



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

1997-2007



## **Troisième Bilan Annuel des Droits de l'Homme dans les Relations UE-Israël**

**Les accommodements au cas « spécial » d'Israël  
2005-2006**

**Résumé Exécutif et Recommandations**

Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme  
Juin 2007

## Résumé exécutif

*Un Bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël - Les accommodements au cas « spécial » d'Israël, 2005-2006* est le troisième rapport annuel du REMDH consacré à l'évaluation de la conformité de l'UE avec ses propres engagements à « respecter les droits de l'Homme », « promouvoir le respect des droits de l'Homme dans les pays tiers » et « promouvoir le respect du droit international humanitaire » dans le cadre de ses relations avec Israël. Le Bilan passe en revue diverses actions entreprises récemment par l'UE et par ses États membres à la suite de violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire commises dans les Territoires palestiniens occupés (TPO) ou en Israël.

Ce Bilan a été produit grâce au soutien d'une coalition d'ONG palestiniennes, israéliennes, arabes et européennes<sup>1</sup>.

Entre 2005 et 2006, l'UE et Israël ont entrepris d'élargir et d'approfondir leurs relations bilatérales dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'Action relevant de la Politique européenne de voisinage (PEV). En raison de son niveau élevé de développement économique, Israël est en mesure de tirer parti de toute la gamme des possibilités offertes aux pays de la PEV pour accéder au marché intérieur de l'UE et prendre part aux programmes et agences communautaires.

En 2005, l'UE a élargi sa présence sur le terrain en établissant **une Mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah** (EU BAM).

Les démarches entreprises par l'UE pour établir un **dialogue structuré sur les droits de l'Homme** dans le cadre de la PEV ont mené à un dialogue sur les droits de l'Homme avec Israël, qui a dégagé d'importantes similarités, mais également d'importantes différences. En 2006, la situation des droits de l'Homme dans les TPO s'est dégradée sensiblement, alors que le refus persistant d'Israël de respecter ses obligations en tant que Puissance occupante s'est encore renforcé à la suite de l'élection du gouvernement de l'Autorité palestinienne (AP) dirigé par le Hamas. Le recours par Israël aux mesures de fermeture dans les TPO s'est intensifié, paralysant l'administration locale et la vie économique et interdisant souvent à des segments importants de la population civile d'accéder aux services essentiels. Dans la bande de Gaza, ces mesures ont pris l'allure d'un siège terrestre et maritime qui a provoqué des pénuries de carburant, de nourriture et de fournitures médicales.

Outre ces mesures, le refus d'Israël de transférer à l'Autorité palestinienne dirigée par le Hamas les recettes fiscales et douanières palestiniennes qu'il contrôle, ou de les affecter à un autre usage afin d'assurer le bien-être et la sécurité de la population palestinienne, a eu pour effet de créer un vide au niveau de l'autorité gouvernementale et de l'administration légale dans les TPO. Il en est résulté une situation où les groupes armés, qui selon Israël étaient la cible de ses mesures, sont finalement les seuls acteurs capables de s'approvisionner, d'imposer leur autorité et de fonctionner efficacement sur le terrain.

Le **boycott international du gouvernement palestinien dirigé par le Hamas** a aggravé ces problèmes et a incité Israël à continuer de ne pas respecter ses obligations fondamentales en tant

---

<sup>1</sup> Le Bilan est publié par le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), un réseau regroupant 84 organisations, institutions et individus arabes, européens, israéliens et turcs qui défendent le principe de l'universalité des droits de l'Homme et qui sont issus de 28 pays de la région euro-méditerranéenne.

que Puissance occupante.

En réponse à cette évolution, l'UE a établi un **Mécanisme international provisoire (MIP)** permettant d'acheminer de l'aide aux Palestiniens afin d'atténuer les effets du siège et de la privation de ressources financières imposés à l'AP par Israël. L'UE a cherché à convaincre Israël de débloquer les recettes palestiniennes qu'il contrôlait et de modérer les restrictions aux déplacements des Palestiniens. Cependant, la participation de l'UE au boycott concerté de l'AP et la contribution *de facto* de EU BAM à la mise en œuvre de la décision israélienne de fermer le poste-frontière de Rafah ont également associé l'UE au siège et à la privation de liquidités dont l'AP était la cible, ce qui était contraire aux positions et intentions déclarées de l'UE. La population de la région a eu l'impression grandissante que l'UE avait renoncé à son engagement à respecter les principes de l'ordre international et la primauté du droit dans le cas d'Israël et qu'elle punissait le peuple palestinien pour avoir élu un gouvernement qui refusait de s'astreindre à ces normes.

Le Bilan envisage la possibilité que la pratique de l'UE consistant à tolérer l'application, illégale au regard du droit international, par Israël de ses obligations contractuelles privilégiées se poursuive dans le cadre de la PEV. Il examine également les effets perturbateurs que cette situation pourrait avoir sur le principe de légalité au sein même de la Communauté.

En ce qui concerne le dialogue sur les droits de l'Homme, la manière dont le dialogue est abordé dans le Plan d'Action EU-Israël adopté au titre de la PEV et l'impossibilité apparente de concilier les positions des deux parties quant au respect du droit international humanitaire et des droits des citoyens arabes d'Israël laissent penser que ce dialogue servira de mécanisme pour dissocier toute obligation de se conformer à l'acquis de l'UE en matière de droits de l'Homme des conditions qui doivent être respectées pour permettre l'intégration substantielle d'un État non membre au marché intérieur de la Communauté européenne.

Les arrangements aux termes desquels la mission **EU BAM** a été établie en vertu de l'Accord sur les déplacements et l'accès conclu entre le gouvernement d'Israël et l'AP ont permis à Israël de continuer d'exercer un contrôle effectif au poste-frontière de Rafah sans y détacher ses propres forces armées. Toutefois peu d'importance a été accordée à ce fait.

La mission EU BAM, après des débuts positifs, s'est retrouvée confrontée à la décision d'Israël, prise en réaction à l'enlèvement d'un de ses soldats, de fermer la frontière pendant environ 80 % de la période d'ouverture convenue par les parties. Obligées de se conformer à cette décision, la mission EU BAM - comme l'UE elle-même - ont également dû faire face à la nécessité de débattre de la légalité internationale de cette décision et se demander si elles pourraient raisonnablement maintenir leur participation à l'arrangement eu égard à la façon dont Israël en modifiait l'application.

En réaction à l'élection du gouvernement palestinien dirigé par le Hamas, la quasi-totalité des pays donateurs a décidé, d'un commun accord, de **geler les transactions financières et le dialogue** jusqu'à ce que le Hamas accepte les trois conditions imposées par le Quartette. Toutefois, c'est le refus d'Israël d'assumer toute responsabilité envers la sécurité et le bien-être de la population civile des TPO dans ces circonstances qui a posé un défi à l'UE :

- tout en maintenant son propre boycott, l'UE ne pouvait pas accepter la tentative d'Israël de se défaire de ses propres responsabilités;
- tout en affirmant ne pas décevoir pouvoir confier ses financements en matière d'assistance à l'administration d'un gouvernement palestinien dirigé par le Hamas, l'UE devait insister auprès d'Israël soit pour qu'il restitue les recettes fiscales à l'AP, soit pour qu'il trouve un autre moyen d'assurer à la population civile affectée la jouissance d'une administration légitime et efficace.

La mise en place du **MIP** a abouti à un autre défi pour l'UE :

- Maintenir le caractère strictement provisoire du MIP en tant que mesure d'urgence destinée à atténuer l'impact humanitaire et l'effondrement institutionnel provoqués par la décision israélienne de retenir les recettes douanières et fiscales de l'AP.

- Refuser de considérer comme licite le non-respect par Israël de ses responsabilités en tant que Puissance occupante, et ne pas laisser le MIP opérer d'une manière qui laisserait supposer que l'assistance de l'UE est mise en œuvre indépendamment de l'autorité et de la responsabilité d'Israël.

Dans toutes les situations présentées dans ce Bilan, l'UE est confrontée à des défis qui résultent des opinions « divergentes » d'Israël quant à ses obligations en tant que Puissance occupante en vertu du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme et ses obligations en tant qu' « État envers tous ses citoyens ». Il s'agit là de défis de taille. Le désir de l'UE d'intensifier la coopération avec Israël, de promouvoir un rapprochement et d'éviter les obstacles qui pourraient s'opposer à l'intégration d'Israël au marché intérieur incite fortement l'UE à faire abstraction du fait qu'Israël met en œuvre les engagements conclus avec l'UE d'une manière qui est, pour l'UE, illégale au regard du droit international et basée sur des politiques qui sont à l'origine de graves violations des droits de l'Homme. Or, accorder à un État tiers, quel qu'il soit, la liberté de mettre en œuvre les accords qu'il a passés avec l'UE d'une telle façon revient à vider les engagements de l'UE à respecter les droits de l'Homme, promouvoir leur respect dans les pays tiers et défendre le respect du droit international humanitaire d'une grande partie de leur contenu.

Le Bilan affirme que l'UE ne parviendra à réaliser ses objectifs déclarés de promotion du respect des droits de l'Homme dans les pays tiers et du respect du droit international humanitaire – en particulier lorsque ces efforts se heurtent à une résistance politique – qu'en adhérant strictement au premier principe de la persuasion qui s'applique dans de telles situations, c'est-à-dire en donnant l'*exemple* et en suscitant les *attentes* appropriées.

S'accommoder du non-respect par un pays partenaire de ses engagements, surtout dans le contexte de la participation au marché intérieur ou aux politiques, programmes et agences communautaires, ne donne pas le bon exemple et ne suscite pas des attentes appropriées.

Le processus « d'apprentissage par la socialisation » est un élément central de la méthode adoptée par l'UE pour amener les pays partenaires (gouvernements et sociétés) à se rapprocher de son système de normes et de règles. Il constitue également un élément central de la méthode employée pour promouvoir le respect des droits de l'Homme dans les pays tiers.

Comme pour tout État respectueux du droit, l'UE est censée conditionner, restreindre ou résilier tout engagement dès lors qu'elle constate que celui-ci est sciemment utilisé par un pays partenaire pour s'octroyer des moyens ou des occasions supplémentaires de contrevenir à une obligation importante découlant du droit international. Il s'agit de l'application minimaliste de la conditionnalité que les États doivent au droit international. C'est l'une des raisons pour lesquelles des dispositions relatives à l'« élément essentiel » ont été insérées dans les accords de coopération et d'association conclus par l'UE avec des pays tiers. Aborder l'application de ce principe de conditionnalité de manière trop accommodante aurait pour conséquence une socialisation négative.

Le Bilan affirme que lorsque les obligations internationales en cause sont tenues pour essentielles à la protection et la réalisation des droits de l'Homme fondamentaux, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une telle socialisation négative contribue à accroître la probabilité, la fréquence et la gravité des atteintes aux droits de l'Homme. Ce faisant, l'UE faillirait à son obligation de se conformer elle-même à l'« élément essentiel » de ses relations extérieures, qui doivent « reposer sur le respect des droits de l'Homme » et doivent aussi promouvoir leur respect dans les pays tiers.

Les Bilans antérieurs avaient déjà mis en exergue plusieurs exemples de tels manquements.

Lorsque leur attention a été attirée sur ces manquements, les institutions de l'UE en charge de ces questions ont souvent justifié l'exception faite dans le cas d'Israël en invoquant l'importance d'assurer le succès du processus de paix au Proche-Orient et, plus tard, de prévenir son échec total.

En 2003, alors que le processus de paix au Proche-Orient s'était déjà de fait soldé par un échec, l'UE avait commencé à reconnaître la nécessité d'une stratégie qui placerait « le respect par toutes les parties impliquées dans le conflit israélo-palestinien, des normes universelles des droits de l'homme et du droit humanitaire, au cœur des efforts de relance du processus de paix au Moyen-Orient »<sup>2</sup>. Selon le Bilan, une UE faisant ce qu'elle fait de mieux en tant que Communauté européenne agissant dans le cadre du droit communautaire pourrait fournir les éléments indispensables à une solution et indiquer la voie à suivre<sup>3</sup>. Il considère que l'UE jugera nécessaire d'appliquer le principe de conditionnalité de manière plus prudente et plus cohérente aux relations élargies avec Israël qui pourront être établies dans le cadre de la PEV et dans son implication grandissante dans le processus de paix au Proche-Orient.

Les recommandations spécifiques présentées dans ce Bilan constituent à cet égard des points de départ.

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens - Orientations stratégiques », Com(2003) 294 final, 21.05.2003, p. 5

<sup>3</sup> Les programmes et agences communautaires opèrent sur la base du droit communautaire, lequel est interprété et appliqué en conformité avec le droit international public. Les États tiers qui souhaitent participer aux programmes et agences communautaires comme le font les États membres doivent donc accepter de mettre en œuvre leur participation de la manière requise par les normes de conformité au droit international suivies par la Communauté.

## Recommandations

Recommandations qui restent essentiellement identiques à celles proposées dans le Bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël de 2004-2005<sup>4</sup> :

1) La **mise en œuvre du 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 du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire dans les territoires occupés par Israël depuis 1967.

2) L'UE doit faire état publiquement, de façon plus intensive et régulière, des actions illégales conduites par les forces armées d'Israël, qui provoquent une grave **crise humanitaire** dans les Territoires palestiniens 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 illégitimement causés.

3) L'UE doit aussi rappeler à Israël que **l'aide humanitaire** fournie par l'UE s'inscrit dans le contexte de l'application continue du droit de l'occupation et ne dispense aucunement 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. Elle doit de nouveau appeler publiquement Israël à respecter ses responsabilités envers la population civile palestinienne et à s'acquitter de ces responsabilités.

4) Eu égard aux conséquences qu'entraîne le **traitement discriminatoire** systématique par Israël de ses citoyens arabes sur leurs possibilités de participer à 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 conditionnée à la mise en œuvre de mesures concrètes et effectives destinées à mettre fin à toute pratique discriminatoire de la part des autorités et à en rectifier les effets.

5) Les **organisations des droits de l'Homme et de la société civile** doivent être consultées et avoir un rôle à jouer dans la phase de mise en œuvre du Plan d'Action UE-Israël conclu dans le cadre de la PEV et actuellement en vigueur, en prenant part au processus d'examen et d'évaluation de Plan d'Action prenant fin au début de 2008. Pour que ces consultations et cette évaluation soient utiles, il convient d'établir un mécanisme d'examen public accompagné d'un calendrier et de critères d'évaluation clairement définis.

### Le REMDH formule les recommandations supplémentaires suivantes :

6) L'UE doit veiller à ce que les institutions ou représentants de l'UE qui sont **impliqués à titre de tiers parties** dans les accords entre le gouvernement d'Israël et l'Autorité palestinienne ne soient pas amenés à prendre part à toute mesure qui serait illégale si elle était mise en œuvre par une Puissance occupante, ni à considérer de telles mesures comme légales.

<sup>4</sup> REMDH, *Un Bilan des droits de l'Homme dans les relations UE-Israël 2004-2005 – Intégration ou extinction sélective des droits de l'Homme ?* Décembre 2005; peut être téléchargé à l'adresse <http://www.euomedrights.net/usr/00000026/00000027/00000029/00000255.pdf>

7) L'UE doit veiller à ce qu'aucun **engagement passé avec l'AP** ou le bureau du Président, ni aucune action entreprise par l'UE pour renforcer la sécurité et le bien-être de la population palestinienne des TPO ne dispense Israël de son statut ou de ses responsabilités en tant que Puissance occupante.

8) Si l'UE établit des opérations en tant que tierce partie au terminal des marchandises **Al Muntar/Karni** à la frontière entre Gaza et Israël, elle devra conditionner sa participation à l'acceptation par Israël de règles et procédures claires garantissant que le contrôle exercé par Israël sur l'ouverture du terminal ne sera pas motivé par des considérations politiques ou punitives. La même condition doit s'appliquer si la **Mission d'assistance frontalière au poste-frontière de Rafah (EU BAM)** est prolongée.

- L'UE doit exiger l'adoption de directives transparentes et de procédures standardisées pour empêcher la poursuite des pratiques supposément endémiques de corruption et d'extorsion à la frontière<sup>5</sup> et empêcher que les opérateurs israéliens bénéficient d'un traitement privilégié.

9) L'UE doit demander à Israël des explications sur la façon dont il se propose d'**assurer l'exercice d'une administration légale et efficace** dans les territoires palestiniens occupés qu'il n'a pas annexés de manière illégale.

10) La **Banque européenne d'investissement** (BEI) doit obtenir de son partenaire israélien, la banque Hapaolim, l'engagement écrit qu'aucun prêt ne sera consenti par l'intermédiaire de la facilité de crédit aux PME financée par la BEI à des entreprises situées dans les colonies israéliennes, ni à des entreprises qui ont des succursales ou des filiales dans les colonies (en raison du caractère fongible du capital financier), ni enfin à des entreprises conduisant des activités qui constituent des violations du droit international humanitaire, tels la construction du mur/barrière et le régime qui y est associé. Dans le cadre de son mandat de combattre la pauvreté dans les pays en développement qui lui a été conféré par le Traité instituant la Communauté européenne, la BEI doit signifier à Hapaolim qu'un effort déterminé et non ambigu doit être fait pour permettre aux minorités d'avoir accès à la facilité de crédit.

11) Le programme de prêts environnementaux de la **BEI** doit veiller à ce que les investissements dans les projets d'infrastructure des eaux usées, d'usines de traitement ou autres financés par la facilité de prêt ne bénéficient en aucune façon aux municipalités des colonies, aux sociétés municipales des colonies ni à toute autre entreprise établie dans les colonies.

12) L'UE doit exiger d'Israël de mettre immédiatement un terme au **régime de subventions aux exportations en provenance des colonies** qu'il a instauré en violation des règles de l'OMC dans le but de « compenser » les entreprises des colonies pour le refus de l'UE d'accorder à leurs produits un traitement préférentiel. De plus, l'Union doit exiger d'Israël qu'il lui communique toutes les informations sur de telles formes d'« assistance étatique », qui sont illégales au regard du droit international. Dans le cas où Israël continuerait à subventionner les exportations en provenance de ses colonies vers l'UE, l'Union ne devrait pas manquer d'utiliser les voies de recours prévues par l'OMC.

13) Le REMDH appuie la position adoptée par le Parlement européen au sujet de l'application de **la clause sur les droits de l'Homme** dans les accords de coopération de l'UE,

---

<sup>5</sup> « De plus, comme il fallait s'y attendre dès lors qu'une part si importante de la demande reste insatisfaite et que la population toute entière de Gaza ne dispose d'aucune autre option pour ce qui concerne le transport des marchandises, Karni a également généré un phénomène de corruption à grande échelle, les paiements versés pour faciliter le transport des marchandises en direction ou en provenance du côté israélien de la frontière se situant dans une fourchette de 2.000 à 6.000 dollars par camion » (traduction libre). Banque mondiale, « Potential Alternatives for Palestinian Trade: Developing the Rafah Trade Corridor », 21 mars 2007, p.5.

notamment ce qui suit :

« [Le Parlement] est d'accord avec la position exposée dans le rapport 2005 selon laquelle une clause relative aux droits de l'homme constitue la base d'un engagement positif en faveur des droits de l'homme et de la démocratie avec les pays tiers; souligne cependant que cela ne peut exclure la possibilité d'une suspension temporaire de la coopération sur la base d'une violation de la clause; répète son appel en faveur d'une échelle de mesures graduelles et d'un système clair de sanctions auxquels recourir en cas de violations de la clause relative aux droits de l'homme par des pays tiers, et demande au Conseil d'étendre le vote à la majorité qualifiée à la décision d'adopter à l'avenir, au moment opportun, des mesures restrictives; rappelle sa demande d'un meilleur contrôle et d'un meilleur mécanisme de consultation de la clause et demande à la Commission et au Conseil de faire rapport chaque année sur les violations des clauses relatives aux droits de l'homme [...] à la sous-commission "droits de l'homme" du Parlement européen<sup>6</sup>. »

14) Les ordres du jour et les résultats des débats des organes et mécanismes de l'UE établis en vertu des accords d'association euro-méditerranéens pour traiter des préoccupations liées aux droits de l'Homme doivent être documentés de façon transparente. Cette documentation doit être accessible au public, à temps et avant la tenue des réunions, afin de faciliter les **contributions externes**.

15) Pour ce qui est de la **participation d'États tiers** aux politiques communautaires externes ou aux politiques, programmes et agences communautaires internes :

Divers documents de la Politique européenne de voisinage (PEV) font allusion à l'existence de conflits « latents et ouverts » dans le voisinage de l'UE. L'UE se propose de négocier un protocole d'habilitation général rattaché à chacun des accords de partenariat et de coopération ou accords d'association qui constituera une base juridique pour établir « des protocoles d'entente spécifiques à chaque programme, qui fixeront des modalités précises de participation aux programmes présentant un intérêt pour les deux parties<sup>7</sup> ». Compte tenu de l'existence de ces conflits latents et ouverts dans le voisinage de l'UE, le REMDH recommande que soit inclus dans chacun des protocoles d'habilitation généraux un texte se rapprochant de ce qui suit :

*Les Etats participants qui ne sont pas membres de l'UE doivent mettre en œuvre leur participation aux programmes communautaires, exercer leurs droits, remplir leurs obligations et appliquer les réglementations et règles relatives aux Programmes en respectant les normes de conformité au droit international qui sont suivies par la Communauté et les Etats membres.*

*Les entités établies en violation du droit coutumier international ou en vertu d'une loi elle-même adoptée dans son lieu d'origine en violation du droit coutumier international ne seront pas reconnues comme entités légales.*

*Aucun contrat autorisant la participation à des programmes ou à des activités en vertu du présent Protocole ne pourra être conclu avec une autorité, une institution publique ou un acteur privé qui participe directement à la violation grave d'une obligation découlant d'une norme péremptoire du droit international général, ou qui appuie activement une telle violation ou qui en tire un avantage illégitime en vertu du droit international.*

---

<sup>6</sup> Rapport sur le Rapport annuel sur les droits de l'Homme dans le monde 2005 et la politique de l'UE à cet égard, A6-0158/2006, Commission des affaires étrangères, Parlement européen, 2 mai 2006, point 73.

<sup>7</sup> Communication concernant l'approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires, COM(2006) 724 final, 4 décembre 2006, p. 2.

*Les facilités ou démarches établies ou fonctionnant en violation du droit coutumier international ou en vertu d'une loi elle-même adoptée en violation du droit coutumier international ne pourront bénéficier d'un accord contractuel destiné à mettre en œuvre un élément quelconque d'une action soutenue par une contribution financière de la Communauté, ni ne pourront être incluses parmi les coûts admissibles précisés dans aucun accord de subvention.*