



## **Cas de complicité passive de l'Union européenne vis-à-vis des violations du droit international qui découlent de l'occupation israélienne des territoires palestiniens.**

Par Agnès Bertrand SOAS (Université de Londres) / APRODEV

Dans cette présentation, je me concentrerai sur des instances/cas de complicité passive de l'Union européenne dans la perpétuation des violations du droit international qui découlent du conflit israélo-palestinien.

Dans un premier temps, je détaillerai les standards à partir desquels on peut évaluer la complicité de l'UE et dans un deuxième temps, je donnerai des exemples concrets.

J'annonce au membre du jury que j'ai dû actualiser quelques-uns des exemples que j'avais détaillés dans mon rapport.

### **I. Comment évaluer la complicité de l'UE ?**

Les présentations précédentes et même les présentations à venir se sont basées ou vont se baser sur les obligations des Etats membres des Nations-Unies ou sur les obligations édictées par la Cour Internationale de Justice dans l'avis sur le mur. Je n'utiliserai aucun de ces cadres-ci.

Dans cette présentation, je ne me concentrerai pas nécessairement sur la responsabilité de l'Union européenne, mais plutôt sur l'impact de sa politique sur le terrain.

L'UE a des obligations spécifiques vis-à-vis de ce conflit et des violations du droit international qui en découlent.

Elle entretient des relations approfondies avec les deux parties. La Commission et les Etats membres ont toujours été les premiers bailleurs de fond de l'Autorité palestinienne et les premiers donneurs d'aide humanitaire et au développement. De surcroît, au fil des années, l'UE et Israël ont développé un réseau important de relations contractuelles.

L'UE a un intérêt à agir dans ce conflit qui est d'autant plus grand que les violations du droit international qui en découlent interfèrent et par fois même mettent à mal la mise en œuvre de sa politique dans la région.

Les réactions de l'UE face à ces interférences sont cruciales pour évaluer sa complicité.

Soit elle réagit à ces violations du droit et dans ces cas-la elle se conforme a ses engagements initiaux de promotion du droit international dans ses relations extérieures.

Soit elle ne réagit pas et alors son silence agit comme un signal ou une acceptation tacite que la pratique illégale qui est en jeu est acceptée.

Ce sont la ou interviennent les standards du silence tacite ou de l'acquiescence en droit international.

Je procéderai désormais aux exemples concrets et je commencerai par la question de l'exportation des produits des colonies vers le marché européen.

## II. Les relations bilatérales UE Israël.

En 1995, la CE et Israël signent un accord d'association. Cet accord stipule que le traitement préférentiel est attribué seulement aux produits "obtenus ou substantiellement transformés" dans le territoire des Etats membres de la Communauté et le territoire de l'Etat d'Israël

Peu de temps après la signature de l'accord, plusieurs ONG palestiniennes et européennes ont signalé à la Commission européenne et aux Etats membres qu'Israël exportait des produits qui provenaient des colonies et que ces derniers bénéficiaient à leur arrivée dans le marché commun d'un tarif douanier préférentiel puisqu'ils étaient accompagnés d'un certificat d'origine israélien EUR1.

Bien que l'exportation des produits des colonies représente un montant assez négligeable, ce problème va devenir un véritable point de contentieux entre Israël et l'UE.<sup>1</sup>

Chaque année, le même problème était soulevé devant le Conseil d'Association avec Israël et chaque année, les deux parties s'accordent sur le fait qu'elles doivent y trouver une « solution technique ».

En 2004-5, elles s'accordent sur un arrangement technique selon lequel les certificats d'origine des produits israéliens devront désormais mentionner le code postal de la localité dont ils proviennent.

Cet arrangement est un compromis.

---

<sup>1</sup> Le volume des produits des colonies qui proviennent directement des colonies et qui sont exportés vers le marché européen s'évalue à 100 million d'euros par an et le total des taxes douanières dues sur ces produits est estimé à 7 million par an. G. Harpaz, "The Effectiveness of Europe's Economic and 'Soft' Power Instruments in its Relations with the State of Israel" (2005) 7 Cambridge Yearbook on European Legal Studies 159-185, p. 183.

D'un côté, Israël peut toujours étendre l'application de l'accord aux territoires occupés et d'un autre, les douaniers européens ont les moyens de pouvoir taxer les produits en provenance des colonies sans qu'ils doivent lancer une procédure de vérification.

Cet arrangement n'apporte pas une solution définitive à ce problème. C'est là même la position de la Commission et du Conseil.

On s'est beaucoup concentré récemment sur la question de la fraude à l'arrangement technique. Un débat parlementaire au sein de la *House of Commons*, la chambre des députés britanniques atteste de ces préoccupations. Il semble malgré tout d'après les débats qu'aucune des entraves à la mise en œuvre de l'arrangement ne dépassent le seuil d'une fraude systématique. Et est-ce qu'il s'agit du cœur du problème ? A mon sens, non, c'est périphérique.

L'arrangement tel qu'il est conçu ne permet pas à tous les produits qui viennent des colonies d'être taxés et cela même si les douanes israéliennes et les opérateurs économiques israéliens devaient l'appliquer 100% correctement.

Cela restera le cas tant que tant que les autorités douanières des Etats membres ne sont pas en mesure de vérifier tous les codes postaux de tous les certificats d'origine pour tous les produits en provenance d'Israël et tant que l'arrangement autorise Israël à exporter des produits des colonies avec un certificat d'origine désignant Israël. Je peux revenir là-dessus au moment des questions.

Pour véritablement avoir une solution à ce problème, il faudrait renverser la charge de la preuve et demander à Israël de faire la distinction entre les produits des colonies et les produits proprement israéliens.

La Cour de Justice européenne s'est prononcée sur cette question la semaine passée. Elle a établi clairement que les produits en provenance de la Cisjordanie ne pouvaient pas bénéficier des tarifs préférentiels. C'est une décision très importante mais ça ne marque certainement pas la fin du problème. (Je ne veux pas préjuger du futur mais il me semble déjà que la Commission pour qui d'ailleurs cette décision constitue une victoire nous dira que l'affaire BRITA est survenue avant la mise en place de l'arrangement technique et que qu'avec l'arrangement elle s'est donnée les moyens de mettre en œuvre sa position de principe).

### *Un problème général.*

Pour finir, je dirai qu'il est important de noter que même si le problème de la violation de l'accord d'association a attiré beaucoup d'attention politique, le problème de l'extension par Israël de ses accords internationaux aux colonies et aux territoires annexés n'est pas limité à l'accord d'association. C'est un problème structurel des relations entre l'UE et Israël.

Le même problème a été soulevé en 2005 en relation avec le Ve et VIe programme cadre recherche et développement. Pressée par des questions parlementaires, la Commission a avoué que des entités basées dans les colonies de peuplement y avaient participé. Elle a alors pris des mesures de précaution afin d'éviter que la même chose ne se produise avec le VIIe programme

cadre et a instauré un « système de filtre » qui reste imparfait. (Par exemple, une entreprise dont le siège officiel se trouve en Israël mais dont les locaux se trouvent dans les colonies pourraient y participer sans problème et l'arrangement ne s'étend pas aux entreprises affiliées au ministère de l'industrie et de la recherche israélien.<sup>2</sup>)

Finalement, aucune mesure de précaution n'a été prise pour éviter qu'un tel problème ne survienne lorsqu'Israël a accédé au « Competitiveness and Innovation Programme » ou pour les crédits accordés par la Banque Européenne d'Investissement.

(De surcroît, Israël et l'UE sont sur le point de signer un accord d'aviation civile. Si aucune précaution n'est prise auparavant, comme l'insertion d'une clause limitant le territoire de l'Etat d'Israël aux frontières de 67, des problèmes du même ordre peuvent surgir.)

L'absence d'adoption de mesures préalables alors que la Commission est informée des risques constitue une forme d'acquiescence à la politique de colonisation voire même de violation de l'obligation de non-reconnaissance.

### **III. L'aide aux Territoires palestiniens.**

En Juillet 2009, la *EC technical office* basée a Jérusalem qui agit en quelque sorte comme la délégation de la Commission pour les territoires occupés au moment de procéder au paiement mensuel des salaires des fonctionnaires de l'Autorité Palestinienne avait publié un communiqué de presse dans lequel elle établissait que la politique de colonisation constituait la limite principale au succès de la politique européenne de développement et de construction d'un Etat palestinien et qu'au final le contribuable européen en payait les frais. Tout le monde est très surpris et l'Etat d'Israël est furieux.

Deux jours plus tard, la Commissaire aux affaires extérieures, Mme Benita Ferrero Waldner publie elle-même un communiqué de presse dans lequel elle clarifie que le communiqué de la *EC Technical Office* en aucun cas ne reflète les vues de la Commission.

A cette époque, APRODEV et CIDSE avaient envoyé une lettre au cabinet de Mme Waldner ou nous avons protesté contre cette rétractation. Suite à cela nous avons reçu une lettre dans laquelle on nous avait indiqué que bien que l'UE condamnait la politique de colonisation, la situation était beaucoup plus complexe que ce que le communiqué de Jérusalem décrivait et que la Commission accueillait positivement les mesures prises par les israéliens pour faciliter la liberté de circulation en Cisjordanie par l'enlèvement de certains check points et blocks de béton.

Cette attitude est très illustrative de la politique de l'UE dans les territoires occupés. Elle sait quel est le cœur du problème mais ne l'avoue pas et surtout ne s'y attaque pas. Le communiqué initial ne faisait que reprendre des faits qui sont extrêmement documentés et notamment par la Banque Mondiale.

---

<sup>2</sup> S. Rockwell and C. Shamas, *A Human Rights review on the EU and Israel - Mainstreaming or Selective Extinguishing of Human Rights?* (Euro-Mediterranean Human Rights Network), (2005). p. 38.

Depuis les années 90, l'UE a mené une politique de développement et d'assistance à la construction de l'Etat palestinien. Celle-ci s'est retrouvée être complètement annihilée à cause des politiques illégales de la puissance occupante. Plutôt que de mettre un frein à ce processus, l'UE a progressivement transformé son engagement dans les territoires par une assistance humanitaire de plus en plus accrue.

Non seulement, comme on dit communément en français, elle « paye pour les pots cassés » mais on peut dire que cette attitude constitue une forme de silence complice parce que ses intérêts sont en jeu et par conséquent, elle a intérêt à faire en sorte que ce processus soit renversé.

*J'ai parlé de la question de la délivrance du fuel à Gaza dans mon papier mais je retirerai cet exemple parce que peu de temps après que je l'ai rédigé, la politique de l'UE a changé. Elle ne le paye plus directement.*

*Je peux tout de même citer des faits et des exemples qui sont illustratifs de cela.*

#### **La destruction des infrastructures financées par l'UE et ses Etats membres.**

La question de la destruction des infrastructures financées par l'UE est un des plus exemplaires et des plus connus.

Un rapport récent publié par EUNIDA, l'association des agences de coopération et de développement nationale a estimé que le montant des infrastructures détruites par Israël depuis 2000 et financées par la Communauté européenne et ses Etats membres s'élevait à 56,35 millions d'euros. Le dommage subi lors de l'opération Plomb Durci s'estimerait à 12,35 millions d'euros.<sup>3</sup>

(La Commission et les Etats membres de l'UE n'ont pas l'intention de demander des dommages et intérêts pour la destruction de ces infrastructures. Ils se cachent généralement derrière le même argument qui veut que ces infrastructures ont été données à l'Autorité Palestinienne et que par conséquent, elle seule a un intérêt à agir. Même comme cela, aucun soutien juridique n'a été proposé à l'Autorité Palestinienne pour qu'elle demande des réparations. )

#### **IV. Dialogue “droits de l'homme” et perspective pour le future.**

Je finirais cette présentation par mentionner un problème qui est en train de mettre au défi les relations entre l'UE et Israël et la politique droits de l'homme de l'UE.

On assiste depuis les derniers mois à une offensive décidée au plus haut niveau contre les organisations de droits de l'homme israéliennes et les institutions qui les financent. Le prétexte

---

<sup>3</sup> Final report. Damage assessment and needs identification in the Gaza Strip, submitted by EUNIDA, EUROPEAID, March 2009.

étant que sans le travail de ces organisations, il n'y aurait pas eu de rapport Goldstone. La Commission européenne en a aussi été la cible. Au mois de janvier, l'organisation NGO Monitor a traîné la Commission devant la Cour de Justice européenne pour manque de transparence dans l'attribution des financements des ONG de droits de l'homme.

Loi qui va être adoptée dans a peu près deux semaines a la Knesset. Cette loi prévoit entre autres :

- ONG devraient désormais payer des impôts pour les donations qu'elles reçoivent ce qui pourrait avoir des conséquences financières très graves pour elles.
- De surcroît, chaque fois qu'un de ces représentants s'adressera publiquement, il ou elle devra préciser si elle reçoit des financements étrangers et s'il ne s'y conforme pas, il ou elle est passible d'un an de prison.

Cette loi sans aucun doute sera adoptée. Peut-être sera-t-elle sera adoucie.

Dans l'état actuel, son contenu est très similaire a certaines lois ciblant les organisations de la société civile en Azerbaïdjan par exemple. En théorie, cette mesure pourrait amener l'agence européenne du développement Europaid a considérer Israël comme un pays ou les défenseurs des droits de l'homme sont a risque.

Il est évident que si cette loi est adoptée, cela va sérieusement mettre au défi les relations entre l'UE et Israël, la question du rehaussement de ces relations et bien sur les engagements initiaux de l'UE en matière de droits de l'homme et bien entendu.

Est-ce que l'UE est prête à donner une autre carte blanche a Israël dans la commission de ces violations des droits de l'homme ?

Je terminerai là et vous remercierai de votre attention.