

CNCD



L'UE ET LES COLONIES ISRAËLIENNES EN 2017

Briefing paper – janvier 2017

1. Contexte

Général

Les colonies israéliennes sont **illégales en vertu du droit international**. La quatrième Convention de Genève et le Statut de Rome qualifient le déplacement forcé de populations civiles de crime de guerreⁱ. L'expansion des colonies israéliennes rend également impossible l'établissement d'un Etat palestinien indépendant, et constitue le **principal obstacle au processus de paix israélo-palestinien**ⁱⁱ.

La politique de colonisation israélienne empêche également le développement de l'économie palestinienne. La destruction de la vie économique dans la zone C (61 pour cent de la Cisjordanie) constitue le principal obstacle au développement de l'économie palestinienne. La zone C comprend en effet la plupart des champs fertiles, des ressources en eau et des autres ressources naturelles palestiniennes. Selon la Banque mondiale, l'incapacité des Palestiniens à y développer des activités économiques entraîne un manque à gagner annuel de 3,4 milliards \$ (85 pour cent du PIB palestinien). Selon la CNUCED, le PIB palestinien pourrait doubler si un terme était mis à l'occupation et à la colonisation israéliennesⁱⁱⁱ. La colonisation israélienne se maintient pourtant grâce aux relations économiques et commerciales que l'UE entretient avec les colonies israéliennes.

Forte augmentation en 2016

En 2016, les colonies israéliennes ont connu une très forte expansion. La construction de nouvelles unités de peuplement a augmenté de 40 pour cent au cours des six premiers mois de l'année. Depuis la publication du rapport du Quartet en juillet 2016^{iv}, qui demandait la fin immédiate de l'expansion des colonies, Israël a annoncé plusieurs milliers de nouvelles colonies et la légalisation rétroactive des *avant-postes* illégaux. En novembre 2016, une première version d'un « *regularisation bill* » a également été approuvée au parlement israélien^v. Cette loi conduirait à la légalisation rétroactive des colonies israéliennes construites sur des terres palestiniennes privées, ce que même la Cour suprême israélienne qualifie d'illégal.

L'expansion des colonies israéliennes va de pair avec une augmentation spectaculaire du nombre de destruction de structures palestiniennes en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Selon OCHA, 1.089 structures palestiniennes ont été détruites à Jérusalem-Est et en Cisjordanie tout au long de 2016, ce qui représente le double des chiffres observés en 2015. 1.593 Palestiniens se sont ainsi retrouvés mis à la rue. Jamais autant de structures palestiniennes n'avaient été détruites qu'en 2016^{vi}. Cette tendance semble se poursuivre cette année, les maisons de 151 Palestiniens ont en effet déjà été détruites durant la première semaine de 2017. Le 2 novembre 2016, un nouveau projet de loi a également été introduit au parlement israélien visant le soutien européen aux projets palestiniens dans la zone C.

Nouveau contexte politique

Le nouveau président américain Trump ne mettra plus aucun obstacle à l'expansion des colonies israéliennes. Le programme électoral du Républicain indique qu'il rejette "la fausse notion qu'Israël est une puissance occupante", et qu'il supprimerait toute référence à une solution à deux Etats. De futurs conseillers du président élu Trump ont par ailleurs déclaré que les colonies ne représentaient pas un obstacle au processus de paix, tandis que différents ministres israéliens et le nouvel ambassadeur des États-Unis en Israël ont quant à eux appelé à annexer la zone C et à mettre un terme à l'idée d'un Etat palestinien indépendant. Un solide leadership européen, politique et moral, est donc plus que jamais nécessaire afin d'appeler à la fin de la politique israélienne du fait accompli. C'est la seule façon de rendre possible une reprise de pourparlers de paix israélo-palestiniens qui aient du sens.

2. Développements récents

Le 23 décembre 2016, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté une résolution historique sur l'illégalité de la politique de colonisation israélienne. Quatorze pays ont appuyé la résolution. Les États-Unis se sont abstenus lors du vote.

Résolution 2334 appelle à un gel immédiat de la colonisation israélienne et invite les États membres de l'ONU à mener une politique claire de différenciation, en excluant systématiquement les colonies israéliennes de leurs relations avec Israël : « 2. *Exige de nouveau d'Israël qu'il arrête immédiatement et complètement toutes ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et respecte pleinement toutes les obligations juridiques qui lui incombent à cet égard (...)* 5. *Demande à tous les États, compte tenu du paragraphe 1 de la présente résolution, de faire une distinction, dans leurs échanges en la matière, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967*»^{vii}.

En outre, en mars 2017, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme publiera une base de données de toutes les entreprises impliquées dans les colonies israéliennes. Cette base de données sera mise à jour chaque année et pourra servir de guide pour une différenciation économique entre Israël et les colonies israéliennes.

3. Différenciation entre Israël et les colonies israéliennes

L'UE et ses Etats membres ont l'obligation juridique de ne pas reconnaître ni porter assistance aux colonies. Un rapport de François Dubuisson (2014), professeur en droit international à l'Université Libre de Bruxelles, identifie trois obligations que les Etats membres de l'UE doivent respecter ^{viii}:

- **Obligation de faire respecter le droit international humanitaire** : l'UE et la Belgique doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et faire cesser les violations liées à la colonisation et au droit à l'autodétermination.
- **Obligation de ne pas reconnaître comme licite une situation illégale** : l'UE et la Belgique ne peuvent entretenir une relation économique qui soit de nature à admettre l'autorité d'Israël sur le territoire palestinien ou à accorder des effets juridiques aux activités des colonies.
- **Obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation illégale** : l'UE et la Belgique ne peuvent entretenir des relations commerciales et économiques avec les colonies qui contribuent indubitablement à leur développement et leur pérennisation. Cela concerne à la fois le financement direct et le commerce de produits issus des colonies.

Dans un nouveau commentaire (mars 2016) sur l'article 1er commun aux quatre Conventions de Genève, le Comité international de la Croix-Rouge rappelle également l'interdiction absolue pour les Etats de porter consciemment assistance aux violations du droit international humanitaire par un autre Etat. Le think tank European Council on Foreign Relations (ECFR) a inventé le terme « différenciation » pour décrire les différentes mesures par lesquelles l'UE et ses Etats membres excluent les colonies de leurs relations bilatérales avec Israël, et montrent ainsi clairement qu'ils ne reconnaissent la souveraineté d'Israël qu'à l'intérieur des frontières de 1967^{ix}.

L'UE et ses Etats membres en effet ont déjà adopté un certain nombre de mesures de différenciation :

- **Lignes directrices** relatives à l'éligibilité des entités israéliennes établies dans les territoires occupés par Israël depuis juin 1967 et des activités qu'elles y déploient aux subventions, prix et instruments financiers financés par l'UE (Commission européenne, juillet 2013). Le programme

cadre européen de financement de la recherche Horizon 2020 a jusqu'ici constitué la principale application de ces lignes directrices.

- **Non reconnaissance des certificats délivrés par les autorités israéliennes** et donc interdiction d'entrée sur le marché européen pour les fruits et légumes bio (juin 2013), ainsi que pour les volailles, les œufs et produits laitiers provenant des territoires occupés (septembre 2014).
- **Messages communs** adressés par dix-sept Etats membres (dont la Belgique en juillet 2014) aux entreprises les avertissant des risques juridiques et économiques liés à leurs activités dans les colonies israéliennes.
- **Communication interprétative relative à l'indication de l'origine** des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967 (novembre 2015) : dans cette note, la Commission européenne rappelle la législation européenne en vigueur sur le sujet et l'obligation qui en découle d'étiqueter les produits issus des colonies israéliennes de manière adéquate. La Belgique (2014) ainsi que la Grande-Bretagne (2009) et le Danemark (2012) avaient préalablement publié des notes similaires.

Cependant la mise en œuvre de ces mesures n'est pas effective. Au sein de l'UE de plus en plus de voix appellent à approfondir la politique de différenciation. Ainsi, les consuls européens à Jérusalem-Est appellent, dans leurs « Jerusalem Report » de 2015 puis de 2016, à « *assurer la mise en œuvre complète et effective de la communication interprétative sur l'indication de l'origine des marchandises en provenance des territoires occupés par Israël depuis Juin 1967, et examiner l'élaboration de lignes directrices de l'UE sur la différenciation entre Israël et les colonies israéliennes dans d'autres domaines pertinents* ». En janvier 2016, le Conseil européen des ministres des Affaires étrangères a appelé à une nouvelle application du principe de la différenciation. Le think tank ECFR appelle également à un approfondissement du principe de la différenciation, et indique notamment que plusieurs institutions financières et banques israéliennes sont directement impliquées dans l'industrie de colonisation dans le territoire palestinien occupé^x. Se pose à ce propos la question des transactions « non-différenciées » entre les banques européennes et les banques israéliennes vis-à-vis de l'obligation de ces institutions financières de se conformer à l'obligation de ne pas donner un appui matériel à la colonisation. Les institutions financières israéliennes devraient en effet cesser leurs liens avec la colonisation si elles veulent continuer à attirer des investissements européens.

En Belgique, le Parlement fédéral a également adopté une résolution le 24 novembre 2016 qui demande au gouvernement fédéral d'approfondir la politique de différenciation. La résolution demande au gouvernement fédéral « *d'encourager sur le plan européen et sur le plan bilatéral l'approfondissement de la politique de différenciation entre les colonies israéliennes et Israël pour sauvegarder la solution à deux États; de veiller au fait que les colonies israéliennes ne bénéficient pas des relations bilatérales entre l'UE et Israël; de veiller à ce que l'application de cette politique de différenciation ne mène en aucun cas à une limitation des investissements européens dans des entités dont toutes les activités se déploient en dehors des colonies israéliennes et des infrastructures liées à ces colonies, à des sanctions économiques ou à un boycott à l'égard d'Israël* ».

4. Que peuvent faire la Belgique et l'UE ?

La Belgique et l'UE doivent immédiatement donner effet à la résolution historique et contraignante du Conseil de sécurité de l'ONU. Ils doivent exiger un gel immédiat de la politique de colonisation israélienne et poursuivre une politique cohérente de différenciation entre Israël et les colonies israéliennes. Ceci est possible à court terme : le 16 Janvier, lors du Conseil des ministres européens des Affaires étrangères, et le 15 janvier lors de la conférence internationale sur le processus de paix qui a lieu à Paris. L'UE devrait clairement montrer qu'elle n'offrira pas uniquement des « incitants » pour promouvoir la paix, mais qu'elle est également prête à utiliser une politique de « dissuasion » contre le maintien de l'occupation et l'expansion de la colonisation israéliennes^{xi}.

Le CNCD-11.11.11 et 11.11.11 recommandent donc les mesures suivantes :

SPF Affaires étrangères

1. Plaider au sein du Conseil des ministres européens des Affaires étrangères pour la demande d'un gel immédiat de l'expansion des colonies israéliennes, et assortir cette demande de conséquences concrètes si Israël ne s'y conforme pas.
2. Plaider au sein du Conseil des ministres européens des Affaires étrangères pour un approfondissement de la politique européenne de différenciation, y compris pour une interdiction des produits des colonies.
3. Clarifier les mesures concrètes qui seront prises pour donner suite à court terme à la Résolution 2334 du Conseil de sécurité des Nations Unies et à la résolution du Parlement fédéral sur « *le soutien de la Belgique à une reprise du processus de paix au Moyen-Orient* » (en particulier la demande 4 sur la différenciation).

SPF Economie et le ministère des Finances (douanes)

4. Prendre, en consultation avec le ministère des Affaires étrangères, des mesures supplémentaires pour mettre pleinement en œuvre la "communication interprétative" européenne sur l'étiquetage des produits des colonies (novembre 2015).

Commission des Relations extérieures de la Chambre

5. Demander au gouvernement fédéral de clarifier à court terme les mesures concrètes qui sont prises pour donner suite à la Résolution 2334 du Conseil de sécurité des Nations Unies et à la résolution du Parlement fédéral sur « *le soutien de la Belgique à une reprise du processus de paix au Moyen-Orient* » (en particulier la demande 4 sur la différenciation).
6. Organiser une audition parlementaire sur la mise en œuvre et l'approfondissement de la politique européenne de différenciation.

Contacts:

- **Nathalie Janne D'Othée**, Chargée de recherche et de plaidoyer Moyen-Orient et Afrique du Nord, CNCD-11.11.11, nathalie.janne@cncd.be, 0479/383268, @NatJanne.
- **Willem Staes**, Beleidsmedewerker Midden-Oosten 11.11.11, willem.staes@11.be, 0476/348177, @willemstaes.

ⁱ Voir article 49 de la IVe Convention de Genève et l'article 8.2 (b)(viii) du Statut de Rome.

ⁱⁱ Voir 11.11.11 (2014): 'Israëlische nederzettingen: struikelblok voor vrede', <http://www.11.be/wat-doet-11-11-11/beleidsbeïnvloeding/11-dossiers/item/israelische-nederzettingen-struikelblok-voor-vrede>.

ⁱⁱⁱ The World Bank (2013): 'Area C and the Future of the Palestinian Economy'. <http://documents.worldbank.org/curated/en/137111468329419171/West-Bank-and-Gaza-Area-C-and-the-future-of-the-Palestinian-economy> Zie ook United Nations Conference on Trade and Development (2016): 'Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory'. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/app2016d1_en.pdf

^{iv} Voir aussi 11.11.11, 'Briefing paper: Het Rapport van het Midden-Oosten Kwartet', 20 september 2016, http://www.11.be/downloads/doc_download/1902-briefing-paper-het-rapport-van-het-midden-oosten-kwartet

^v 'Ministerial Committee Approves Regulation Bill', 15 November 2016, Peace Now.

^{vi} 158 projets européens ont également été détruits au cours des dix premiers mois de 2016, pour une valeur de 519 020 euros. Ceci est également plus de deux fois plus qu'en 2015 (75 structures pour une valeur de 206.000 euros).

^{vii} Résolution 2334. Texte intégral : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2334%282016%29

^{viii} François Dubuisson (Centre de droit international-ULB), Les obligations internationales des États membres de l'UE concernant le commerce des produits des colonies israéliennes, CNCD-11.11.11, 11.11.11 & FIDH, Rapport, février 2014. <http://www.madeinillegality.org/IMG/pdf/fr-etude-dubuisson-madeinillegality.pdf>

^{ix} European Council on Foreign Relations, EU differentiation and Israeli settlements, July 2015 <http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu-differentiation-and-israeli-settlements3076>

^x Voir notamment Kuepper, B. (2016): 'Investments in Israeli Banks. A research paper prepared for BankTrack' en <http://www.whoprofits.org/sites/default/files/WhoProfits-IsraeliBanks2010.pdf>

^{xi} Lovatt, H. (2016): 'EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine', *European Council on Foreign Relations*, pp. 3-4.