



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

– Intégration ou extinction sélective des droits de l'Homme ?

2004-2005

Résumé détaillé et recommandations

REMDH décembre 2005

RÉSUMÉ DÉTAILLÉ

Introduction

Un bilan des droits de l'homme dans les relations UE-Israël (2004-2005) est la seconde évaluation annuelle du respect par l'Union européenne (UE) de ses engagements en matière de droits de l'Homme dans ses relations avec Israël¹. Il étudie les positions et réactions adoptées par l'UE et ses États membres face aux violations israéliennes des normes internationales des droits de l'Homme et du droit international humanitaire dans les territoires occupés et en Israël.

Derrière ce rapport se trouve une coalition d'ONG palestiniennes, israéliennes, arabes et européennes.

Conclusions

Ce rapport aboutit notamment aux conclusions suivantes :

- Le manque frappant de cohérence entre la diplomatie déclarative² légalement bien fondée de l'UE et sa diplomatie opérationnelle³ dans ses relations avec Israël se poursuit.
- Israël continue de violer les droits de l'Homme des Palestiniens dans les territoires palestiniens occupés et de pratiquer la discrimination à l'égard de la minorité arabe palestinienne en Israël, et la diplomatie opérationnelle de l'UE continue de s'accommoder de nombreuses politiques illégales israéliennes.
- La priorité politique de l'UE est la mise en oeuvre de la « feuille de route » du quartet. C'est pourquoi l'UE préfère s'appuyer sur l'élaboration de nouvelles "interprétations" et d'"arrangements pratiques" avec Israël et avec l'Autorité palestinienne, qui ne tiennent pas compte du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme et facilitent leur non respect par Israël.
- L'échelon politique de l'UE accorde peu d'importance à la nécessité d'assurer le respect des règles de droit international humanitaire pour construire un État palestinien viable et prospère, et à la réalisation du respect des droits fondamentaux à travers toute la région. Les atteintes à la sécurité et à la stabilité engendrées par un tel manque de respect du droit international humanitaire sont également passées sous silence.
- Durant la période 2004-2005, l'UE a conclu au moins deux "arrangements pratiques" avec Israël, afin de permettre à ce pays de poursuivre ses pratiques internationalement illégales, tout en bénéficiant de la coopération UE-Israël :
 - 1) un arrangement technique sur la coopération douanière, qui vise à éviter de recourir à une solution légale au problème bilatéral entre Israël et l'UE à propos des règles d'origine ; et
 - 2) un arrangement informel pour éliminer la participation *visible* des entreprises de recherche basées dans les colonies israéliennes au Programme-cadre de l'UE pour la recherche et le développement technologique.

1 Ce rapport 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 oeuvrant dans le domaine des droits universels de l'Homme et basés dans 28 pays de la région euro-méditerranéenne.

2 La diplomatie déclarative formule des engagements sans les attacher à des conséquences réelles ou potentielles.

3 La diplomatie opérationnelle vise les actions entreprises au plan bilatéral ou multilatéral dans le but d'influer sur les décisions d'un pays tiers.

- Dans le cadre du “plan de désengagement” d’Israël, l’UE a été silencieuse sur l’applicabilité du droit international humanitaire, malgré les déclarations d’intention d’Israël de se décharger de manière illicite de ses responsabilités en tant que puissance occupante, sur la base de mesures mises en oeuvre avec l’aide, notamment, de l’UE.
- Comme le rapport précédent l’a montré, l’attitude de laissez-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.
- Pour qu’Israël commence à respecter ses obligations en vertu du droit international, l’UE et d’autres États tiers doivent commencer par respecter les leurs. Le climat général actuel de manque de respect du droit par les États a conduit à l’apparition de problèmes croissants d’insécurité humaine, d’anarchie et de violence politique incontrôlée, constatés dans les territoires palestiniens occupés, et pourrait rendre bientôt impossible la mise en place d’un État palestinien viable et entièrement souverain.
- Des points d’action pro forma relatifs au respect des droits de l’Homme et du droit international humanitaire ont été intégrés au texte du plan d’action UE/Israël, mais seulement comme des engagements sans substance de « travailler ensemble », « promouvoir » ou « explorer ». Alors que la Communication de 2003 de l’UE sur une Europe élargie-Voisinage recommandait d’adopter des critères, elle attend toujours d’être mise en oeuvre pour tous les plans d’action dans le cadre de la PEV. Les engagements relatifs aux droits de l’Homme qui figurent dans le plan d’action UE/Israël ne peuvent pas faire l’objet de critères, car toutes les actions auxquelles il est fait référence peuvent être exécutées sans produire de changement objectif au niveau du respect ou de la mise en oeuvre.

Comme son prédécesseur l’avait fait l’an dernier, ce second rapport du REMDH sur le *bilan des droits de l’Homme dans les relations UE-Israël (2004-2005)* décrit de nombreuses situations où Israël a appliqué les accords conclus avec l’UE en rejetant les obligations internationales essentielles qui lui incombent comme puissance occupante et comme État à l’égard de tous ses citoyens. L’UE ne peut sciemment accepter une telle mise en oeuvre de ses relations contractuelles avec un pays tiers sans violer elle-même le droit communautaire et le droit international humanitaire. Le REMDH présente donc les recommandations qui suivent.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations présentées dans ce rapport sont en grande partie identiques à celles du rapport 2003-2004, mais elles ont été mises à jour afin de refléter les développements récents.

Sur la base des conclusions de ce bilan, le REMDH fait à nouveau les recommandations suivantes :

1. L'UE doit se doter d'un mécanisme public de revue, accompagné de critères mesurables, qui permette d'évaluer comment les accords qu'elle conclut avec des pays tiers sont appliqués en ce qui concerne le respect des droits de l'Homme.
2. Les membres du Parlement européen doivent poursuivre les discussions avec la Commission européenne, en vue de l'élaboration de critères clairs et transparents pour évaluer la pratique des pays tiers à l'aune des engagements de l'UE dans le domaine de droits de l'Homme. L'adoption de tels critères permettra en outre aux parlementaires d'adresser à la Commission et au Conseil des questions mieux ciblées concernant les pratiques israéliennes en matière de droits de l'Homme et les réactions de l'UE.
3. La mise en œuvre du plan d'action avec Israël dans le contexte de la politique européenne de voisinage (PEV) doit reposer sur la reconnaissance non ambiguë par Israël de son statut de puissance occupante et des obligations qui en découlent. Au moment de dresser le bilan du plan d'action, une disposition relative au dialogue technique et à la coopération pratique destinée à promouvoir l'application des normes internationales des droits de l'Homme et du droit international humanitaire dans les territoires occupés palestiniens devrait être insérée. De même, les différents points mentionnés dans le plan doivent être traduits et organisés sous forme d'actions et/ou de programmes concrets.
4. L'UE doit continuer à préconiser l'instauration d'une sous-commission des droits de l'Homme dans le cadre de l'accord d'association avec Israël. Les ONG des droits de l'Homme doivent être systématiquement consultées et informées sur le travail de cette sous-commission.
5. La Commission doit évaluer périodiquement la mise en œuvre du plan d'action et de l'accord d'association UE-Israël dans le domaine des droits de l'Homme et consulter les organisations pertinentes de la société civile.
6. Israël affirme avoir le pouvoir de conclure des traités s'étendant aux territoires occupés en 1967, y compris Jérusalem-Est. Cette interprétation est manifestement contraire au champ d'application territorial défini dans les accords passés entre la CE et Israël. La Direction générale Relations extérieures ainsi que la Commission à son plus haut niveau doivent en conséquence informer toutes les directions générales du caractère erroné de l'interprétation israélienne et s'assurer qu'elles prennent les mesures nécessaires à l'application juridiquement correcte des accords, tout en se conformant au principe de l'intégration des droits de l'Homme.

En outre, l'UE doit faire en sorte que :

- a. l'assistance financière octroyée par le biais de partenaires opérationnels implantés dans les territoires occupés palestiniens ne soit pas utilisée en violation de l'injonction de la Cour internationale de Justice demandant aux États de ne prêter ni aide ni assistance au maintien de la situation créée par l'édification de la barrière/du mur.
 - b. les entités impliquées dans la construction illégale d'infrastructures dans les territoires occupés ne puissent accéder à aucun des instruments de coopération UE-Israël.
 - c. les entités établies dans les colonies israéliennes illicites ne puissent pas bénéficier des instruments communautaires de coopération régionale et bilatérale établis en vertu des accords passés entre l'UE et Israël ou l'Autorité palestinienne.
 - d. tous les appels d'offres publics de l'UE stipulent que les entités implantées dans les colonies israéliennes ou celles qui disposent de succursales ou de filiales dans ces colonies ne sont pas autorisées à soumettre d'offre.
7. L'UE doit faire davantage état, publiquement et régulièrement, des agissements illégaux des forces armées israéliennes, qui sont à l'origine de la crise humanitaire dans les territoires occupés palestiniens. L'UE doit demander à Israël de cesser ces actions illégales, d'en éliminer les conséquences dans toute la mesure du possible et d'accorder des dédommagements appropriés pour les dommages illégitimes qu'elles ont provoqués.
 8. L'UE doit également signifier clairement à Israël que l'assistance humanitaire européenne est délivrée sur le fondement des dispositions du droit international humanitaire, mais qu'elle ne le libère pas de ses responsabilités en tant que puissance occupante. L'UE doit exiger d'Israël le remboursement de tous les frais additionnels que les restrictions à l'accès et à la mobilité imposées illégalement par les autorités militaires israéliennes entraînent pour la fourniture de l'assistance humanitaire d'urgence.
 9. Compte tenu du caractère systématique des discriminations exercées par Israël envers ses citoyens arabes quant à leur possibilité de bénéficier d'une série d'instruments de coopération conclus avec l'UE, la coopération avec Israël doit être conditionnée à des mesures concrètes et effectives destinées à mettre un terme à l'ensemble des discriminations gouvernementales et à en corriger les effets.
 10. Dans le cas où Israël solliciterait des facilités d'emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement ou de toute autre institution financière de l'UE, l'institution concernée devra s'efforcer autant que possible et de manière déterminée de faciliter l'accès de la minorité aux possibilités d'emprunt ainsi octroyées. S'il s'agit d'une subvention communautaire, l'UE devra réserver une partie substantielle des fonds à l'usage de la minorité.
 11. Comme recommandé dans le rapport 2003-2004, l'«arrangement Olmert» pour mettre en œuvre le protocole UE-Israël sur l'origine n'a pas été accepté formellement par l'UE, ni reconnu par les organes de l'accord d'association UE-Israël, car une telle acceptation de cet «arrangement» aurait permis à Israël de continuer à appliquer l'accord d'association aux territoires occupés. Pour la même raison, l'Union européenne ne doit rien faire pour inclure Israël dans la zone de libre-échange pan-euro-méditerranéenne, aussi longtemps qu'Israël continuera à étendre l'accord d'association aux territoires occupés et à conférer aux produits provenant des implantations illicites un certificat d'origine israélienne.

Sur la base des nouveaux développements mentionnés dans ce bilan et en se fondant sur la mise à jour de ses conclusions, le REMDH présente les recommandations supplémentaires suivantes :

Structurelles et institutionnelles

Instrument de politique européenne de voisinage

Les “amendements de sauvegarde” à l’IPEV qui sont actuellement en cours d’examen par le Parlement européen doivent être adoptés et incorporés à tous les autres instruments financiers externes de l’UE. Les amendements proposés permettraient de faire en sorte que tous les accords et toutes les mesures prises dans le cadre de l’IPEV soient mises en œuvre conformément aux exigences du droit international général et de l’acquis communautaire.

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

Un nouvel instrument doit être élaboré et adopté pour remplacer l’IEDDH et garantir un soutien continu et renforcé aux efforts de promotion des droits de l’Homme par la société civile à travers le Voisinage ainsi qu’au niveau mondial, indépendamment de l’IPEV qui est mû par des considérations politiques.

L’agence européenne pour les droits de l’homme

L’Agence de l’Union européenne pour les droits fondamentaux doit se voir offrir un rôle dans l’examen de la mise en oeuvre par les deux parties des clauses droits de l’Homme dans tous les accords d’association. Elle devrait également superviser et promouvoir la cohérence entre les engagements de politique générale de l’Union et ses déclarations, d’une part, et les pratiques y relatives des pays tiers dans le domaine des droits de l’Homme ainsi que la propre politique opérationnelle de l’UE, d’autre part. Elle devrait remplir ce mandat en toute indépendance politique.

Politiques

- L’UE doit développer et mettre en oeuvre une stratégie visant à placer le respect des droits de l’Homme et du droit international humanitaire par toutes les parties concernées par le processus de paix au Moyen-Orient au centre des efforts visant à relancer ce processus. Elle devrait être appliquée au dialogue UE-Israël et à tous les éléments des relations UE-Israël à travers les politiques de l’UE.
- L’UE doit développer et articuler des positions légalement correctes énonçant les responsabilités qu’elle-même respectera dans la mise en oeuvre et la poursuite du développement des relations UE-Israël, en prenant particulièrement en compte les politiques et pratiques d’Israël comme puissance occupante, les mesures prises dans le cadre du « plan de désengagement » et les politiques et pratiques discriminatoires qui continuent à être constatées en Israël.
- L’UE doit définir des conditions et limites appropriées et auto-exécutoires à sa participation au processus de désengagement, et s’assurer que la conclusion de nouvelle « soft law » ou d’ « arrangements pratiques » mettant en cause Israël soit en accord avec ce qui précède.