paris⁵⁶ et au contrôle des douanes, l'enveloppe douanière que la présence de l'UE à Rafah peut aider à préserver ne reconnaît qu'un seul Etat souverain, Israël. Par conséquent, le facteur d'avantage mutuel sur lequel se fondent la plupart des accords entre deux parties en conflit est absent.⁵⁷ L'une des principales raisons pour lesquelles Israël souhaitait négocier une enveloppe douanière avec les Palestiniens était de faire oublier les frontières entre Israël et les Territoires occupés. Maintenant qu'Israël a déclaré sa frontière avec Gaza, c'est Gaza qui a besoin d'une enveloppe douanière pour éviter que ses échanges avec Israël et avec le reste du monde ne subissent de barrières supplémentaires. Supprimer l'enveloppe douanière avec Israël pourrait aussi couper court aux échanges avec la Cisjordanie, qu'Israël souhaite conserver tels quels jusqu'à ce que sa frontière orientale ait été définie.⁵⁸

Le Protocole de Paris a été accepté par la communauté internationale parce qu'il était dans l'intérêt de la population palestinienne. Toutefois, il n'a jamais été appliqué intégralement, même dans ses meilleurs jours,⁵⁹ et les restrictions imposées par le gouvernement israélien à la circulation des biens et des travailleurs palestiniens n'ont fait que s'intensifier au cours de la dernière décennie. Désormais, l'intérêt d'Israël à appliquer le protocole est même moindre dans le cas de Gaza. Si l'UE est amenée à suivre ou à renforcer les facilités douanières, elle devra garder à l'esprit qu'elle le fait avec la permission d'Israël et que, ce faisant, elle continuera d'appliquer des politiques fixées unilatéralement par Israël. Elle doit donc se préparer à y renoncer, si elle ne veut pas risquer de conforter des pratiques commerciales fonctionnant au détriment des personnes protégées à Gaza et en Cisjordanie, y compris en portant préjudice à leur droit de diriger la vie publique.⁶⁰

⁵⁵ Article 7 de la 4ème Convention de Genève : [...] Aucun accord spécial ne pourra porter préjudice à la situation des personnes protégées, telle qu'elle est réglée par la présente Convention, ni restreindre les droits que celle-ci leur accorde.

⁵⁶ Codicille économique à l'accord Gaza-Jéricho de 1994. Le Protocole de Paris stipulait, entre autres, qu'Israël et l'AP bénéficieraient d'une "enveloppe douanière uniforme", c'est-à-dire que les deux parties appliqueraient les mêmes droits de douane et permettraient entre eux la libre circulation des biens.

⁵⁷ "Le facteur d'avantage mutuel, sur lequel se fondent le plus souvent les accords spéciaux, perd donc de son importance dans le cas d'un régime d'occupation... Ainsi, c'est le critère de "dérogation", plutôt que celui des "effets contraires", qui fournit la meilleure base pour décider si un accord spécial est ou non en conformité avec la Convention." ICRC, Commentaire IV Convention de Genève, Genève, 1958, p. 67.

⁵⁸ "Une fois terminée la construction de la barrière de sécurité en Cisjordanie" a poursuivi Eiland [président du Conseil national de Sécurité] "les relations commerciales avec les Palestiniens se feront par le biais de postes frontières, et sur la base d'accords commerciaux. Jusqu'à ce moment, l'union douanière actuelle restera en vigueur." Ha'aretz, Eiland: Le désengagement sera aussi économique, 1^{er} novembre 2004.

⁵⁹ Par exemple, l'article VII (1) autorise la libre circulation des travailleurs et l'article VII (3a) spécifie qu'Israël doit transférer les droits de douane à l'Autorité palestinienne. Ces transferts ont parfois été "pris en otage" au profit des conditions imposées par Israël à l'AP.

⁶⁰ L'article 43 de la Convention de la Haye impose à l'occupant le devoir de "prendre toutes les mesures en son pouvoir pour restaurer et assurer dans toute la mesure du possible l'ordre public et la sécurité, dans le respect des lois en vigueur dans le pays".

Achats fonciers dans les colonies

Dans la mouvance de l'évacuation des colonies de Gaza par Israël, une question a été fréquemment débattue, celle de l'achat de biens fonciers par une tierce partie. Le caractère légal assez douteux de cette mesure – acheter des biens situés dans des colonies illégales avec les fonds d'un pays tiers - au regard du droit international a incité à sa privatisation, à l'initiative de l'envoyé spécial du Quartette pour le désengagement. Toutefois, l'explication officielle de cette privatisation était que l'Autorité palestinienne était dans l'impossibilité d'utiliser l'aide de donateurs publics pour acheter les serres et autres installations situées dans les colonies.⁶¹

Règles d'origine

Comme le notait le rapport 2003-2004, depuis 1998, l'UE cherche par tous les moyens possibles à maintenir un équilibre durable entre deux impératifs contradictoires :

1. *Le droit communautaire* ne peut tolérer que des produits originaires des colonies bénéficient illégalement d'une importation préférentielle, ni que la Commission, en tant que "gardienne des Traités", abuse de son pouvoir pour mener à bien de telles violations des règles établies.
2. L'UE veut éviter toute perturbation de ses relations privilégiées avec Israël, qu'elle considère comme la pièce maîtresse de sa politique en Méditerranée. Elle n'a donc aucune envie de prendre des mesures qui obligerait Israël à appliquer correctement les accords conclus.

Depuis 2003, le problème est encore plus complexe. L'UE souhaite lancer un nouveau système commercial pan-euroméditerranéen préférentiel qui comprendrait toute l'Europe, y compris l'Europe de l'Est, ainsi que les pays de la Méditerranée qui n'appartiennent pas à l'UE. L'UE et Israël sont tombés d'accord sur le fait qu'Israël ferait partie du premier groupe de pays admis à participer. Tout pays participant doit remplir obligatoirement deux conditions pour bénéficier des avantages commerciaux de cet accord régional :

- Le Protocole d'origine⁶² tel qu'il existe actuellement dans les accords de libre-échange avec l'UE sera remplacé par un nouveau protocole standard. Ce nouveau protocole EuroMed autorisera l'application d'un "cumul diagonal d'origine" entre les pays participants.
- Tous les pays qui souhaitent participer à ce cumul diagonal devront conclure des accords bilatéraux de libre-échange, intégrant le protocole d'origine EuroMed.

L'UE, toutefois, a reconnu qu'elle ne pouvait amender le protocole UE-Israël tant que l'application inappropriée de l'accord d'association UE-Israël empêcherait l'UE de satisfaire aux obligations du droit communautaire. Alors que les services douaniers de l'UE se montrent toujours incapables d'identifier les produits originaires des colonies qu'Israël continue d'exporter à la faveur de l'accord d'association comme s'il s'agissait de "produits d'Israël", et de les taxer en conséquence, l'entrée d'Israël dans le circuit pan-euroméditerranéen de libre-échange aurait pour conséquence d'aggraver les problèmes provoqués par cette application très personnelle des règles d'origine et de les généraliser à travers tout le système. Pour compliquer les choses encore davantage, l'UE ne peut accepter d'amender le protocole UE-Israël tant qu'Israël s'en tient à cette lecture illégale de

⁶¹ Bureau de l'envoyé spécial pour le désengagement, Rapport périodique, septembre 2005.

⁶² "Protocole d'origine" est un terme abrégé qui renvoie au protocole annexé à tous les accords commerciaux préférentiels et qui spécifie les règles d'origine en fonction desquelles un produit peut bénéficier du traitement préférentiel octroyé par cet accord, ainsi que les réglementations et procédures administratives que doivent suivre les autorités douanières des pays partenaires pour mettre correctement en œuvre ce régime préférentiel.

l'accord d'association, sans du même coup consentir légalement⁶³ à ce qu'Israël poursuive sur cette voie.

Pour toutes ces raisons, comme l'UE en avait officieusement averti Israël, le conseil d'association UE-Israël de novembre 2003 a fait savoir que l'UE n'était pas disposée à amender le protocole d'origine avant que soit réglée la question bilatérale UE-Israël des règles d'origine. Pour accentuer la pression sur Israël, les autorités douanières de plusieurs Etats membres ont entrepris d'appliquer des procédures de contrôle plus agressives. En raison du manque de coopération d'Israël, il est arrivé de plus en plus souvent que des produits effectivement originaires d'Israël et justifiables d'un traitement préférentiel soient soumis à des taxes douanières.

Pour mettre fin à ce regrettable état de choses, Israël a proposé un "arrangement technique" qui pourrait permettre à l'UE de distinguer les produits « originaires des colonies » des produits originaires d'Israël, tout en laissant Israël libre d'appliquer les dispositions de l'accord d'association aux TPO, et de délivrer des certificats d'origine en conséquence. La Commission a accepté.

Le bilan 2003-2004 attirait l'attention sur le fait que, telle qu'elle était envisagée à l'origine par la Commission, la méthode d'adoption de l'arrangement et le lien qui pouvait être fait entre la mise en œuvre de cet arrangement et l'amendement auquel devait être soumis le protocole d'origine auraient abouti à l'acceptation légale, de la part de l'UE, des pratiques d'Israël consistant à faire bénéficier d'un statut préférentiel des produits originaires des colonies situées dans un territoire occupé. Au mieux, cette démarche aurait rendu les pratiques d'Israël inattaquables, et ce pendant toute la durée de l'accord d'association UE-Israël, et l'UE aurait perdu le droit de réagir à ces pratiques par une quelconque mesure de suspension.

Au cours des derniers mois de l'année 2004, le Conseil a pris conscience de ces risques. Plusieurs modifications ont donc été apportées à la procédure initialement envisagée par la Commission, conformément aux recommandations faites par le rapport 2003-2004 :

- Aucune action n'a été entreprise par le Conseil de l'UE concernant cet arrangement ou y faisant référence ;
- Cet "arrangement" n'a pas été adopté ni contresigné par le Conseil d'association UE-Israël ou par le comité d'association, seules instances créées dans le cadre de l'accord d'association qui soient habilitées à prendre des mesures induisant des effets légaux. Aucune autre action n'a été entreprise par l'une ou l'autre de ces instances qui aurait pu donner à cet arrangement force de loi en droit international ;
- Les mesures qui ont été prises restent dans le cadre restreint de la commission de coopération douanière de l'accord d'association, et ne peuvent pas être considérées comme mettant en œuvre « une tâche confiée » à cette commission par le conseil d'association en vertu de l'article 39 de l'accord d'association ;
- Des clauses ont été introduites dans l'arrangement proposé par Israël, de sorte que les autorités douanières de l'UE soient en mesure d'identifier les marchandises transformées sur le territoire israélien mais initialement produites dans les colonies et leur refuser un traitement préférentiel.

⁶³ Vaut consentement le fait de ne pas prendre de mesure contre les parties coupables d'une infraction ; d'accomplir un acte impliquant le consentement envers une action illégale ; ou d'indiquer d'une façon ou d'une autre, explicitement ou implicitement, qu'aucune mesure ne sera prise. S'agissant des traités, en droit international, le consentement a pour conséquence la perte du droit de réagir à une action contraire aux accords conclus en décidant la suspension d'un traité (dans ce cas précis, l'accord d'association EU-Israël).

Lors du conseil d'association du 13 décembre 2004, l'UE s'est contentée de déclarer qu'elle prenait note "de l'arrangement technique négocié entre Israël et la Commission". Elle a qualifié cet arrangement de "moyen pratique de gérer [et non de "résoudre"] certaines questions liées au problème de l'application par Israël des règles d'origine aux produits exportés vers la Communauté en provenance des colonies situées dans les territoires occupés de Gaza, de Cisjordanie, du Golan et de Jérusalem-Est."⁶⁴ L'UE a également déclaré que "Nonobstant cet arrangement technique, l'UE réitère sa position de principe quant aux pratiques d'Israël de délivrer des certificats d'origine à des produits originaires des colonies, situées dans des zones occupées, qui ne sont pas couvertes par l'accord d'association"⁶⁵

Evoquant les risques qu'il pourrait y avoir à amender le protocole d'origine UE-Israël tant qu'Israël persiste à appliquer ces pratiques illégales, l'UE s'est contentée de noter "que la procédure conduisant à l'entrée d'Israël dans le système pan-euroméditerranéen de cumul des règles d'origine pan-euroméditerranéen interviendrait une fois que le nouvel arrangement serait mis en oeuvre", mais n'a pas parlé d'amender effectivement le Protocole. Selon sa position, pour que cela soit possible, il faudrait que "l'inclusion d'Israël dans le système pan-euroméditerranéen ne porte pas préjudice à la position de l'UE sur le champ d'application territoriale de l'accord d'association UE-Israël."⁶⁶ Cela a eu pour effet de rassurer certains Etats membres, qui continuaient à émettre de sérieuses réserves sur la possibilité d'éviter le consentement (autrement dit le 'préjudice à la position de l'UE sur le champ d'application territorial'), et se demandaient aussi s'il était politiquement pertinent de procéder à l'amendement du protocole sur la base d'un arrangement technique.

De même, lorsque la Commission a présenté au Conseil un projet communautaire sur l'amendement du protocole d'origine, le document était accompagné des précautions d'usage :

Conformément à la déclaration de l'Union européenne à l'occasion de la quatrième réunion du conseil d'association UE-Israël, les 17 et 18 novembre 2003, la position de la Communauté ne pourra être présentée au conseil d'association UE-Israël qu'après la résolution de la question bilatérale des règles d'origine.⁶⁷

En conséquence, la Commission et plusieurs Etats membres ont réitéré leur position selon laquelle, tant qu'Israël traitera les produits en provenance des territoires occupés comme s'ils étaient originaires de l'Etat d'Israël et maintiendra sa « pratique de délivrer des certificats d'origine pour des produits originaires de colonies situés en territoire occupé, qui ne sont pas couvertes par l'accord d'association », la mise en œuvre des arrangements techniques ne « résout pas la question bilatérale des règles d'origine. »

En vertu de l'"arrangement technique" finalement adopté, et entré en vigueur le 1er février 2005, Israël doit mentionner sur le certificat d'origine le nom et le code postal de l'endroit de production. Grâce à la liste des noms de localité et des codes postaux, établie par la Commission, les services douaniers pourront examiner ces certificats d'origine et décider si le produit peut à bon droit bénéficier d'un traitement préférentiel conformément aux lois

⁶⁴ Cinquième réunion du conseil d'association UE-Israël, Bruxelles, 13 décembre 2004, Déclaration de l'Union européenne, paragraphe 39.

⁶⁵ Ibid, paragraphe 40.

⁶⁶ Ibid, paragraphe 41.

⁶⁷ Mémoire explicatif présentant la décision du conseil d'association EU-Israël Association d'amender le Protocole 4 de l'accord euro-méditerranéen, concernant la définition du concept de "produits d'origine" et les méthodes de coopération administrative : Projet de position commune de la Communauté (présenté par la Commission), Bruxelles, SEC (2004) 1437 version finale, 29.11.2004.

communautaires. Les douanes pourront annuler tout certificat d'origine si le lieu de production mentionné se trouve dans les colonies, et refuser un traitement préférentiel pour le produit en question. Israël ne sera pas en mesure de contester.

Bien que cet « arrangement technique » ait été adopté en dehors d'un acte juridique contraignant qui aurait pu altérer la nature de l'accord d'association UE-Israël, il n'en reste pas moins un élément tout aussi problématique de législation parallèle. Il s'accommode manifestement des politiques illégales d'Israël et entraîne l'UE dans une spirale tout aussi illégale. Il permet à l'UE et à Israël de coopérer sous le seuil de la loi véritable, en éludant les contraintes et les objectifs des obligations légales auxquelles Israël refuse de se soumettre. En vérité, les dommages induits par de tels arrangements risquent d'être encore plus grands, s'ils aident l'UE à renier sa responsabilité dans cette violation flagrante de la loi.

Toutefois, le glissement de l'UE vers le consentement légal n'a peut-être été retardé que de quelques mois. Les autorités douanières de l'UE reçoivent (et annulent) désormais des certificats d'origine délivrés par Israël qui contiennent des informations indiquant que les marchandises concernées ont été soit entièrement, soit partiellement produites dans les colonies. Auparavant, lorsque de tels certificats étaient découverts, l'UE pouvait s'en plaindre auprès d'Israël, au motif de violation de l'accord. Maintenant, l'UE n'a rien à dire, puisque l'arrangement technique lui-même prévoit qu'Israël le fasse, voire l'y encourage. Bientôt, l'inertie de la Communauté aboutira à ce que cette pratique devienne acceptable dans le cadre de l'accord d'association ; ce n'est plus qu'une question de temps.⁶⁸

Soumis à de fortes pressions politiques de la part des Etats membres, soucieux de sauvegarder "l'élan positif" qui caractérise les relations UE-Israël à la veille de la mise en place du plan de désengagement, le Conseil et la Commission s'efforcent de faire avancer l'amendement du protocole et de trouver une justification plausible pour revenir sur la condition qu'ils ont eux-mêmes fixée, « résoudre la question bilatérale des règles d'origine ».

Cependant, amender le protocole alors qu'Israël poursuit ses pratiques illégales empêcherait l'UE de freiner la montée des échanges préférentiels au détriment de ses propres règles d'origine à travers le système pan-euromed, et jusque dans le marché unique. L'UE n'aura aucun droit de s'opposer à ce qu'Israël se livre aux mêmes pratiques à l'égard des pays tiers qui ont eux aussi conclu avec l'UE des accords qui les autorisent à cumuler les origines, puisque telle est la décision de l'UE. Elle n'aura pas davantage son mot à dire si les pays tiers concernés ne parviennent pas à faire échec aux pratiques d'Israël, dans le cas où celui-ci déciderait unilatéralement d'appliquer aux territoires occupés les accords de libre-échange qui les lient.

La Commission a déjà déclaré que l'UE n'avait aucun droit d'exiger d'un pays tiers qu'il prenne les mesures de contrôle douanier nécessaires pour distinguer les importations préférentielles d'Israël de celles qui n'ont pas vocation à l'être, même si elle exprime le même avis sur le fait que les accords avec Israël ne sont pas applicables aux territoires

⁶⁸ L'article 45, partie V, de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, intitulé « Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application », stipule : "Un Etat ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des art. 46 à 50 ou des art. 60 et 62, si après avoir eu connaissance des faits, cet Etat :

(a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valide, reste en vigueur ou continue d'être applicable ; ou

(b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application."

occupés.⁶⁹ Dans les faits, l'UE ne sera pas en mesure d'empêcher les pays tiers d'accepter que tous les produits originaires de colonies qu'ils importeront dans le cadre de leurs propres accords de libre-échange avec Israël puissent entrer dans le cumul de leur propre production et être exportés vers l'UE dans des conditions préférentielles.

Si l'UE décidait de se mettre dans une telle situation, son consentement apparaîtrait comme un aboutissement inévitable, à moins qu'elle ne prétende qu'elle ignorait les conséquences de ses actes. Une telle affirmation ne semblerait pas très crédible.

Pour ne pas engager son consentement, l'UE continue donc tranquillement de promouvoir l'adoption d'arrangements techniques avec d'autres pays partenaires de la zone euro-méditerranéenne. Ce faisant, elle les encourage aussi à accepter d'un bloc les prémisses et les conséquences : on attend désormais des partenaires EuroMed de l'UE qu'ils ne fassent rien pour empêcher Israël d'appliquer leurs propres accords de libre-échange aux territoires occupés. Bien entendu, ils seront également tenus de proclamer haut et fort, comme l'UE, qu'ils ne peuvent accepter de telles pratiques.

Un problème demeure : tous les Etats qui concluront de nouveaux accords de libre-échange avec Israël ou des amendements aux accords existants, ne pourront pas prétendre qu'ils ignoraient que, selon l'interprétation d'Israël du champ territorial de sa souveraineté, celui-ci inclut les Territoires occupés (excepté Gaza depuis le désengagement). Israël ne consentira pas à signer de nouveaux accords qui comporteraient une clause spécifique d'exclusion des TPO. Les partenaires commerciaux de l'UE dans la région EuroMed n'ont plus qu'une solution pour participer pleinement à un système de libre-échange incluant Israël : conclure des accords avec Israël dans des conditions qui leur laissent peu de latitude, sinon aucune, pour s'opposer à ce que ces accords s'appliquent aussi à ses colonies. Peut-être Israël leur permettra-t-il d'appliquer eux-mêmes des "arrangements techniques" et d'annuler unilatéralement les vrais-faux certificats d'origine israélienne qu'ils s'efforcent de découvrir. Mais il est aussi tout à fait possible que de nombreux partenaires de l'UE ne s'en inquiètent pas le moins du monde.

Programme-cadre

Le bilan 2003-04 identifiait les entités implantées dans les colonies qui participaient en toute illégalité au programme-cadre pour la recherche et le développement technologique, principal instrument communautaire pour financer la recherche. La Direction générale à la Recherche est chargée d'administrer ce programme.

Bien que les discussions aient été nombreuses au sein de la Direction générale sur les risques de participation des entreprises établies dans les colonies, ce n'est qu'après avoir été alertée sur des cas de ce genre pour le cinquième programme-cadre que la Commission a entrepris de mener une enquête approfondie pour évaluer le degré de risque, et de sensibiliser au problème les unités chargées de la gestion des projets. Les représentants de la Commission ont jugé « dangereuse » pour la Communauté la participation d'entités implantées dans les colonies, et qualifié la situation de « très désagréable ».

Auparavant, la Commission tenait pour acquis que la participation au programme-cadre des entreprises des colonies était minime. Dans ces conditions, elle n'avait fait aucune tentative pour en avoir le cœur net et considérait les cas passés inaperçus comme inhérents à la

⁶⁹ « L'UE n'a pas compétence pour interférer dans l'organisation des contrôles douaniers dans les pays tiers qui participent au système de cumul pan-euroméditerranéen », réponse de la Commission, en date du 24 juin 2005, à une question prioritaire posée par écrit par Vittorio Agnoletto, membre du Parlement, le 17 mai 2005.

marge d'appréciation⁷⁰ laissée à la Commission quant au respect de sa charge de gardienne des institutions. Cette étude fait écho à la première approche de la Commission concernant le problème des règles d'origine.

Un peu plus tard, après avoir été contrainte d'y regarder de plus près, la Commission avait conclu que la participation des entreprises des colonies au programme-cadre était marginale, et qu'elle ne « valait pas la peine » de se fâcher avec Israël. La Commission avait préféré se tourner vers une solution technique fondée sur un « arrangement pratique » à l'amiable avec son homologue israélien pour la gestion du programme⁷¹ afin d'occulter toute participation visible des entités implantées dans les colonies. Selon la Commission, il existe désormais une « compréhension » mutuelle entre Israël et la Commission sur le champ territorial d'application, et Israël « n'a aucun intérêt à ce que ce problème persiste. »

La réticence de la Commission à l'idée d'empêcher les colonies implantées dans les colonies de participer et devant la charge administrative que cela représente, ajoutée à l'arrangement pratique conclu avec son homologue israélien, fait très exactement penser à ce qui s'est passé pour les règles d'origine.

Le seul propos de ces « arrangements » est de substituer à la législation officielle, refusée par Israël, une législation parallèle qui ne pose aucun problème ni ne provoque aucun désaccord quant à l'application par Israël de dispositions contraires au droit international, que cet arrangement s'efforce précisément de faire oublier. Ces arrangements visent à dissocier la nécessité d'empêcher que la population palestinienne ne soit lésée par les politiques israéliennes de la nécessité d'empêcher que le droit communautaire lui-même n'ait à en souffrir – au niveau de ses intérêts institutionnels et, indirectement, au niveau des intérêts de ses citoyens. Cela témoigne en même temps des fortes défenses institutionnelles qui protègent l'état de droit et d'une extraordinaire détermination à se priver de ses dividendes concernant les droits de l'Homme lorsqu'ils apparaissent comme politiquement indésirables. De la part de l'UE, cette façon d'appliquer ses obligations dans la conduite de ses relations extérieures s'apparente davantage à une extinction sélective des droits de l'Homme qu'à une généralisation universelle.

Dans le cas du programme-cadre, la Commission rencontre un problème supplémentaire. Les entités légales du pays partenaires admises à participer au programme sont celles que le droit national du pays concerné reconnaît comme telles. Plutôt que d'affronter de face ce « boulet politique », la Commission a choisi de s'en remettre à la procédure de sélection interne évoquée ci-dessus. Tout en déclarant qu'elle reconnaît l'importance de la participation des entités implantées dans les colonies, la Commission considère qu'il s'agit d'une exception plus que d'une règle, et n'envisage pas, pour y mettre fin, de modifier ni de clarifier les modalités.

Cet arrangement est insuffisant à plusieurs égards :

- Il ne permet pas de déceler une entité qui fonctionne dans les colonies ou y possède des filiales, si l'adresse de son siège social est en Israël.
- La Commission a décidé d'appliquer la sélection au cas par cas, mais elle reconnaît que vérifier les coordonnées de toutes les entités pour tous les contrats est une charge administrative ingérable.

⁷⁰ Relative liberté laissée aux autorités gouvernementales dans l'interprétation et l'application des droits et libertés et leurs limitations.

⁷¹ Armée de la liste des colonies établie par la Commission pour la mise en œuvre de l'arrangement technique sur les règles d'origine, la Direction générale à la Recherche vérifie l'adresse de chaque entreprise pour laquelle elle a un « doute raisonnable ». Si le doute persiste, la Commission consulte l'ISERD, la direction interministérielle israélienne chargée de la mise en œuvre du programme.

- La Direction générale signe directement le projet avec l'opérateur ou l'entrepreneur. Celui-ci peut très bien sous-traiter avec un "sous-traitant minoritaire" (c'est-à-dire qui ne reçoit pas plus de 25% des fonds alloués à l'entrepreneur principal). Le sous-traitant, généralement un prestataire de services, n'a de compte à rendre légalement qu'à l'entrepreneur et il n'est même pas nécessaire de mentionner son nom dans le contrat. La Commission estime que ces accords subsidiaires sont marginaux, même s'ils permettent à une entité implantée dans les colonies de profiter des fonds communautaires.

Une recherche officieuse dans la base de données du sixième programme-cadre a permis de constater qu'une entreprise établie en Cisjordanie participait au projet référencé sous le numéro 508645.

Un nombre inconnu d'organismes "légaux" implantés dans des colonies illégales a également participé aux appels d'offres lancés pour ce sixième programme-cadre.⁷² Bien que l'accès au programme reste ouvert aux entreprises implantées dans les colonies, cela ne signifie pas pour autant qu'elles obtiendront un financement. Toutefois, ne prendre aucune mesure pour interdire cet accès laisse la porte ouverte à leur participation, sachant notamment que la Direction générale elle-même reconnaît que les entités sont trop nombreuses pour permettre un contrôle systématique. Maintenir la possibilité de leur candidature est aussi un encouragement pour Israël : dans ce cas comme dans d'autres, Israël reste libre de mettre en œuvre exactement comme il l'entend sa coopération avec l'UE.

Enfin, MATIMOP, organisation de coopération sur la recherche et le développement technologique dépendant du ministère israélien de l'Industrie, du Commerce et du Travail, a bénéficié de plusieurs contrats à la faveur du sixième programme-cadre. La liste des entreprises appartenant à MATIMOP comporte des sociétés implantées dans les colonies et, d'après les informations fournies dans le cadre du programme Galileo, certains centres de R&D MATIMOP sont situés dans les colonies. Il ne semble pas que les consultations entre la Commission et MATIMOP/ISERD⁷³ aient eu pour effet d'empêcher MATIMOP de transmettre des fonds communautaires à des entreprises implantées dans les colonies. Si l'UE accède à la requête d'Israël et accepte qu'un représentant du Bureau scientifique participe au comité d'organisation du septième programme-cadre récemment mis en place, il est peu probable qu'elle puisse obtenir de ses représentants l'assurance formelle que les règles d'exclusion des colonies qu'elle tente d'établir seront respectées, sans provoquer quelques remous.

Pour finir sur une note positive, en réponse aux organisations arabes d'Israël qui se plaignaient de la mauvaise qualité de la langue arabe utilisée sur le site de la délégation de la CE portant sur le programme-cadre israélien, de gros progrès ont été faits dans ce domaine. Cependant, l'éventualité que la minorité palestinienne puisse participer au programme reste faible, en raison des discriminations exercées dans le domaine de l'enseignement et des institutions. Nous avons traité de ces discriminations dans le précédent rapport.

⁷² Par exemple : http://icadc.cordis.lu/fep-cgi/srchidadb?CALLER=FP6_PARTNERS&ACTION=D&RCN=59872&DOC=70&CAT=PART&QUERY=9

⁷³ Direction interministérielle pour le programme-cadre au ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail.

Assistance de l'UE aux Territoires palestiniens occupés (TPO) / Assistance humanitaire

L'assistance humanitaire fournie en 2005 à la population des Territoires palestiniens occupés par ECHO, le bureau d'aide humanitaire de la Commission européenne, se situe à peu près au même niveau qu'en 2004.

Le bilan 2003-2004 revenait sur le fait que les donateurs devaient, pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire, supporter les frais supplémentaires entraînés par les restrictions d'accès et de circulation imposées illégalement par les autorités militaires israéliennes. Comme l'indiquait ce bilan, « à défaut de protester vigoureusement contre ces conditions ou d'entreprendre des démarches résolues en vue de les modifier, les donateurs affaiblissent le respect envers les principes juridiques [4^{ème} Convention de Genève] dont la population occupée dépend pour sa protection et enfreignent le principe des mains propres».

ECHO rapporte que ses opérations dans les PTO sont, par bénéficiaire, les plus coûteuses dans le monde. ECHO rapporte aussi que, quels que soient ses efforts pour promouvoir les droits de l'Homme à l'occasion de ses opérations dans les TPO, il se heurte de la part des autorités politiques à une fin de non-recevoir. La déclaration de l'UE, lors du conseil d'association UE-Israël de décembre 2004, ne mentionne pas de frais supplémentaires comme il l'avait fait en 2003, mais note ceci :

Rappelant les obligations d'Israël à l'égard du droit international, y compris la 4^{ème} Convention de Genève, l'UE appelle le gouvernement d'Israël à accroître ses efforts pour soulager les souffrances du peuple palestinien en prenant toutes les mesures qui pourraient améliorer la situation humanitaire dans les Territoires palestiniens et en assurant un accès sûr et complet au territoire palestinien aux missions diplomatiques et aux organisations humanitaires.⁷⁴

Louis Michel, le nouveau commissaire au développement et à l'aide humanitaire déclarait en mai 2005:

Malgré un climat politique plus favorable, la plupart des restrictions touchant la circulation des biens et des personnes demeure en vigueur. Bien qu'il soit crucial que l'aide humanitaire ne devienne pas une caractéristique structurelle de l'économie palestinienne, les donateurs internationaux doivent continuer à répondre aux besoins urgents de la population.⁷⁵

La question de savoir ce que font les donateurs lorsqu'ils ne peuvent pas, ou ne veulent pas, entrer dans le jeu d'Israël se pose de façon moins confidentielle depuis le milieu de l'année 2004. Un représentant de la Banque mondiale a fait remarquer que les donateurs ne s'attaquaient pas aux restrictions touchant la circulation des biens et des personnes, mais se contentaient de réunir davantage d'argent pour créer l'équivalent d'un vaste filet de sécurité sociale. Si personne ne se préoccupe d'obtenir des changements sur le front politique, concluait-il, "nous perdrons notre temps."

L'idée que l'aide humanitaire ne peut pas continuer à remplacer le manque d'initiative politique de la part de la communauté internationale des donateurs a fait son chemin au sein de la communauté locale vers la fin de l'année 2004, notamment en ce qui concerne l'atténuation du mur/de la barrière.⁷⁶

⁷⁴ Cinquième réunion du conseil d'association UE-Israël, paragraphe 13.

⁷⁵ La Commission consacre 28,3 millions d'euros à l'aide humanitaire apportée aux Palestiniens en danger, communiqué de presse, IP/05/549, 10.05.2005.

⁷⁶ A titre d'exemple: "Dans une déclaration de Jan Bjerninger (chef du département [suédois] de Sida pour l'Asie) et de Johan Schaar (chef du département humanitaire de Sida), le rôle de l'aide des donateurs internationaux aux

*Avis de la CIJ – projets d'atténuation de la barrière/du mur*⁷⁷

Les tentatives de la communauté des donateurs pour interpréter le paragraphe 159⁷⁸ de l'Avis de la CIJ et le mettre en pratique ont commencé en 2005, et quelques agences ont entrepris de financer des projets d'atténuation du mur, même si l'appellation officielle en était différente. La difficulté que rencontrent les donateurs et les unités opérationnelles à harmoniser les conclusions de la Cour et les besoins de la population qui souffre de la présence du mur et de la situation afférente, et à distribuer les fonds importants induits par le processus de paix, vient de l'absence de directives claires de la part des organismes donateurs ou du manque de suivi des directives émises en 2004 par l'Autorité palestinienne sur les projets « d'atténuation » de la barrière/du mur. La mise au point de directives communes à l'ensemble de l'Union, soumises à l'accord aux chefs de mission de l'UE, a été proposée lors d'une réunion de l'UE, en septembre 2004, sur la coopération en matière de développement⁷⁹ mais cette suggestion n'a pas été suivie d'effet.

La volonté des Etats membres de l'UE, en qualité de Hautes Parties contractantes de la 4ème Convention de Genève, de fournir des directives à leurs représentants brille par son absence. Seule la mission diplomatique des Pays-Bas semble avoir sollicité des instructions de son gouvernement au sujet de l'atténuation du mur.⁸⁰ Presque un an plus tard, elle ne les a toujours pas reçues. Attendre les consignes de l'Autorité palestinienne pourrait sembler logique, mais peut aussi n'être qu'une nouvelle façon, pour les signataires de la Convention, d'échapper à leurs obligations et de s'en décharger sur l'AP.

A la fin de l'année 2004, la position du Bureau d'assistance technique européenne à Jérusalem sur l'atténuation de la barrière/du mur est que "la CE a décidé de ne pas soutenir ni mettre en œuvre des projets d'infrastructures dans les zones concernées, sachant que ces projets auront un effet tangible et ne présenteront aucun caractère de transition. Toutefois, la CE est prête à soutenir d'autres activités, en particulier temporaires, et les initiatives humanitaires, de même que les activités de promotion et le soutien à l'activité légale des ONG."⁸¹ Cette position reste la même en 2005.

La règle énoncée à l'Article 41 des Articles sur la responsabilité envers les actes contraires au droit international, et réaffirmée dans l'avis de la CIJ, enjoint les Etats de ne pas reconnaître comme légale une situation créée par une infraction grave à une norme contraignante du droit international général. Cette injonction s'applique à la conclusion d'accords commerciaux avec toute entité illégalement implantée dans les colonies.

Le bilan de l'an dernier faisait apparaître qu'un partenaire opérationnel engagé dans l'aide humanitaire avait loué des entrepôts dans la zone industrielle d'Atarot, à Jérusalem-Est, en suite de quoi la question a été posée par un membre du Parlement européen : la Commission savait-elle "si un programme d'aide humanitaire financé par la Communauté

TPO a été remise en question. En particulier, il a été dit qu'à la lumière de l'occupation persistante des Territoires palestiniens et de la construction de la barrière de sécurité, les coûts de l'assistance humanitaire de la communauté internationale et de l'aide suédoise au développement ont considérablement augmenté, en raison des restrictions et autres obstacles aux opérations de développement." LACC Secretariat Office, Wall Mitigation: Implications for Donors and Implementing Agencies Operating in Areas Affected by the Separation Barrier, 30 janvier 2005, note 54, p. 27.

⁷⁷ Pour de plus amples informations voir

[http://asp.alhaq.org/zalhaq/site/books/files/Building%20Walls,%20Breaking%20Communities%20\(Final\).pdf](http://asp.alhaq.org/zalhaq/site/books/files/Building%20Walls,%20Breaking%20Communities%20(Final).pdf) and http://www.pchrgaza.org/files/Reports/English/pdf_spec/PCHR%20Memorandum%20Implementation.pdf.

⁷⁸ Au paragraphe 159 du document du 9 juillet 2004, la Cour spécifie que tous les Etats sont tenus de reconnaître comme illégale la situation résultant de la construction du mur/de la barrière, et de ne pas apporter aide ou assistance à son maintien.

⁷⁹ LACC, p.24.

⁸⁰ Ibid, p. 29.

⁸¹ Ibid, p. 25.

utilisait les fonds de la Communauté pour fournir des biens ou des services provenant d'entreprises implantées illégalement dans les colonies ?”⁸²

ECHO a répondu que la Direction générale ignorait que l'organisation bénéficiaire, World Food Programme (WFP), louait des entrepôts à Atarot, et déclaré que “la Commission prendrait les mesures appropriées envers WFP, « afin d'éviter qu'il continue à utiliser les entrepôts d'Atarot pour le stockage d'une aide financée par l'UE.” WFP cherche de nouveaux locaux.

La réponse d'ECHO est un exemple bienvenu d'un comportement de la Commission conforme au principe des mains propres. Cette réaction est également en conformité avec le droit communautaire, puisque l'Article 16 de l'accord de partenariat de la CE avec les organisations humanitaires spécifie que les « opérations d'aide humanitaire doivent respecter le droit humanitaire international et promouvoir son renforcement ». ⁸³ L'inclusion de cette clause à l'accord de partenariat laisse entrevoir ce que pourrait apporter à l'IEVP l'ajout d'une clause de sauvegarde, obligeant légalement l'UE à veiller à ce que tous les accords et toutes les mesures financés par cet instrument soient mis en œuvre conformément au droit international général.

Réhabilitation et reconstruction

Conformément à la demande de l'Autorité palestinienne, vers la fin de l'année 2004, tous les donateurs ont décidé de ne pas financer le système routier séparé de Cisjordanie proposé par le gouvernement israélien.

Lors de la réunion du conseil d'association UE-Israël de décembre 2004, l'UE a déclaré :

L'UE reste gravement préoccupée par la destruction des infrastructures palestiniennes et autres installations qui aident les Palestiniens dans leur développement économique, social et humanitaire et qui sont financées par l'UE et par d'autres donateurs.

La Commission dispose d'une base de données sur l'évaluation des dommages causés, mais n'a jamais « présenté la note » au gouvernement israélien. La Commission a fixé des critères très sensés pour l'implication de l'UE dans un futur programme de reconstruction, parallèlement au plan sur trois ans de l'envoyé spécial du Quartette :

Critères pour l'engagement de l'UE : avant tout investissement majeur dans les infrastructures, les restrictions de mouvement et d'accès pour les biens et les personnes devront être levées, et il sera demandé à Israël des garanties sur le fonctionnement du port et de l'aéroport. ⁸⁴

Qu'Israël facilite la réhabilitation et la reconstruction de Gaza était l'une des conditions sur lesquelles se fondait le Conseil européen pour exprimer son soutien au retrait d'Israël de la bande de Gaza.

Dans la période qui a suivi le retrait d'Israël, rendu effectif le 12 septembre, le terminal de marchandises de Karni a été pratiquement fermé par les autorités israéliennes pendant six semaines, n'ouvrant que par intermittence, et essentiellement pour laisser entrer des

⁸² Question H0749/05 de Luisa Morgantini, membre du Parlement européen, 15 septembre 2005.

⁸³ “[..] L'Article 16 de l'accord de partenariat avec les organisations humanitaires, qui est la base sur laquelle est accordée l'aide financière pour la réalisation d'une opération humanitaire, prescrit déjà, entre autres, que ‘les opérations d'aide humanitaires doivent respecter et promouvoir le respect du droit humanitaire international et des principes humanitaires.’” Réponse de la Commission à la question H0749/05 du PE, Annexe, Strasbourg, 29 septembre 2005.

⁸⁴ COM (2005) 458, p.11.

denrées alimentaires importées. La frontière avec l’Egypte, à Rafah, a été fermée le 7 septembre et, excepté pendant les 7 jours où elle a été ouverte ponctuellement pour laisser passer des pèlerins en route pour la Mecque,⁸⁵ elle n’a été réouverte que dix jours plus tard, et seulement sur intervention directe du Secrétaire d’Etat américain.

Le programme Galileo

Israël et l’UE ont signé en juin 2004 un accord avalisant la participation d’Israël au programme Galileo, le système européen de navigation par satellite de l’ESA (Agence spatiale européenne). Un accord complémentaire a été signé le 6 septembre 2005, autorisant MATIMOP, entité israélienne, à devenir membre de la GJU (Galileo Joint Undertaking).

MATIMOP, antenne industrielle de recherche et développement du Bureau scientifique israélien (dépendant du ministère de l’Industrie, du Commerce et du Travail), est chargé de la coopération en matière de technologies, de recherche et de développement et du transfert des activités entre les industries israéliennes et étrangères.

Trois incubateurs d’initiatives technologiques de MATIMOP sont implantés dans les colonies, Mofet B’Yehuda Ltd. à Kiryat Arba, près d’Hebron ; Meytag High Tech Ventures dans la zone industrielle de Katzrin, sur les hauteurs du Golan ; et Incentive Technological Incubator Ltd. (ex-centre R&D d’Orit) à Ariel, dans la partie nord de Cisjordanie. L’agence spatiale israélienne finance des projets du CJS (College of Judea and Samaria) basé à Ariel.⁸⁶

A la rubrique commerciale de l’accord d’association UE-Israël et du programme-cadre, la Commission a été obligée de prendre des mesures après que plusieurs ONG eurent porté à sa connaissance la participation illégale d’entreprises implantées dans les colonies à ce domaine privilégié de la coopération. Les auteurs du présent rapport n’ont aucun moyen de savoir si la Commission, en l’absence de cette information, aurait pris les mesures nécessaires pour s’assurer que les fonds de la Communauté n’allaient pas à des entreprises implantées dans les colonies à la faveur du programme Galileo, et si des entités situées dans les colonies n’en tiraient pas directement profit.

Participation du secteur privé à la violation des droits de l’Homme et du droit humanitaire international : implication de l’UE et des Etats membres

Le bilan 2003-2004 faisait référence au flot d’irrégularités et de “problèmes techniques” que pourrait bien produire un partenariat plus étroit de l’UE avec un Etat dont les politiques publiques et la législation nationale sont en contradiction avec le droit international.

Lorsqu’Israël a démantelé ses barrières douanières, privatisé le secteur bancaire et assoupli les réglementations touchant les marchés publics, l’investissement des sociétés européennes a augmenté. La tendance se poursuit. Au fur et à mesure que l’intégration d’Israël dans le marché unique progressera et que les programmes de coopération Israël-UE s’intensifieront, il est raisonnable de penser que les entreprises implantées dans les colonies et les entreprises israéliennes engagées dans des activités qui violent le droit humanitaire international seront de plus en plus présentes dans les programmes d’équipement public (y compris comme partenaires opérationnels de l’aide étrangère) et autres activités financées par les aides publiques. Ce qui pose la question de savoir dans quelle mesure l’engagement

⁸⁵ ONU, OCHA, Rapport sur la situation dans la bande de Gaza, 31 octobre 2005, p.2.

⁸⁶ Israël Space Agency Head Visits CJS (College of Judea & Samaria), Communiqué de presse, 1 septembre 2005.

de l'UE et des Etats membres dans le secteur privé leur permet de prendre en considération leurs obligations envers les droits de l'Homme et le droit international.

Beaucoup d'entreprises implantées dans les colonies, ou dont des succursales ou des filiales se situent dans les colonies, sont depuis longtemps la propriété de sociétés étrangères privées. Par exemple, Unilever Israël, filiale de la société britannico-néerlandaise Unilever, est propriétaire de Beigel & Beigel, situé dans la colonie de Barkan. Le Groupe Danone-France gère Danone Springs of Eden conjointement avec la société Mei Eden, qui embouteille de l'eau minérale sur les hauteurs du Golan. Et la société suédoise Assa Abloy AB est actionnaire majoritaire de Mul-T-Lock, dont une unité de production est installée dans la colonie de Barkan.

Savoir à quel niveau se situe la responsabilité des entreprises commerciales au regard du droit international dépasse l'objet du présent rapport. Cependant, lorsque les fonds publics de l'UE et des Etats membres sont en jeu, ou lorsque l'UE et les Etats membres participent activement à la promotion du commerce et de l'investissement avec des pays tiers, les gouvernements ne peuvent se contenter de limiter à la sphère privée leur devoir de précaution et leurs propres engagements à respecter et à faire respecter les Conventions de Genève. Comme l'a fait remarquer la Commission, "chaque fois qu'un soutien public est fourni à des entreprises, cela implique la co-responsabilité du gouvernement dans ces activités."⁸⁷

La section ci-dessous énumère divers exemples d'initiatives – dans le domaine de l'investissement public ou de la promotion du commerce – qui ne répondent pas à ces critères de base.

Appel d'offres de l'Etat d'Israël et participation des entreprises de l'UE encouragée par les Etats membres

Ces divers appels d'offres du gouvernement israélien invitent les entreprises à participer à des projets qui mettent en œuvre des mesures contraires au droit international. Ils sont extraits de la « liste des projets » d'Israël, établie par l'équipe britannique chargée du commerce et de l'industrie, à l'Ambassade britannique à Tel Aviv, et figurent sur le site Internet de l'ambassade.

Tramway de Jérusalem

Le nouveau tramway de Jérusalem doit relier les colonies de Jérusalem-Est (French Hill et Pisgat Zeev) à Jérusalem-Ouest. La société française Alstom et la multinationale CGEA-Connex sont membres du Groupe City Pass, qui a remporté l'adjudication grâce à une offre de financement à hauteur de 28% du projet, l'Etat d'Israël finançant le reste.

Un porte-parole du ministère français des Affaires étrangères a déclaré que "la participation de sociétés françaises à la construction du tramway de Jérusalem s'inscrit dans le cadre du marché international", ajoutant que cette participation n'avait « aucun effet sur le statut de Jérusalem. »⁸⁸ Toutefois, la présence de l'ambassadeur de France à Tel Aviv lors de la cérémonie marquant la signature du contrat "contredit les allégations du gouvernement français selon lesquelles il ne serait pas impliqué," a fait remarquer un diplomate français.⁸⁹

En référence à la "légitimité et à la viabilité politique d'un futur Etat palestinien", la Communication de la Commission sur le désengagement note que, en ce qui concerne

⁸⁷ Communication from the Commission Concerning Corporate Social Responsibility: A Business Contribution to Sustainable Development, (COM)2002 347 final 2.7.2002, p. 23.

⁸⁸ Paris: Tram Line will not affect status of East Jerusalem, Al Quds 27 octobre 2005.

⁸⁹ Peggy Cidor, Palestinians lobby France to stop Jerusalem light rail project, Jerusalem Post, 7 novembre 2005.

Jérusalem, « l'UE doit accroître l'efficacité de ses messages rejetant le récent sursaut d'activité dans les colonies, et ses efforts pour établir une nouvelle réalité sur le terrain. »⁹⁰

Chemin de fer, ligne A1

En mai 2005, Israel Railways Ltd a publié un appel à pré-qualification pour la construction de la Section B de la ligne A1 de chemin de fer entre Modiin et Jérusalem. La section B comporte 2 tunnels, le premier à 3,5 km au nord de l'interconnexion de Latrun, le second à 1,2 km au nord de l'interconnexion de Sha'ar Haguy. Il est peu probable que la construction des tunnels n'empiète pas sur le territoire de Cisjordanie.

Concernant un trajet antérieur de la ligne A1, le ministre israélien des Transports avait reçu l'approbation du Procureur général quant à l'emplacement de deux tronçons de tunnels, situés au-delà de la Ligne verte.⁹¹ Contrairement à la barrière de sécurité, que le gouvernement israélien présente comme une structure temporaire, la voie ferrée Tel Aviv-Jérusalem est appelée à rester une structure permanente du réseau israélien.

Prison

L'Etat d'Israël a lancé un appel d'offres pour la construction d'une prison privée destinée à accueillir des prisonniers justifiables d'un niveau moyen de sécurité. Selon les termes de l'adjudication, l'entrepreneur sera chargé de la conception et de la construction de la prison ainsi que de son fonctionnement pendant 25 ans. La dernière mouture de l'appel d'offres s'adresse à trois consortiums qui ont satisfait au premier stade de qualification. Le premier consortium inclut l'entreprise française GEPSA.

En ce qui concerne la possible participation d'entreprises de l'UE à un partenariat public-privé portant sur la construction et la gestion d'une prison privée en Israël, plusieurs remarques s'imposent :

- Israël pratique la détention administrative de prisonniers originaires de Cisjordanie et de Gaza dans des prisons d'Israël, en violation de la 4^{ème} Convention de Genève.⁹²
- Israël a signé la Convention de l'ONU contre la Torture, mais ne l'a pas incluse à sa législation intérieure. Des pétitions en ce sens, privées ou officielles, n'ont pas abouti. En 1987, le rapport Landau sur le recours à la torture ne contient que des recommandations, et l'une de ses deux sections, qui fixe les procédures acceptables de la part des personnes chargées de l'interrogatoire, est restée confidentielle. Le rapport PEV de l'UE sur Israël note que depuis le déclenchement de la seconde intifada, les allégations de torture ne manquent pas, et cite le compte rendu du Rapporteur spécial du HCR, en septembre 2003, qui parle des difficultés rencontrées pour évaluer la situation, étant donné qu'il n'a « pas obtenu l'autorisation de visiter les prisons ou les centres de détention israéliens, ni rencontré de représentants du gouvernement qui auraient pu l'aider à vérifier la validité de ces allégations ». ⁹³
- Les dimensions d'une cellule destinée à quatre détenus sont apparemment inférieures à la norme applicable dans les autres pays, y compris la moyenne d'Europe occidentale.

⁹⁰ COM (2005) 458 p. 7.

⁹¹ Israël Insider, Tel Aviv-Jerusalem train route to pass under "Green Line" in two spots, 31 décembre 2004.

⁹² Article 76, 4ème Convention de Genève : "Les personnes protégées inculpées seront détenues dans le pays occupé et, si elles sont condamnées, devront y purger leur peine. [...]".

⁹³ COM(2004) 373, p.9. Pour de plus amples informations, voir <http://www.stoptorture.org.il/eng/images/uploaded/publications/58.pdf>.

Soutien des Etats membres aux entreprises de l'UE

L'ambassade britannique de Tel Aviv aurait apporté son soutien actif à A4e, un entrepreneur britannique, lors d'une adjudication concernant le programme d'assistance "Wisconsin plan" de l'antenne du gouvernement israélien à Jérusalem.⁹⁴ Le bureau des affaires publiques du ministère israélien des Finances a confirmé que le secteur confié à A4e incluait des quartiers de Jérusalem-Est.

Après qu'un journaliste d'investigation eut cherché à en savoir plus auprès de l'ambassade britannique et de la société A4e, l'ambassade a noté : "Nous avons déjà prévenu A4e que, comme le précise clairement la politique du gouvernement britannique, nous ne pouvons ni ne devons soutenir aucune entreprise liée au succès de cette adjudication, si elle couvre des opérations à Jérusalem-Est et dans les colonies environnantes qui ont été annexées à la ville par Israël."⁹⁵

Ouverture des appels d'offres des Etats membres à des entreprises israéliennes en violation du droit humanitaire international

Elbit Systems, société israélienne de systèmes de protection et de sécurité, est l'une des deux entreprises chargées d'installer les détecteurs de mouvement anti-intrusion le long de la "seam line". Le rapport de la CIJ a déclaré contraires à la loi la barrière/le mur et les mesures qui y sont associées.

Elbit Systems est le principal sous-traitant d'un consortium qui a décroché un appel d'offres du ministère britannique de la Défense. Un membre du Parlement a posé la question suivante : "la politique gouvernementale est-elle d'autoriser des entreprises engagées dans une violation grossière du droit humanitaire international et qui ont été condamnées à ce titre par le Royaume-Uni et son gouvernement, à participer à des contrats proposés par ce même Royaume-Uni ? " A l'heure où nous écrivons, aucune réponse n'avait été apportée à cette question.

Actions des Etats membres en matière de justice et d'affaires intérieures

Les politiques de l'UE en matière de justice et d'affaires intérieures sont essentiellement du ressort des états membres.

Exemple d'action menée dans le respect des obligations du droit humanitaire international

En mai 2005, la ministre allemande de la Justice a demandé que le lieu de sa rencontre avec le ministre israélien de la Justice, Tzipi Livni, soit modifié, après avoir appris que le bureau de M. Livni se trouvait à Jérusalem-Est. M. Livni n'a pas accepté, et la rencontre n'a pas eu lieu.⁹⁶

Exemple d'action portant atteinte à l'intégrité du droit humanitaire international :

- Quatrième Convention de Genève et compétence universelle - RU

En vertu d'un acte de 1957, le gouvernement britannique, comme un certain nombre d'autres pays, peut arrêter et juger les auteurs présumés de graves infractions à la 4^{ème} Convention de Genève.⁹⁷ Des militants des droits de l'Homme ont fourni à la police britannique des preuves relatives à des crimes que le général israélien (de réserve) Doron Almog aurait commis alors qu'il était commandant dans la bande de Gaza, entre 2000 et

⁹⁴ Ali Abunimeh, How Britain helps Israël, Middle East International, 14 avril 2005.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Diana Bahur-Nir, German politician says 'no' to Livni, YNet News, 15 mai 2005.

⁹⁷ Daniel Machover & Kate Maynard, The UK's duty to 'universal jurisdiction', The Times, 4 octobre 2005.

2003. Ces crimes présumés incluait des assassinats ciblés par des soldats israéliens et des démolitions de maisons. Le mandat d'amener concernant le général Almog faisait mention de la destruction délibérée de 59 maisons dans le camp de réfugiés de Rafah, le 10 janvier 2002.⁹⁸

Dans une déclaration datée de juillet 2001, le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, M. Jack Straw, s'était montré très préoccupé de la démolition des maisons de Rafah.⁹⁹

Lorsque l'avion d'Almog est arrivé à l'aéroport d'Heathrow le 11 septembre 2005, les agents de la brigade contre le terrorisme et les crimes de guerre l'attendaient, dans l'intention de l'arrêter. Almog avait apparemment été prévenu, et il n'est pas descendu de l'avion. La police londonienne n'est pas montée à bord, et Almog est rentré en Israël.

L'Article 146 de la 4ème Convention de Genève stipule :

Chaque Partie contractante aura l'obligation de rechercher les personnes prévenues d'avoir commis, ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves, et elle devra les déférer à ses propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité.

La loi relative à la « compétence universelle » du Royaume-Uni s'applique à :

toute personne, quelle que soit sa nationalité, qui, à l'intérieur ou à l'extérieur du Royaume-Uni, commet, ou aide ou incite une autre personne à commettre, une infraction grave à l'une ou l'autre des conventions ou à ce premier protocole... [Article 1.-(1)].¹⁰⁰

A la suite de cet incident, le ministre israélien de la Justice a demandé à son homologue britannique d'amender la loi permettant aux magistrats de lancer un mandat d'amener au motif de crimes de guerre présumés. L'une des propositions était que ces mandats ne pourraient être effectifs qu'après autorisation du procureur général – un magistrat nommé par le gouvernement. Une autre proposition, selon le « modèle belge » institué à la va-vite pour étouffer dans l'œuf une action en instance contre le Premier Ministre Ariel Sharon, était que la Grande-Bretagne établisse une liste de pays respectueux du bon déroulement de la justice, dont les ressortissants, en cas de suspicion de crime de guerre, seraient à l'abri de poursuites privées. « Bien sûr, nous espérons qu'Israël figurera sur cette liste, a commenté un diplomate israélien. »¹⁰¹

Deux pétitions ont été déposées auprès de la Haute Cour israélienne concernant les assassinats volontaires, considérés comme une infraction grave. Les audiences relatives à ces pétitions portant sur les assassinats ciblés ont été suspendues en février dernier, trois ans et demi après leur dépôt, sur la foi de la déclaration du gouvernement israélien affirmant, lors de la Conférence de Sharm-el-Sheikh du 8 février 2005 que cette pratique avait cessé.¹⁰²

La Haute Cour s'est également abstenue depuis plus de deux ans de se prononcer sur une pétition concernant la légalité de la politique consistant à ne pas enquêter sur l'assassinat de

⁹⁸ Les infractions graves incluent l'assassinat, la torture ou les mauvais traitements, la destruction illégale et l'appropriation abusive de la propriété privée. (Article 147 de la 4ème CG).

⁹⁹ Déclaration de Jack Straw sur les démolitions de maisons à Jérusalem et à Rafah - 10 juillet 2001.

¹⁰⁰ Amnesty International, RU, Amnesty déplore qu'un Israélien suspect de crimes de guerre n'ait pas été arrêté, 14 septembre 2005.

¹⁰¹ Dan Williams, Israël wants Britain to tighten law on war crimes suit, Agence Reuters, 18 septembre 2005.

¹⁰² Public Committee against Torture in Israel, communiqué de presse, 16 février 2005.

civils palestiniens par les forces de défense israéliennes, sauf cas exceptionnels, depuis la proclamation de la seconde intifada en 2000.¹⁰³

L'UE rapporte qu'elle a pressé le gouvernement israélien :

de cesser les assassinats extra-judiciaires et les démolitions de maisons, et de répondre avec modération à la violence palestinienne. L'UE a également exprimé ses préoccupations face aux châtiments collectifs, et en a appelé à Israël pour qu'il s'assure que les abus commis par les membres des forces de défense israéliennes, des colons et autres font l'objet d'enquêtes appropriées et que les coupables sont poursuivis.¹⁰⁴

"Nous ne faisons appel à des instances à l'étranger que lorsque nous avons tenté tout ce qui était possible en Israël » a déclaré Yishai Menuhin, porte-parole du mouvement pacifiste Yesh Gvul.¹⁰⁵ Il semble assez peu probable que l'on puisse appeler à réformer cette "culture de l'impunité" que plusieurs juristes israéliens et spécialistes des droits de l'Homme considèrent comme endémique dans tout le système militaire, judiciaire et politique d'Israël, sachant que les Etats tiers sont prêts à bloquer le fonctionnement d'une législation qu'ils ont eux-mêmes mis en place (et consistant à faire comparaître les auteurs présumés de crimes de guerre devant leurs propres tribunaux, comme les y invitent les Conventions de Genève de 1949) lorsque le suspect est israélien.¹⁰⁶

Réponse de l'UE à la non-coopération sélective d'Israël quant à l'application de la juridiction universelle envers les crimes de guerre : nolo contendere?

Dans le cadre du plan d'action de la PEV, l'UE et Israël sont convenus de "promouvoir la coopération sur des questions telles que la lutte contre l'impunité des auteurs de génocides, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité. " ¹⁰⁷ "La coopération avec les procédures et mécanismes des droits de l'Homme internationaux... la coopération internationale dans le domaine de la justice" sont parmi les questions prioritaires qui doivent être inscrites au programme concernant le dialogue sur les droits de l'Homme, selon les directives du Conseil en la matière.¹⁰⁸

Le bureau d'Interpol en Israël a aidé en août 2005 à l'arrestation d'un fugitif croate, accusé d'avoir été le principal soutien financier d'un général croate accusé du meurtre de plus de 150 Serbes au cours de la reconquête de la Krajina par la Croatie. Le général Gotovina, coupable de crimes de guerre, a été condamné en 2001 par le Tribunal pénal international en ex-Yougoslavie pour les meurtres commis en 1995.¹⁰⁹

Mais, en juillet 2005, Israël a refusé une deuxième fois d'extrader vers la Pologne un ressortissant israélien accusé de crimes contre des prisonniers allemands juste après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les magistrats polonais accusent Solomon Morel d'être responsable de la mort d'au moins 1 500 prisonniers dans le camp de Swietochlowice. Israël, qui n'a pas signé d'accord d'extradition avec la Pologne, avait refusé en 1998 une extradition fondée sur des accusations de torture ; la demande dont il est question était élargie au crime de génocide, pour lequel la loi polonaise ne reconnaît pas de frontières. Morel avait quitté la

¹⁰³ Michael Sfar, Either High Court, or House of Lords, Ha'aretz, 14 septembre 2005.

¹⁰⁴ Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'Homme - 2005, p. 150.

¹⁰⁵ Yuval Yoaz and Gideon Alon, Knesset to discuss law suits against IDF officers abroad, Ha'aretz, 14 septembre 2005.

¹⁰⁶ Hickman & Rose Solicitors and Palestinian Centre for Human Rights [PCHR], Israeli war crimes suspect evades British justice after UK court issues warrant, PCHR Réf 105, 11 septembre 2005.

¹⁰⁷ COM(2004) 790, p.14.

¹⁰⁸ Directives, p. 25.

¹⁰⁹ Yaakov Katz, Israel aids nabbing of Croatian fugitive, Jerusalem Post, 28 septembre 2005.

Pologne en 1994 pour se rendre en Israël, dès qu'il avait eu vent de ces accusations.¹¹⁰ Israël a déclaré que ces accusations étaient sans fondement.

Qu'Israël ait cherché à défendre son droit d'exempter l'un des ses ressortissants de l'application de la juridiction universelle, ou son droit de coopérer de façon sélective à l'application de cette juridiction à des personnes coupables de crimes de guerre selon qu'il les reconnaît comme tels, la non-coopération d'Israël a provoqué un malaise considérable parmi les autorités polonaises.

Cependant, nonobstant le ferme soutien de l'UE à la création d'une Cour internationale de justice, et son opposition non moins ferme aux tentatives faites (y compris de la part des Etats-Unis) pour battre en brèche la mise en œuvre des décisions de cette même Cour, elle n'a émis, à notre connaissance, aucune réponse claire et publique à ce refus de coopérer de la part d'Israël, ni contesté les principes sur lesquels s'appuie cette décision. La Pologne s'est retrouvée seule avec ses doléances, comme si l'événement n'avait rien à voir avec la coopération envisagée avec Israël en matière de justice et d'affaires intérieures.

¹¹⁰ Israel won't extradite Polish Jew accused of WWII genocide, Associated Press, 6 juillet 2005.

OBSERVATIONS FINALES

Comme le prouvent les exemples examinés dans le présent rapport, les engagements de l'UE en faveur d'une application cohérente, suivie et effective de ses obligations envers les droits de l'Homme ne sont pas toujours assez fermes pour résister aux pressions politiques, qui déforment et détournent la réalité. Dans le cas d'Israël, les processus et les approches actuellement envisagées pour pallier les défaillances induites par les pratiques de l'UE ont pour objectif soit de priver la volonté politique de sa toute-puissance, soit de rendre plus efficaces, en les fondant sur des lois, les processus de lutte contre une volonté politique indésirable.

L'UE traite ses engagements liés aux droits de l'Homme de façon "horizontale", ou "transversale", ce qui veut dire que l'obligation de les respecter en tant qu'éléments de l'*acquis communautaire* s'inscrit dans les institutions de l'UE par l'application de normes cohérentes et suivies à travers toutes les politiques de l'UE, à la fois proactivement (en identifiant les défaillances, les objectifs et les moyens de les atteindre) et rétrospectivement (en évaluant la mise en œuvre des politiques). Toutefois, le sentiment général est qu'il serait nécessaire de renforcer de manière substantielle la capacité des institutions à appliquer de façon véritablement efficace l'acquis de l'UE en matière de droits de l'Homme et, dans ce même but, de consolider les fondations juridiques et techniques des institutions. Plusieurs ONG internationales de défense des droits de l'Homme ont proposé des réformes institutionnelles dans l'optique de ces objectifs, à commencer par l'adoption d'un système cohérent et pertinent de critères relatifs aux droits de l'Homme. A l'intérieur même des institutions de l'UE, le Parlement européen joue un rôle important, depuis plusieurs années, dans la promotion de ces réformes.

Application de la clause de l'élément essentiel'

Censée être un outil de promotion du respect des droits de l'Homme dans les pays tiers, la clause de l'élément essentiel telle qu'elle est appliquée par l'UE, de façon très politisée, à ses accords de coopération avec des pays tiers, a fait l'objet de nombreuses critiques, l'accusant, comme le fait le rapport du Parlement européen cité ci-dessous, de rester le plus souvent du domaine de la théorie.

[...] exagérément dépendante de considérations géopolitiques ou géo-économiques qui ont compromis sa crédibilité, le plus souvent réduite à des déclarations de principe sans aucun effet dans la pratique, et sujette à l'occasion à une double lecture, selon les pays où ont été constatées les violations des droits de l'Homme.¹¹¹

Au cours de la décennie écoulée, le Parlement européen s'est montré très attentif à ce problème, et s'est efforcé de mettre en place plusieurs améliorations institutionnelles et politiques.

Dans un rapport de 2004¹¹², le Parlement recommandait au Conseil et à la Commission qu'une sous-commission des droits de l'Homme soit constituée pour chaque pays partenaire dans le cadre des accords d'association de la politique de voisinage. De fait, cette recommandation a été considérée comme un objectif à atteindre avec tous les pays partenaires, et a été mise en pratique à plusieurs occasions. Toutefois, comme nous l'avons

¹¹¹ Vittorio Agnoletto, Rapporteur, Rapport sur la clause droits de l'Homme et démocratie dans les accords de l'Union européenne, Parlement européen, Commission des Affaires étrangères, version provisoire 2005/2057, 28 septembre 2005, p.5.

¹¹²A6-0086/2005.

dit plus haut, l'UE, face aux objections d'Israël, n'a pas jugé bon de poursuivre ses efforts pour persuader Israël d'accepter une sous-commission de cette nature.

Dans l'optique de la préparation d'un nouveau rapport du Parlement¹¹³, de nombreux parlementaires se sont efforcés de promouvoir un certain nombre de mesures susceptibles d'accroître :

- la transparence, la cohérence et l'objectivité de l'application de la clause de l'élément essentiel et des processus institutionnels permettant de la mettre en œuvre ;
- la transparence, la clarté et la cohérence des normes et des processus appliqués à l'évaluation des progrès manifestés par les pays tiers (et notamment la création d'un système de critères uniforme) ; et
- la transparence, la clarté et la cohérence des processus utilisés pour définir et mettre en œuvre les réponses de l'UE face aux manquements et aux violations des droits de l'Homme.

Cependant, dans le cas d'Israël, la question la plus pressante qui se pose au sein des institutions de l'UE est de savoir s'il faut appliquer intégralement la clause de l'élément essentiel – c'est-à-dire suspendre complètement l'accord d'association UE-Israël et tous les accords de coopération qui en découlent. Jusqu'à présent, l'UE n'a pris des mesures de suspension qu'à l'égard de pays faibles, isolés sur le plan international ou très dépendants de l'aide internationale, principalement dans la région ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique).

A l'évidence, l'UE ne considère pas qu'elle puisse obtenir qu'Israël se conforme au droit international en menaçant d'appliquer les mesures de rétorsion les plus négatives dont elle dispose. Elle n'est pas disposée à appliquer de telles mesures sur la base du respect des droits de l'Homme dans l'espoir de donner l'exemple à d'autres partenaires d'Israël, que cela pourrait inciter à faire de même. Elle n'est pas préparée à voir les choses sous un angle plus large, sachant qu'un exemple de ce genre serait en soi d'une extrême valeur, compte tenu de la contribution dont elle pourrait faire bénéficier à la fois la crédibilité envers les engagements de l'UE en faveur des droits de l'Homme et l'intangibilité de l'appareil législatif international sur lequel ils reposent.

Les questions relatives à l'utilité et à la pertinence des conditions négatives qui accompagnent les accords avec Israël n'ont pas reçu de réponse juridique, et les réponses politiques qui prévalent au sein de l'UE tendent, peut-être avec un peu trop d'empressement, à qualifier de futile, dans le cas d'Israël, toute mesure de suspension. Il est possible que les développements de la clause de l'élément essentiel et de son application par l'UE finissent par obliger l'UE à une réponse prescrite par la loi, qui rendrait caduques l'opposition politique et les présomptions *bona fide* de futilité. Pour le moment, la réponse prescrite par la politique, aussi suspecte qu'elle puisse être, est la seule qui s'impose dans la pratique.

¹¹³ 2005/2057.

CONCLUSIONS

Les principales conclusions du présent bilan restent pratiquement inchangées par rapport aux conclusions du bilan 2003-2004. Elles ont toutefois été remises à jour, en fonction des récents développements :

- *Israël applique les accords conclus avec l'UE en violation du droit international général et des dispositions mêmes de ces accords. À maintes reprises, l'UE a choisi de ne pas s'opposer à ces violations.*

Mise à jour : Au cours de l'année écoulée, l'UE a conclu au moins deux 'arrangements pratiques'¹¹⁴ avec Israël pour lui permettre de poursuivre ses pratiques illégales dans le cadre de ces mêmes accords en neutralisant les obstacles induits par le droit communautaire.

- *Lorsqu'elle a abordé les questions de droit international, l'UE a adopté des positions cohérentes et juridiquement bien fondées.*

Mise à jour : L'UE, à ce jour, est restée muette sur les questions touchant l'applicabilité et l'application des droits de l'Homme dans le contexte particulier des mesures prises dans le cadre du 'plan de désengagement' d'Israël. Toutefois, elle a fermement réitéré ses positions conformes à la loi concernant, entre autres, les colonies et l'annexion, le mur de séparation/la barrière, les assassinats ciblés et l'occupation de Jérusalem.

- *Certains des aspects principaux de la diplomatie opérationnelle de l'UE, notamment ses relations contractuelles avec Israël, témoignent d'un manque frappant de cohérence avec sa diplomatie déclarative légalement bien fondée.*

Mise à jour : Pas de changement. En ce qui concerne la question bilatérale des règles d'origine et l'entrée d'Israël dans le système de libre-échange pan-euroméditerranéen, de même que la mise en œuvre de la coopération UE-Israël en vertu du programme-cadre pour la recherche et le développement technologique, l'UE a choisi de conclure des « arrangements pratiques » qui s'accommodent explicitement de la mise en œuvre persistante, par Israël, de politiques et de pratiques illégales dans sa coopération même avec l'UE. Plusieurs autres sujets examinés dans ce rapport, comme par exemple la réaction de l'UE devant l'utilisation de ses fonds par une agence de l'ONU pour obtenir des services auprès des colonies, indiquent que l'UE, sur le plan pratique, est prête à défendre avec la plus grande diligence ses positions légales lorsque des manquements sont mis en lumière, à condition que, ce faisant, elle ne fasse pas obstacle aux violations par Israël du droit international.

Considérant l'intention déclarée d'Israël d'obtenir l'aval de la communauté internationale pour abandonner toute responsabilité concernant la population palestinienne de Gaza en résultat des mesures prises pour le désengagement, l'implication directe de l'UE dans la mise en œuvre de ces mesures laisse craindre que, quelles que soient les positions légales qu'elle serait amenée à prendre oralement, l'UE soit contrainte de conclure des arrangements pratiques supplémentaires qui ne feront que conforter Israël dans ses pratiques illégales. Si les précédents créés dans d'autres sphères de la coopération UE-Israël, comme nous l'avons vu dans ce rapport, sont rapportés à ce cas précis, ces aménagements ne pourront que consolider *de facto* le statu quo : Israël sera libre d'en faire illégalement à sa guise dans la bande de Gaza, en laissant à l'UE faire face à la crise humanitaire que ces agissements risquent de provoquer.

¹¹⁴ Arrangement pratique sur la mise en œuvre du protocole sur l'origine (Arrangement Olmert), et arrangement pratique pour empêcher l'attribution de contrats à des entreprises implantées dans les colonies, en vertu du programme-cadre de l'UE pour la recherche et le développement technologique.

L'attitude de laisser-faire adoptée par l'UE dans ses relations avec Israël pourrait en réalité avoir facilité les violations israéliennes des droits de l'Homme et du droit international humanitaire.

Mise à jour: Pas de changement. Les “arrangements pratiques” dont il est question ci-dessus ont été conclus pour permettre à Israël de poursuivre sa coopération privilégiée avec l'UE en appliquant des politiques qui violent les droits de l'Homme et le droit humanitaire international, et selon des modalités contraires aux termes mêmes de cet accord, sans encourir la moindre perte de privilège ou de profit. Les activités de promotion du commerce, financées par les Etats membres et mises en œuvre grâce à des politiques et à des mesures illégales, ont également facilité l'implication commerciale de plusieurs entreprises de l'UE.

Le présent rapport en arrive aux nouvelles conclusions suivantes :

- Il semble peu probable que l'UE se conforme à ses propres engagements de respecter et faire respecter les droits de l'Homme dans ses relations avec Israël, étant donné le manque évident de volonté politique au sein des institutions de l'UE. Les priorités politiques de l'UE telles qu'elles sont exprimées sont de promouvoir la mise en œuvre de la “feuille de route” du Quartette, de mettre un terme à la “violence”, de stopper l'expansion des colonies, de combattre l'isolement des Palestiniens et la dégradation de leurs conditions de vie dans Jérusalem-Est occupée, et d'aider à l'élaboration d'institutions fructueuses et d'une vie politique réussie pour les Palestiniens en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Pour y parvenir, l'UE préfère recourir à de nouveaux « arrangement pratiques » et « interprétations » avec Israël et l'Autorité palestinienne. Elle souhaite donc éviter dans ses propres pratiques que l'application du droit humanitaire et des droits de l'Homme n'aille au-delà de ce qui est “conjointement acceptable” par les deux parties – autrement dit par Israël. Cette approche, dans le passé, ne semble pas avoir abouti aux résultats espérés.
- A l'échelon politique, l'UE semble oublier l'importance cruciale que revêt le respect des règles du droit humanitaire international pour une construction réussie d'institutions et de structures politiques pour les Palestiniens. Elle ne prend pas davantage en considération les dommages causés à la sécurité et à la stabilité de l'ordre politique et juridique par la défection manifeste et concertée des Etats face à leurs responsabilités envers les droits de l'Homme. Cette défection, autant que l'échec même d'un véritable Etat, peut entraîner :
 - l'émergence d'acteurs politiques extérieurs à l'Etat en tant qu'autorités parallèles ou de substitution, qui pourraient trouver auprès de la population un certain degré de légitimité et d'obéissance en proposant les « meilleures alternatives possibles » à la constitution d'un Etat légal investi des devoirs et des services afférents à sa charge. La défense et la justice, les plus fondamentaux de ces services, reposeraient alors sur l'usage de la force.
 - l'abandon progressif des principes d'humanité et de l'universalité des droits de l'Homme à l'intérieur même des sociétés concernées, dans la mesure où les normes politiques et la vie institutionnelle s'adapteraient aux us et coutumes des autorités parallèles dont dépendrait une partie de la population ;
 - la transformation d'un conflit latent en une situation extrême qui défierait toute résolution politique ou réglementation juridique.

Le Territoire palestinien occupé est le théâtre de problèmes croissants d'insécurité, de non-droit et de violence politique incontrôlée. Ces problèmes ne sont pas près de disparaître, tant qu'un Etat palestinien viable et véritablement souverain ne sera pas établi, sachant que la puissance occupante manque à toutes ses obligations et que les Etats tiers ne respectent pas davantage les leurs.