



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY  
BRIEF

## REPENSER OSLO: COMMENT L'EUROPE PEUT-ELLE PROMOUVOIR LA PAIX EN ISRAËL-PALESTINE

Omar Dajani & Hugh Lovatt

### SUMMARY

- Les Accords d'Oslo ont doté Israël d'une couverture politique efficace pour maintenir une occupation prolongée et miner les perspectives d'une auto-détermination palestinienne via une solution à deux États. Ils ont également permis à Israël d'externaliser les coûts politiques et financiers de ses pratiques illicites. Si les défauts structurels du processus d'Oslo ne sont pas corrigés, toute nouvelle discussion menée par les États-Unis semble assurée de se solder encore une fois par un échec.
- Une occupation à durée illimitée est inacceptable. Les dirigeants européens doivent dénoncer clairement les efforts israéliens de pérenniser une réalité où Israël défavorise systématiquement les Palestiniens en faveur de ses colons.
- Les États européens ont le pouvoir d'influencer la dynamique négative sur le terrain et dans la salle de négociation. Si l'Europe pense véritablement que préserver la possibilité d'une solution à deux États est un impératif stratégique et moral, elle doit reconsidérer son approche en matière de pacification. En premier lieu, elle devrait miser davantage politiquement sur la redéfinition des mesures incitatives d'Israël en vue de mettre un terme à ses violations du droit international et encourager le renforcement de la souveraineté des institutions palestiniennes au lieu de se limiter au renforcement des capacités.

En 2017, les Palestiniens et les Israéliens ont posé plusieurs jalons. Il y a 100 ans, la Grande-Bretagne publiait la Déclaration de Balfour qui l'engageait à établir une patrie juive en Palestine. Cela fait 70 ans que la communauté internationale a approuvé le Plan de partition des Nations Unies, le premier d'une série d'efforts internationaux visant à parvenir à une solution à deux États. Il y a 50 ans, Israël envahissait et commençait à occuper la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et la bande de Gaza pendant la guerre des Six jours. Et il y a 30 ans, éclatait la première intifada palestinienne, brisant l'illusion qu'Israël pourrait maintenir son occupation militaire sans rencontrer de résistance.

Ces étapes importantes mettent en exergue non seulement la triste longévité du conflit mais également l'inefficacité des efforts internationaux à le résoudre. Pour l'instant, la solution à deux États reste l'objectif mais la confiance s'est éteinte dans la capacité du processus de paix au Proche-Orient, dans le cadre des Accords d'Oslo, à aboutir à un accord de paix et à mettre un terme au conflit. Les tentatives diplomatiques permanentes des États-Unis pourraient peut-être encore relancer les négociations entre Israéliens et Palestiniens, mais en l'absence d'un quelconque effort de corriger les défauts structurels du processus d'Oslo, ils sont certains de courir encore une fois à la faillite.

Les Accords d'Oslo, conçus initialement dans un cadre de résolution du conflit et de coopération bilatérale, ont, pendant pratiquement 25 ans, été transformés en un régime de gestion du conflit où il y a peu de contraintes sur l'action unilatérale d'Israël. Les gouvernements israéliens

successifs ont exploité le mécanisme juridictionnel complexe des Accords d'Oslo et ses nombreuses lacunes pour minimiser le transfert de territoire et d'autorité aux institutions palestiniennes. En revanche, ils l'ont utilisé pour couvrir l'expansion massive des activités israéliennes de colonisation en Cisjordanie.

La communauté internationale, craignant toujours d'assombrir l'ambiance autour des pourparlers de paix, a en général consenti aux Accords d'Oslo qui rendent les normes internationales plus confuses et marginalisent les institutions multilatérales. Dans le même temps, elle a fourni une aide financière importante, non seulement pour faciliter la construction de l'État palestinien mais également pour aider à réparer les conséquences de l'occupation pour les Palestiniens. Cette dynamique, créée par les Accords d'Oslo, a permis à Israël d'externaliser les coûts politiques et financiers de son occupation et a visiblement condamné les Palestiniens à un état de dépendance externe sans fin. Les Accords d'Oslo et le processus qu'ils ont déclenché ont de ce fait servi à pérenniser une occupation qu'ils étaient censés arrêter.

De nos jours, trois caractéristiques majeures définissent la nouvelle réalité sur le terrain :

1. L'annexion par Israël (*de jure* et *de facto*) de bandes de terre de Cisjordanie
2. L'imposition par Israël d'un régime discriminatoire systématique dans tous les territoires palestiniens occupés (TPO)
3. La fragmentation croissante de la vie politique et économique des Palestiniens due en partie à des restrictions paralysantes pour circuler dans leur propre territoire et y accéder.

Même si la situation peut sembler statique, ces caractéristiques placent les Palestiniens et les Israéliens sur la voie d'un conflit à durée illimitée.

L'absence de processus diplomatique satisfaisant réduit les perspectives de trouver une solution à deux États et donne du poids à ceux qui des deux côtés préfèrent des stratégies et des dénouements alternatifs. Une stratégie reposant sur les droits civiques palestiniens qui récuse directement les prémisses du sionisme en tant que mouvement d'auto-détermination du peuple juif remplacera peut-être le processus d'Oslo actuel. Ou bien la nouvelle réalité pourrait être encore plus instable, caractérisée par une plus grande fragmentation encore du mouvement national palestinien, une montée de l'extrémisme des deux côtés et une intensification des cycles de violence intercommunautaire et de répression de l'État.

Les pays européens ont le pouvoir d'influencer ces dynamiques mais jusqu'à présent ils se sont montrés réticents à l'idée d'utiliser les outils à leur disposition pour dissuader

Israël de continuer ses pratiques illicites ou pousser les factions palestiniennes vers une réunification nationale et une re-démocratisation. L'Europe peut être tentée de reculer et de n'apporter son aide qu'en tant qu'observateur de la nouvelle diplomatie américaine. Or si l'Europe pense véritablement que préserver la possibilité d'une solution à deux États est un impératif stratégique et moral, elle doit repenser le modèle actuel de rétablissement de la paix, qui a « consenti aux pratiques et aux politiques d'Israël » et n'a pas réussi à « contester efficacement le fondement de son occupation permanente du territoire palestinien ».<sup>1</sup>

Ce rapport s'appuie sur une note juridique du Dr Valentina Azarova qui tente d'identifier comment l'Europe peut le mieux résister aux efforts israéliens visant à : altérer irrévocablement la géographie politique et le caractère démographique des TPO, occulter le statut juridique des TPO et miner les possibilités d'une solution à deux États.<sup>2</sup> À cette fin, l'Europe doit poursuivre son action avec les pratiques de différenciation afin de s'assurer que ses actions et sa politique vis-à-vis d'Israël sont cohérentes avec son propre ordre juridique interne.<sup>3</sup> Elle devra également investir encore plus énergiquement le capital politique nécessaire pour réorienter les mesures incitatives d'Israël dans le but de mettre un terme à ses violations du droit international et, plus largement, à son occupation du territoire palestinien. Par ailleurs, l'axe de l'aide européenne à l'égard des institutions palestiniennes devrait passer du renforcement des capacités au renforcement de la souveraineté et s'employer à relégitimer les structures de la gouvernance palestinienne.

## Comment les Accords d'Oslo ont pérennisé l'occupation d'Israël

Pendant près de 25 ans, le processus de paix au Moyen-Orient a tourné autour des Accords d'Oslo – la série d'accords conclus par Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) entre 1993 et 1999. À maints égards, les Accords ont été une réussite. Ils ont poussé les deux camps à la négociation sur les questions de « statut permanent » qui ont alimenté le conflit palestinien-israélien, ils ont promu et entretenu la vision d'une solution à deux États et ils ont permis de contenir des cycles successifs de violence. Mais les Accords d'Oslo n'ont pas réussi à tenir l'essentiel des promesses du processus de paix : mettre un terme au conflit et garantir l'autodétermination palestinienne. Au lieu de cela, le cadre de la gestion du conflit qu'ils ont établi a servi à pérenniser soigneusement l'occupation d'Israël en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

<sup>1</sup> Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation: Consequences under an integrated legal framework", Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), 2 juin 2017, disponible à [http://www.ecfr.eu/publications/summary/israels\\_unlawfully\\_prolonged\\_occupation\\_7294](http://www.ecfr.eu/publications/summary/israels_unlawfully_prolonged_occupation_7294). (ci-après, Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation").

<sup>2</sup> Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation".

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur la différenciation et son application, voir : Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation"; Hugh Lovatt, "EU differentiation and the push for peace in Israel-Palestine", Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), 31 octobre 2016, disponible à [http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu\\_differentiation\\_and\\_the\\_push\\_for\\_peace\\_in\\_israel\\_palestine7163](http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu_differentiation_and_the_push_for_peace_in_israel_palestine7163). (ci-après, Hugh Lovatt, "EU differentiation and the push for peace in Israel-Palestine").

## *Un cadre pour l'unilatéralisme*

Les Accords d'Oslo ont donné naissance à une période transitoire qui ne devait durer que cinq ans. Or plus de deux décennies plus tard, ils continuent à façonner en profondeur la réalité sur le terrain et l'engagement international. Les Accords ont limité la présence militaire d'Israël dans les principaux centres de population palestinienne, ont ouvert la voie au retour de l'OLP dans les TPO et ont permis une auto-gouvernance limitée par le biais de l'établissement de l'Autorité palestinienne (AP). Ce faisant, ils ont aidé à préserver la cause palestinienne sur la scène internationale et ont consolidé la présence des institutions nationales palestiniennes sur le terrain.

En outre, les nombreux accords compris dans les Accords d'Oslo énoncent des dispositions de coopération détaillées dans toute une série de domaines – de la sécurité aux affaires civiles en passant par la gestion des ressources. Ceux-ci continuent d'avoir une incidence sur la vie quotidienne des Palestiniens. Mais ce qui a été conçu comme cadre provisoire à une coopération bilatérale dans l'attente d'un accord de paix s'est transformé en un régime bien enraciné qui n'a pas fait grand-chose pour entraver l'action unilatérale d'Israël, en assurant une couverture politique efficace à sa politique d'annexion rampante et en minant les perspectives de l'auto-détermination palestinienne.<sup>4</sup>

Même si les parties avaient accepté que les arrangements établis seraient provisoires, les Accords d'Oslo n'étaient guère explicites quant aux tenants et aboutissants de la transition des parties. Israël ne reconnaissait pas dans les Accords d'Oslo que la Cisjordanie et la bande de Gaza étaient des territoires occupés, bien que cela ait été depuis longtemps l'opinion de ses tribunaux et de l'ensemble de la communauté internationale. Israël ne reconnaissait pas non plus explicitement le droit des Palestiniens à l'auto-détermination ou au statut d'État indépendant – en se limitant à une reconnaissance indirecte des « droits légitimes du peuple palestinien ».<sup>5</sup>

L'imprécision des Accords d'Oslo quant au résultat final du processus a peut-être facilité le démarrage des négociations mais elle a considérablement compliqué la tâche des parties pour les mener à bien, en encourageant un marchandage serré et en les laissant reprendre leurs mauvaises habitudes avec l'arrivée de nouveaux gouvernements au pouvoir. S'étant engagés sur relativement peu de choses au départ, les gouvernements israéliens successifs ont essayé : d'édulcorer les termes de référence pour les négociations ; d'encourager la soumission internationale aux réalités qu'Israël a créées illégalement dans les TPO et d'obliger les Palestiniens à faire des concessions – tout cela

sans avoir à aller, en aucune manière significative, vers la désoccupation du terrain.

Trois caractéristiques clé des Accords ont permis à Israël d'agir unilatéralement pour renforcer son occupation même pendant les pourparlers de paix. Tout d'abord, le mécanisme juridictionnel des Accords a laissé Israël contrôler totalement la plupart de la Cisjordanie pendant la période intermédiaire – y compris un grand nombre des zones que les hommes politiques et urbanistes israéliens avaient ciblées depuis longtemps en vue de les octroyer pour des raisons idéologiques ou stratégiques. Deuxièmement, les nombreuses formulations ambiguës des Accords – relatives par exemple, à la proportion de territoires qui serait transférée à la juridiction palestinienne, au nombre de prisonniers palestiniens qui seraient libérés et à la question de savoir si les activités de peuplement continueraient pendant la période intermédiaire – ont donné aux leaders israéliens la possibilité d'interpréter leurs engagements aussi largement ou étroitement qu'ils le souhaitaient. Troisièmement, l'absence de mécanisme de résolution des différends par un tiers dans les Accords n'a laissé aux Palestiniens que peu de possibilités pour contester les interprétations de mauvaise foi des Accords.

Même si quelques Israéliens préconisent une adhésion scrupuleuse tant à la lettre qu'à l'esprit des Accords d'Oslo, les trois caractéristiques de ces accords ont donné aux adversaires du processus de paix de multiples occasions de limiter et de retarder sa mise en œuvre. Un territoire minimal et des pouvoirs très réduits ont été transférés à la juridiction de l'AP, tandis qu'Israël absorbait régulièrement les zones qui restaient entièrement sous son contrôle grâce à l'accélération de la construction de logements, de routes et d'autres infrastructures de peuplement.

## *Supplanter et jeter la confusion dans le droit international*

Les Accords d'Oslo ont davantage contribué à pérenniser l'occupation d'Israël en marginalisant le droit international en tant qu'outil de résolution des conflits et en lui substituant un système qui a dans les faits formalisé le déséquilibre inhérent des pouvoirs entre l'occupant et l'occupé. Tout changement de « statu quo » devait être négocié entre les deux camps, les Palestiniens jouant habituellement le rôle de suppliant. Même des obligations claires au regard du droit international, telles que l'interdiction d'activités de peuplement et la nécessité d'administrer les ressources des territoires occupés pour le compte de la population locale, étaient définies comme des sujets de négociation nécessitant des compromis de la part des Palestiniens.

En outre, Israël a utilisé les Accords d'Oslo pour obscurcir la clarté juridique avec laquelle le droit international considère son statut et ses obligations en tant que puissance occupante, le droit des Palestiniens à l'auto-détermination et l'étendue des responsabilités du pays tiers. Par exemple, les dirigeants israéliens soutiennent désormais que : les termes

<sup>4</sup> Comme disposé par l'article 7 de la Quatrième Convention de Genève, les différentes parties peuvent conclure des "accords spéciaux" définissant plus en détails les arrangements durant l'occupation que ceux prévus dans la Convention. Toutefois, en aucun cas ces accords ne peuvent « 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 ».

<sup>5</sup> "Article 3:3", les Accords d'Oslo, 1993, disponible à [http://cis.uchicago.edu/oldsite/sites/cis.uchicago.edu/files/resources/CIS-090213-israelpalestine\\_38-1993DeclarationofPrinciples\\_OsloAccords.pdf](http://cis.uchicago.edu/oldsite/sites/cis.uchicago.edu/files/resources/CIS-090213-israelpalestine_38-1993DeclarationofPrinciples_OsloAccords.pdf).

« territoires occupés » sont des termes à caractère politique et ne reflètent pas de détermination juridique contraignante au sujet du statut du territoire ou de la situation factuelle sur le terrain [créés par les Accords d'Oslo]<sup>6</sup>. Par ailleurs, Israël prétend que, dans la mesure où les Accords d'Oslo n'ont transféré ni l'autorité civile ni la sécurité de la Zone C – près de 60 % de la Cisjordanie – à l'AP, les activités permanentes de peuplement et le déplacement de la population palestinienne locale là-bas sont permis.

La bête noire du gouvernement israélien a été l'aide humanitaire internationale et l'aide au développement des communautés palestiniennes vulnérables de la Zone C. Depuis 2009, au moins 236 structures financées par l'Union européenne ont été démolies ou saisies par Israël. Et, selon l'UE, 600 structures supplémentaires (d'un montant de près de 2,4 millions d'euros) font l'objet d'ordres de démolition, d'expulsion ou d'arrêt des travaux.<sup>7</sup> Plus récemment, en juin 2017, Israël a détruit et confisqué pour 40 000 euros d'équipement appartenant à un projet d'électrification sponsorisé par le gouvernement danois du village de Jubbet Adh-Dhib en Zone C.<sup>8</sup> Dans chaque cas, le motif en était ostensiblement un manque de permis de construire israéliens, comme le Premier ministre, Benyamin Netanyahu, l'a expliqué : « ils construisent sans autorisation, à l'encontre des règles admises et ils essaient clairement de créer des réalités politiques là-bas ».<sup>9</sup>

Des organisations pro-colons ont de même élaboré des campagnes internationales autour de ces arguments, en présentant l'UE comme « agissant illégalement en finançant des constructions palestiniennes non autorisées dans des zones placées sous le contrôle israélien par le droit international. »<sup>10</sup>

Cette distorsion du droit international a créé une part d'incertitude en ce qui concerne les responsabilités juridiques d'Israël et les États tiers, y compris parmi certains membres du Congrès américain et divers parlements en Europe. Par exemple, à maintes reprises des députés européens ont demandé si le financement par l'UE d'activités dans la Zone C ne se faisait pas en violation des Accords d'Oslo et contre

6 "Comments submitted by the Israeli Football Association (IFA) to the draft report of the Chairman of the Monitoring Committee", 24 avril 2017. Voir aussi les déclarations du sous-ministre des affaires étrangères israélien Tzipi Hotovely dans lesquels il affirme que le terme d' "occupation" est une distorsion: Raphael Ahren, "Israelis cry foul as UN leaders lament 50 years of 'occupation'", the *Times of Israel*, 6 juin 2017, disponible à <http://www.timesofisrael.com/israelis-cry-foul-as-un-leaders-lament-50-years-of-occupation/>.

7 Le calcul de l'ECFR se fonde sur les données fournies par la vice-présidente Federica Mogherini au nom de la Commission européenne et du Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (UN-OCHA). Voir "UN OCHA Demolition Monthly Report to the EU", mai 2017 (on file); et "Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission in response question from the European Parliament", 9 août 2016, disponible à <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-005067&language=EN>.

8 Amira Hass, "Dutch Protest Israel Seizure of Palestinian Solar Panels They Funded in Cisjordanie", *Haaretz*, 1 juillet 2017, disponible à <http://www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/.premium-1.798792>.

9 "Aid or political meddling? Israel, EU spar over Palestinian buildings", the *Times of Israel*, 8 avril 2016, disponible à <http://www.timesofisrael.com/aid-or-political-meddling-israel-eu-spar-over-palestinian-buildings/>.

10 Jake Wallis Simons, "European Union is 'breaking international law by funding illegal Cisjordanie building projects'", the *Daily Mail*, 5 février 2015, disponible à <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2874883/EU-funding-illegal-building-West-Bank-says-report.html#ixzz4kXboKHGW>.

la volonté de l'État d'Israël.<sup>11</sup>

Le fait de brouiller les cartes juridiques a laissé plus d'un gouvernement et des acteurs privés tout aussi incertains de l'étendue de leurs propres responsabilités au moment de faire des affaires avec des entités liées à la colonisation. Dans ses délibérations en cours sur la controverse des équipes de football des colonies israéliennes, la FIFA a, par exemple, accusé le manque supposé de clarté juridique relative au contrôle exclusif d'Israël de la sécurité et des affaires civiles en Zone C, d'être responsable des retards répétés pris pour résoudre la question.<sup>12</sup>

Bien que l'objet de cette étude ne soit pas une réfutation péremptoire du révisionnisme historique, factuel et légal de tels arguments, il conviendra de rappeler que « les Accords ne dispensent pas Israël de ses obligations en matière de droit international humanitaire en tant que puissance occupante et ne signifient pas non plus que les représentants palestiniens peuvent renoncer aux droits qui ont été fragilisés par la violation des lois internationales par Israël. »<sup>13</sup>

#### *Marginalisation des institutions multilatérales*

Les Accords d'Oslo auraient pu éviter la pérennisation de l'occupation si la communauté internationale avait été prête à tenir Israël comme responsable des violations des accords et, plus généralement, du droit international. En lieu et place, la réticence de la communauté internationale a donné le feu vert aux leaders israéliens pour déterminer le rythme et l'étendue de tout mouvement allant dans le sens de la désoccupation et imposer des conditions politiquement indigestes à leurs interlocuteurs palestiniens lorsqu'ils voulaient contrecarrer les négociations de paix.

Les institutions multilatérales comme l'Assemblée générale des Nations unies, le Conseil de sécurité des Nations unies, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies et la Cour internationale de justice (CIJ) ont parfois tenté de clarifier le cadre juridique applicable et ses implications. Les institutions de l'UE ont fait de même et ont fermement expliqué l'applicabilité du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme aux TPO. Les Palestiniens ont également formé un recours en responsabilité auprès de mécanismes internationaux tels que la Cour internationale de justice (CIJ) afin de faire valoir leurs droits et de faire appliquer le principe de responsabilité face aux actions illicites d'Israël.

11 Voir, par exemple, la question avec demande de réponse écrite du député européen Franz Obermayr (ENF) à la Commission, E-006709-16, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bWQ%2bE-2016-006709%2b0%2bDOC%2bXML%2bVo%2f%2fEN&language=EN>; and a similar question by MEP Petr Mach (EFDD), E-007846/2016, available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-007846+0+DOC+XML+Vo//EN&language=pl>.

12 Pour aller plus loin, voir Martin Konecny et Hugh Lovatt, "Why FIFA bottled out of enforcing its own rules on Israel", *Middle East Eye*, 23 mai 2017, disponible à <http://www.middleeasteye.net/columns/fifa-has-three-options-deal-israeli-settlement-clubs-only-one-legitimate-821972348>.

13 Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation".



Or trop souvent, ce sont des gouvernements tiers eux-mêmes qui ont ignoré – et dans certains cas bloqué activement – ces processus. Depuis le commencement des Accords d’Oslo jusqu’en 2016, les États-Unis ont opposé leur veto à quatre projets de résolution du Conseil de sécurité des Nations unies condamnant Israël pour la construction de colonies.<sup>14</sup> Les responsables américains décidèrent de considérer que les Nations unies n’étaient pas le forum approprié pour traiter des questions négociées par les deux camps. De même, des tentatives pour convoquer les parties à la Convention de Genève sur ce sujet ont échoué ou ont été désamorcées par des gouvernements soucieux d’éviter d’empoisonner le climat politique des négociations.

Quelques États membres de l’UE ont même essayé de dissuader la Palestine de rejoindre la CPI et ont reproché aux résolutions du Conseil des droits de l’homme des Nations unies de se concentrer sur les violations du droit international par Israël. Plus récemment, le Royaume-Uni a expliqué qu’il s’est abstenu de voter une résolution du Conseil des droits de l’homme des Nations unies en mars 2016 sur les activités de colonisation d’Israël sous prétexte qu’une attention « disproportionnée et tendancieuse » donnée à Israël « durcissait les positions des deux côtés. »<sup>15</sup>

### *Financement de l’occupation d’Israël*

Les Accords d’Oslo ont pérennisé l’occupation en créant une situation de risque moral : même si Israël continue d’exercer un contrôle sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza, l’AP les dispense du fardeau d’avoir à fournir des services à la population palestinienne, tandis que des bailleurs d’aide internationale les soulagent des coûts de gestion du territoire.

Cela a fait du territoire palestinien le plus gros bénéficiaire per capita de l’aide internationale au monde,<sup>16</sup> avec une aide au développement par personne dépassant celle des dix autres plus gros bénéficiaires réunis.<sup>17</sup> L’UE seule, premier bailleur d’aide aux Palestiniens, a contribué à hauteur de 6 milliards d’euros en assistance de coopération bilatérale depuis 1993 à la Palestine,<sup>18</sup> y compris l’Autorité palestinienne et plusieurs agences des Nations unies, entre autres, notamment, l’Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

L’assistance internationale a permis naturellement de garantir un minimum de stabilité – et parfois des moyens de subsistance essentiels – à l’économie palestinienne

<sup>14</sup> Voir la liste de la Jewish Virtual Library des esquisses de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies critiquant Israël sur lesquelles les États-Unis ont posé leur veto, disponible sur <http://www.jewishvirtuallibrary.org/u-s-vetoes-of-un-security-council-resolutions-critical-to-israel>.

<sup>15</sup> Zinaida Miller, “Perils of Parity: Palestine’s Permanent Transition”, *Cornell International Law Journal*, vol. 47, (2014), pp. 332-414.

<sup>16</sup> Zinaida Miller, “Perils of Parity: Palestine’s Permanent Transition”, *Cornell International Law Journal*, vol. 47, (2014), pp. 332-414.

<sup>17</sup> Mikkel Bahl, “Verdens vildeste bistandseksperiment” [The world’s wildest assistance experiment], *Udvikling*, juin/juillet 2012, p.10, disponible sur <http://ipaper.ipapercms.dk/Udenrigsministeriet/Udvikling/2012/Udvikling32012/?Page=12>.

<sup>18</sup> “Answer given by Mr Hahn on behalf of the Commission, in response question from the European Parliament”, 7 mars 2017, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-008996&language=EN>.

et a aidé les institutions palestiniennes à se préparer à l’indépendance. Or il existe une limite à ce que la réforme du secteur sécuritaire et le renforcement des capacités technocratiques peuvent réaliser dans l’espace fragmenté et contraint créé par l’occupation israélienne.

Par ailleurs, l’assistance internationale crée une structure incitative perverse où les bailleurs absorbent les coûts du comportement illicite d’Israël mais prennent rarement des mesures coordonnées pour le contester – ou même le qualifier d’illégal. Prenons, par exemple, la réponse à l’imposition de restrictions par Israël à la libre circulation et au commerce des Palestiniens. Même si Israël s’est engagé dans les Accords d’Oslo à faciliter la circulation « libre et normale », conformément au droit international humanitaire et au droit international des droits de l’homme et même si les restrictions israéliennes constituent l’obstacle majeur à la croissance du secteur privé palestinien et coûtent à l’économie palestinienne des milliards d’euros chaque année, les coûts sont d’ordinaire (même s’ils ne le sont qu’en partie) couverts par l’assistance internationale. En outre, les mécanismes de coordination internationale des bailleurs tels que le Comité de liaison ad hoc se concentrent davantage sur ce que les Palestiniens devraient faire et non sur les obligations des Israéliens.<sup>19</sup>

L’aide internationale émanant de la communauté internationale a continué d’être étroitement liée aux progrès de la voie diplomatique mais comme la proportion d’aide humanitaire a augmenté par rapport à l’assistance au développement et que les perspectives de mettre un terme au conflit ont diminué, les bailleurs internationaux se trouvent confrontés à un dilemme. En réduisant leur aide aux Palestiniens, les bailleurs causeraient une souffrance humanitaire, mineraient l’AP et créeraient de l’instabilité dans les TPO. Néanmoins, continuer ainsi sans objectif politique clairement réalisable élimine toute mesure financière incitant Israël à mettre fin à son occupation et réduit le rôle d’Israël dans la réussite de l’économie ou des institutions politiques palestiniennes.

### *La bulle israélienne*

Pour beaucoup de Juifs israéliens, le statut des territoires et la Ligne verte elle-même sont devenus de plus en plus brouillés : 62 % d’entre eux ne considèrent plus la Cisjordanie comme un territoire occupé.<sup>20</sup> Toutefois, une majorité d’Israéliens juifs est toujours favorable à une solution prônant deux États dans le principe, compte tenu des implications démographiques liées à l’absorption de 4,4 millions de Palestiniens supplémentaires. La plupart d’entre eux – y compris parmi les colons – rejettent également la solution d’un seul État pour la même raison parce qu’Israël pourrait être confronté au choix entre démocratie et État

<sup>19</sup> Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin, et Massimiliano Cali, “Area C and the Future of the Palestinian Economy”, Banque mondiale, 2014, disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/257131468140639464/pdf/893700PUB0978100Box385270BooPUBLICo.pdf>, p.3. (ci-après, Orhan Niksic et al, “Area C and the Future of the Palestinian Economy”).

<sup>20</sup> “62% of Jewish Public: Holding onto Territories in Judea, Samaria Not An Occupation”, Israeli Democracy Institute, 4 juin 2017, disponible sur <https://en.idi.org.il/press-releases/15728>.

juif. Ces dilemmes, néanmoins, semblent bien éloignés de la situation actuelle.

En tout état de cause, les Israéliens pensent que le « statu quo » leur est avantageux. Les Accords d'Oslo ont créé une situation qui a préservé les Israéliens des conséquences négatives de l'occupation prolongée : à quelques exceptions près, leur situation en terme de sécurité a été stable depuis la fin de la seconde intifada et leurs frais en matière de relations internationales ont été minimes. En fait, le climat international et régional semble balancer en faveur d'Israël. Malgré quelques contretemps occasionnels, Israël a continué à développer un processus de normalisation des relations avec les pays arabes sunnites en coulisse et procède à des avancées diplomatiques en Afrique et en Asie.

Israël par conséquent n'est guère pressé d'arriver à une solution à deux États et se montre peu enclin à prendre les mesures concrètes qui s'imposent, qu'il s'agisse d'un retrait territorial, d'un simple règlement du problème des réfugiés palestiniens ou de l'établissement d'une capitale palestinienne souveraine à Jérusalem-Est. Personne par ailleurs n'a demandé aux Israéliens de choisir entre une solution à un État ou à deux États.

Sans une sorte de *deus ex machina*, il est difficile d'envisager un gouvernement israélien renonçant à sa promotion active de l'expansion de ses colonies, et encore moins prenant les mesures nécessaires pour parvenir à une solution à deux États en phase avec les attentes internationales. En tant que tel, compter sur un sursaut de lucidité où Israël s'orienterait de son propre gré vers la désoccupation et une véritable solution à deux États est une erreur. Au contraire, les Israéliens continueront à préférer ce qui leur semble être l'option la moins risquée, à savoir la consolidation de la réalité actuelle.

## Vers un conflit à durée indéterminée

### *Annexion du territoire palestinien*

Depuis le tout début de l'occupation, les dirigeants israéliens ont soutenu que conserver une grande partie de la Cisjordanie était un impératif stratégique et idéologique. Des plans politiques importants tels que le plan Allon et le plan Sharon reposaient sur la vision « un maximum de terres, un minimum d'Arabes », en vue de contrecarrer la création d'un État palestinien.<sup>21</sup> Même si cette vision n'était pas partagée à l'unanimité dans le milieu de la politique et de la sécurité d'Israël, elle inspirait les décisions quant au choix des emplacements des colonies de civils. Comme le reconnaissait franchement l'ancien premier ministre Ariel Sharon dans une interview en 2011 : « ce n'est pas un hasard si les colonies sont situées là où elles sont »,<sup>22</sup> leur situation

ayant été destinée à perpétuer le contrôle israélien sur la vallée du Jourdain, l'aquifère de montagne et d'autres sites d'importance militaire, historique ou religieuse.

Ce n'est pas un hasard non plus si le système juridictionnel complexe d'Oslo ressemble tant aux premiers plans de l'État d'Israël. Les Accords d'Oslo ont peut-être été imaginés pour permettre à Israël de conserver le choix entre plusieurs options en attendant la conclusion des pourparlers de paix, mais ils ont facilité l'annexion *de facto* du territoire de la Cisjordanie par Israël (sans parler du territoire autour de Jérusalem qu'Israël s'était déjà annexé *de jure*). Au lieu de transférer la plupart de la Zone C à la juridiction palestinienne, tel que cela était envisagé dans les Accords d'Oslo, Israël en a conservé le plein contrôle. Et en violation du droit international humanitaire, Israël a continué de s'appropriier les ressources de cette région – eau, roche, minéraux – à l'intention de sa propre population. Israël a restreint l'accès des Palestiniens à la Zone C et son développement, réservant moins de 1 pourcent du territoire à leur usage et en accordant même que très rarement des permis de construire dans ce 1 pourcent.<sup>23</sup> Cela a donc nettement limité l'accès aux 1,9 millions de résidents palestiniens de la Bande de Gaza à la Cisjordanie en général, en maintenant la population largement composée de réfugiés, confinée dans une minuscule enclave territoriale pendant qu'Israël absorbe des pans entiers de la Cisjordanie.

Ces dernières années, l'entreprise colonisatrice d'Israël s'est également intensifiée. On compte environ 386 000 colons en Cisjordanie dans la Zone C (et dans la zone H-2 d'Hébron contrôlée par les Israéliens) et 208 000 dans Jérusalem-Est – plus du double qu'en 1993.<sup>24</sup> Israël a investi en gros 16 milliards d'euros dans la construction des colonies, ainsi que dans des infrastructures de transport qui les relient à Israël.<sup>25</sup> Les colonies ne sont pas seulement reliées à Israël par une vaste infrastructure physique mais également par une infrastructure juridique solide. Les Israéliens qui résident et font des affaires dans le territoire occupé sont largement régis par le droit israélien. En outre, la Knesset a même récemment affirmé son autorité pour réglementer les terres privées palestiniennes en Cisjordanie.

Comme le projet de l'ECFR intitulé « Two-State Stress Test » l'a souligné, chaque colonie individuelle fonctionne à plusieurs niveaux pour empêcher la résolution du conflit, en représentant :

« une communauté de citoyens israéliens ayant naturellement tendance à être opposés à leur éviction ; un noyau d'une zone de sécurité multicouches qui nuit à la liberté de circulation des Palestiniens, à leur logement et à

23 Orhan Niksic et al, "Area C and the Future of the Palestinian Economy", Banque mondiale, p. 4, disponible à <http://documents.worldbank.org/curated/en/257131468140639464/Area-C-and-the-future-of-the-Palestinian-economy>.

24 "Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem", United Nations High Commissioner for Human Rights (U.N. doc. A/HRC/34/38), mars 2017, p. 4.

25 Shaul Arieli, Roby Nathanson, Ziv Rubin, et Hagar Tzameret-Kertcher, "Historical Political and Economic Impact of Jewish Settlements in the Occupied Territories", Israeli European Policy Network, 2009, disponible à <http://just250.net/iepn/images/stories/papers/papershauriarieli.pdf>.

21 Adam Hanieh et Catherine Cook, "Sharon's Road Map", MERIP, 1 juin 2013, disponible sur [http://www.merip.org/newspaper\\_opeds/oped060103-1](http://www.merip.org/newspaper_opeds/oped060103-1); et Noam Sheizaf, "This is Netanyahu's final status solution", 972 Magazine, disponible à <https://972mag.com/this-is-netanyahus-final-status-solution/94938/>.

22 Peter Hirschberg, "Blow to efforts to renew security cooperation, as Sharon outlines contours of future settlement", *Haaretz*, 14 avril 2001, disponible à <http://lists.mcgill.ca/scripts/wa.exe?A2=indo104b&L=fogofnet&F=&S=&P=10080>.

leurs vies de tous les jours dans un rayon qui va bien au-delà des frontières physiques de la colonie ; un pôle sur un réseau, nécessitant des liens avec d'autres colonies et le territoire d'Israël, des liens sous forme de routes et d'infrastructures souvent réservées aux Israéliens et aux patrouilles militaires ; et c'est le progéniteur d'autres points d'implantation, avec de nombreuses colonies existantes installant des avant-postes au-delà de leurs zones résidentielles d'origine ».<sup>26</sup>

Le développement des colonies juives en Cisjordanie (y compris à Jérusalem-Est) et leur absorption progressive dans Israël fait qu'il devient de plus en plus difficile pour le gouvernement israélien de prendre des mesures permettant l'établissement d'un État palestinien viable et contigu. Si Israël devait se retirer jusqu'à la Ligne verte (avec, au mieux, des échanges mineurs de terres comparables) en phase avec les paramètres approuvés à l'échelon international pour aboutir à une solution à deux États, il devrait évacuer plus de 100 000 colons et les loger ailleurs. En tout état de cause, en Israël la tendance politique va plutôt dans le sens opposé, vers une formalisation progressive de ce qui jusqu'à maintenant a été une annexion *de facto* de la Cisjordanie.

Cette trajectoire – vers une annexion pure et simple (ou *de jure*) – transparait dans la convergence des voix de droite comme de gauche de la politique israélienne en faveur d'une « séparation unilatérale » des Palestiniens. Des plans récemment mis en avant par des représentants des partis Travailiste, Likoud, Yesh Atid et Bayit Yehudi reposent sur le postulat selon lequel il n'existe aucune perspective imminente d'aboutir à une solution à deux États et qu'Israël devrait par conséquent agir unilatéralement pour façonner les réalités sur le terrain en sa faveur en vue d'éviter de marcher comme un somnambule dans une réalité à un État. Le pourcentage des terres de Cisjordanie devant être annexées par Israël varie en fonction de chaque plan mais tous ces plans formaliseraient l'emprise d'Israël sur des pans entiers de la Cisjordanie et favoriseraient l'autonomie palestinienne durable dans les Zones A et B où les questions de sécurité seraient principalement sous le contrôle israélien. Ces étapes permettent également aux dirigeants israéliens de reporter toute conversation sur la désoccupation à une date ultérieure.

### *Flou juridique pour les Palestiniens*

Les Palestiniens du territoire occupé sont maintenus dans un flou juridique – privés aussi bien des droits détenus par les citoyens d'Israël et des protections qui leur sont garanties par le droit international humanitaire en tant qu'individus vivant sous occupation.

Parallèlement au processus de l'annexion *de facto* de la Zone C, Israël a imposé *de jure* un régime de discrimination systématisée dans tout le territoire occupé. Dans certaines parties de la Cisjordanie, les Palestiniens et les colons israéliens vivent à quelques mètres les uns des autres, or la loi leur

<sup>26</sup> "Israel-Palestine: Two-State Stress Test", Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), 2013, disponible à <http://www.ecfr.eu/mena/tsst>.

donne des droits et des avantages sensiblement différents.<sup>27</sup>

Comparez par exemple, la situation d'un Palestinien résidant dans un village en Zone C avec un résident d'une colonie israélienne voisine :

- La maison du colon ne peut pas légalement être fouillée sans mandat mais tout gradé ou soldat autorisé israélien peut perquisitionner le domicile du Palestinien sans mandat ;
- Le colon israélien est soumis au droit pénal israélien et s'il est arrêté, comparait en justice devant un tribunal en Israël. En revanche le Palestinien, s'il est arrêté après une altercation avec un Israélien, comparait en justice devant un tribunal militaire israélien au titre du code de justice militaire, ce qui lui offre peu de garanties procédurales ;
- Alors que le colon israélien doit être présenté devant un juge dans les 24 heures qui suivent son arrestation, le Palestinien doit parfois attendre jusqu'à 96 heures ;
- Le colon peut organiser une manifestation comprenant jusqu'à 50 personnes sans autorisation. En revanche, le Palestinien doit obtenir une autorisation si plus de dix personnes y participent ;
- Le colon a le droit de donner son opinion dans les processus d'aménagement urbain/du territoire qui ont une incidence sur ses biens ou son mode de vie. En revanche, le Palestinien n'a aucun accès à ces canaux de communication et depuis des décennies n'a eu aucune possibilité de demander une quelconque modification des documents d'aménagement de son village ;
- Si le colon israélien, au titre de la « Loi de régularisation » récemment adoptée, construit illégalement sur une terre appartenant en bien propre à des Palestiniens, des autorités militaires peuvent s'approprier cette terre et l'attribuer à cette personne. Le Palestinien n'a pas ce droit et ses biens risquent d'être démolis à cause de cette infraction ;
- Le colon israélien peut légalement entrer dans Jérusalem pour recevoir des soins médicaux, prier dans les lieux saints ou simplement faire des courses à chaque fois qu'il le souhaite. En revanche, le Palestinien doit demander une autorisation même pour entrer dans Jérusalem-Est occupée ; et
- Tandis que le colon israélien peut voter aux élections qui décident qui va le représenter à la Knesset – et détenir l'autorité pour élaborer ou modifier ces règles – le Palestinien ne le peut pas.

Les Palestiniens peuvent naturellement voter dans les élections de l'AP lorsqu'elles ont lieu, si elles ont lieu. Ce droit, toutefois, a des conséquences limitées parce que l'AP

<sup>27</sup> "One Rule, Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in la Cisjordanie", Association for Civil Rights in Israel, 1 août 2012, disponible à <http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf>.

manque de souveraineté effective sur le territoire palestinien. Plus important encore, l'AP n'a pas d'autorité sur l'armée d'Israël qui contrôle les principaux aspects de la vie des Palestiniens sur tout le territoire occupé et qui fréquemment pénètre dans les zones sous juridiction palestinienne (y compris la Zone A sous contrôle palestinien) à leur gré. On estime que depuis le commencement de l'occupation en 1967, 40 pourcent de l'ensemble de la population masculine palestinienne a été détenue par l'armée israélienne.<sup>28</sup> Israël décide si les résidents palestiniens du territoire occupé peuvent traverser les frontières internationales ou non et même se déplacer entre des villes en Cisjordanie. Israël décide également quels produits peuvent parvenir aux Palestiniens et dans quelle mesure ils peuvent exploiter leur propre eau et autres ressources naturelles sur lesquelles le droit international leur donne une souveraineté permanente.

Même si le droit international n'oblige pas une puissance occupante à laisser la population du territoire occupé voter lors de leurs élections nationales, il lui interdit clairement d'installer ses propres citoyens sur ce territoire et d'établir un régime juridique qui privilégie ses propres citoyens par rapport à la population locale. De même, tandis que le droit international octroie à une puissance occupante une latitude considérable sur la façon dont un territoire occupé est géré au profit de la population locale et quant aux droits civils et politiques dont jouissent les résidents du territoire, cette latitude repose sur le caractère temporaire de l'occupation et le respect scrupuleux des protections accordées par le droit humanitaire.<sup>29</sup>

Les inégalités flagrantes qui existent entre Israéliens et Palestiniens sont exacerbées par les restrictions imposées à la circulation des personnes et des biens palestiniens. Dans un territoire qui couvre environ la moitié de Chypre, les Palestiniens vivent sous une pléiade de régimes juridiques différents. En Cisjordanie, le territoire est divisé non seulement en Zones A, B et C mais également en enclaves où des restrictions spéciales s'appliquent : les quartiers de Jérusalem-Est à l'intérieur du mur et en-dehors du mur sont soumis à des règles différentes, par exemple, et des restrictions spéciales également à la vallée du Jourdain et dans les zones qui longent la frontière avec Israël, ainsi que pour les réserves naturelles et les zones militaires de tir.

Par ailleurs, en vertu de la « politique de séparation » qu'Israël a imposée, il est formellement interdit aux résidents palestiniens de la Bande de Gaza de se rendre en Cisjordanie, et vice versa, à quelques exceptions près seulement.<sup>30</sup> En raison du blocus qui est imposé par Israël et l'Égypte, les résidents palestiniens de la Bande de Gaza sont également soumis à des restrictions considérables sur la circulation des marchandises – aussi bien à l'intérieur et en dehors de la Bande depuis la Cisjordanie et les marchés mondiaux. Ces mesures isolent la Bande de Gaza (et ses

28 "Palestinian Political Prisoners in Israeli Prisons", Addameer, janvier 2014, disponible à [http://www.addameer.org/files/Palestinian%20Political%20Prisoners%20in%20Israeli%20Prisons%20\(General%20Briefing%20January%202014\).pdf](http://www.addameer.org/files/Palestinian%20Political%20Prisoners%20in%20Israeli%20Prisons%20(General%20Briefing%20January%202014).pdf).

29 Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation".

30 "Separating land, separating people", Gisha, juin 2015, pp. 4-6, disponible à <http://gisha.org/publication/4379>.

1,9 millions d'habitants) du reste des TPO et facilitent sans doute l'annexion par Israël de la Cisjordanie en réduisant l'accès au territoire à de nombreux Palestiniens vivant à Gaza.

Le régime imposé aux TPO compromet l'engagement d'Israël décrit dans les Accords d'Oslo (et en vertu du droit international humanitaire) de ne pas altérer le statut ou l'intégrité du territoire dans l'attente d'un accord de paix définitif. Les pratiques israéliennes exacerbent également les divisions et les inégalités parmi les Palestiniens, en sapant leur capacité à exercer leur droit à l'auto-détermination en tant que peuple.

La communauté internationale n'a cessé d'affirmer que le peuple palestinien avait le droit à l'auto-détermination, ainsi qu'aux protections accordées par le droit applicable en matière d'occupation. Les résidents palestiniens du territoire occupé se retrouvent au contraire maintenus dans un flou juridique – en ne jouissant ni des droits garantis aux personnes protégées par le droit applicable en matière d'occupation ni de ceux accordés aux citoyens d'un État souverain en vertu du droit relatif aux droits de l'homme. Le résultat a été « le maintien d'une pratique systématique de discrimination raciale dans le territoire occupé » qui peut uniquement être résolu en mettant un terme à l'occupation.<sup>31</sup>

### *L'avenir du mouvement de libération de la Palestine*

Pour l'instant, la solution à deux États reste la solution préférée de L'OLP et d'une majorité de la population palestinienne.<sup>32</sup> Même le Hamas a indiqué sa volonté d'accepter un État palestinien fondé sur les frontières antérieures à juin 1967.<sup>33</sup> Cependant, les sondages laissent penser que le scepticisme grandissant quant aux perspectives d'une percée diplomatique s'est traduit par un soutien croissant des Palestiniens en faveur d'un État binational dans lequel les « Palestiniens et les Juifs seront des citoyens du même État et jouiront des mêmes droits. »<sup>34</sup>

Sans progrès tangible vers la désoccupation et face à des perspectives d'indépendance qui s'évaporent rapidement, ce serait une erreur de prétendre que la stratégie de libération palestinienne reposera pour toujours sur une foi aveugle dans la solution à deux États et dans le processus de paix d'Oslo. Les dirigeants palestiniens peuvent uniquement vendre à leur public l'idée d'auto-gouvernance fondée sur un État indépendant certes alléchant mais toujours hors d'atteinte depuis si longtemps. Par ailleurs, il convient de rappeler que le mouvement de libération de la Palestine est antérieur à l'idée d'une solution à deux États.

31 Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation", pp.9-10.

32 Voir le sondage du Palestinian Center for Policy and Survey Research, 16 février 2017, disponible à <http://www.pcpsr.org/en/node/678>.

33 Pour une analyse des positions du Hamas sur Israël et sur la solution à deux États, voir Hugh Lovatt, "Time to bring Hamas in from the cold", *Middle East Eye*, 3 mai 2017, disponible à <http://www.middleeasteye.net/columns/time-bring-hamas-cold-1168619508>.

34 Voir le sondage du Palestinian Center for Policy and Survey Research, 16 février 2017, disponible à <http://www.pcpsr.org/en/node/678>.



L'absence prolongée de perspectives réelles quelconques destinées à mettre un terme à l'occupation aura inévitablement un impact sur les calculs stratégiques palestiniens qui pour le moment restent massivement concentrés sur l'engagement diplomatique, le multilatéralisme et les arguments du droit international. Croire que la souveraineté est indéfendable par le biais de la diplomatie incite la population à soutenir chaque jour davantage les stratégies alternatives de libération de la Palestine en vue de mettre un terme à l'occupation. Le mouvement Boycott, Désinvestissement et Sanctions (BDS) est un exemple frappant de cette tendance.

La configuration d'une stratégie palestinienne future est moins certaine – d'autant plus si l'on tient compte de l'éventualité bien réelle d'une crise de succession au sein du leadership palestinien. La stratégie de libération palestinienne post-Mahmoud Abbas pourrait mettre davantage l'accent sur la mobilisation en faveur des droits des citoyens dans le modèle actuel à deux États ou basculer vers un appel en faveur de l'égalité des droits pour tous « entre le fleuve et la mer », remettant directement en cause les prémisses du sionisme comme le mouvement de l'auto-détermination des Juifs en Israël. Alternativement, pourrait apparaître un plus grand soutien de la population en faveur d'un retour à la résistance armée à l'occupation ou la prédominance de la violence nihiliste perpétrée actuellement par des Palestiniens en Israël et dans les TPO, ou bien un mélange de tous ces facteurs.

L'Europe a ignoré les fréquentes menaces du président Mahmoud Abbas de déchirer les Accords d'Oslo, de remettre les clés de l'AP à Israël ou d'abandonner complètement la coopération en matière de sécurité. Or la communauté internationale a très peu réfléchi à ce qui se passera après l'inévitable départ du leader de 82 ans et n'a rien fait non plus pour aider à jeter les bases d'une transition de leadership en douceur qui pourrait renouveler la légitimité des efforts de maintien de la paix.

Quelle que soit la direction prise, une nouvelle réalité instable risque d'émerger à la suite du départ d'Abbas. Cette nouvelle réalité sera probablement assortie de la fragmentation régulière du mouvement national palestinien et de toute évidence des opérations militaires israéliennes inévitables à Gaza – sans parler du risque toujours présent d'un débordement régional. Une telle situation pourrait donner lieu à des choix politiques et moraux bien plus difficiles pour Israël et ses amis de la communauté internationale que ceux rencontrés aujourd'hui.

## Maintenir le statu quo : les contours d'une nouvelle stratégie européenne

Tandis qu'une solution à deux États reste l'issue préférée pour résoudre le conflit, la voie diplomatique conduisant à cette dernière manche a été régulièrement érodée par l'évolution de la situation sur le terrain. En théorie, l'annexion rampante d'Israël reste réversible. Cependant, chaque nouvelle colonie augmente le coût politique et

financier de la paix. Par ailleurs, Israël, avec ses offensives régulières à l'égard des institutions nationales palestiniennes pourrait au bout du compte à son tour prétendre qu'il lui manque un partenaire palestinien dans une prophétie auto-satisfaisante, produisant ainsi une réalité politique encore plus fragmentée et une situation sécuritaire bien moins gérable que ce que nous voyons aujourd'hui.

Compte tenu qu'il est peu probable qu'on assiste à une avancée quelconque vers la désoccupation de la part d'Israël, un engagement international concerté est indispensable. Or avec les meilleures intentions du monde, l'Europe a donné la priorité aux négociations de paix dans le cadre des Accords d'Oslo sur tout le reste – y compris sur les efforts visant à mettre un terme à l'occupation. En ce faisant, elle a créé une structure d'incitation perverse qui a permis de pérenniser l'occupation et le soutien des Israéliens à cet égard. Apporter des modifications mineures ne changera pas par conséquent la dangereuse trajectoire prise des deux côtés, tandis que prodiguer des soins palliatifs aux Palestiniens ne garantit pas non plus une stabilité à long terme dans les TPO.

Actuellement, face aux tentatives des Américains de reprendre les négociations avec les deux camps, il est tentant pour l'Europe de faire un pas en arrière et d'applaudir aux efforts américains. Mais si l'Europe est fermement convaincue que préserver la possibilité d'une solution à deux États est un impératif stratégique et moral, elle doit être prête à maintenir le statu quo face aux tentatives d'Israël de changer irrévocablement la géographie politique et le caractère démographique des TPO. L'UE devrait arrêter de renforcer le statu quo et œuvrer en faveur d'un changement positif sur le terrain. Elle doit également agir avec un regain de confiance et faire preuve d'une plus grande volonté de travailler indépendamment du gouvernement Trump.

Une simple épreuve de vérité pour la politique de l'UE devrait être de savoir si elle soutient la souveraineté palestinienne et encourage Israël à la désoccupation ou bien si elle soutient l'occupation prolongée d'Israël. L'Europe devra non seulement s'assurer que ses politiques en Israël/Palestine sont cohérentes avec les obligations résultant de son ordre juridique interne conformément à l'obligation légale de tous les États de mettre un terme à l'occupation de la Palestine.

### *Consolider la différenciation de l'UE*

Le moment est venu pour les États européens de mener une stratégie qui exploite le cadre normatif du droit international pour soutenir leurs objectifs de politique étrangère. Le point de départ de ces efforts reste la nécessité de préserver l'ordre juridique interne de l'EU contre les pratiques d'Israël considérées comme illégales par tous les pays. Compte tenu des positions et des engagements de l'UE sur le statut et les conséquences des actions israéliennes en droit international, elle ne doit pas laisser ses actions conférer une reconnaissance de la souveraineté israélienne sur les TPO ou donner effet aux agissements d'Israël considérés

comme illicites sur le plan international.

Garantir le bon fonctionnement du droit européen de cette manière peut également servir à altérer la structure incitative d'Israël et, de ce fait, alimenter un débat national sur les priorités des Israéliens. Dans la mesure où l'on demande aux institutions et aux projets israéliens d'exclure les colonies pour bénéficier de subventions, participer à des programmes, voire approfondir les relations avec l'UE, les Israéliens sont mieux à même d'internaliser les coûts de l'entreprise de colonisation. Les Israéliens devraient comprendre qu'il y a un choix à faire entre l'élargissement et l'amélioration des relations avec l'UE – son principal partenaire commercial – et maintenir une occupation qui défie les normes fondamentales du droit international.

Un tel effort réaffirmerait et tirerait parti des pratiques de différenciation existantes de l'UE.<sup>35</sup> À leur crédit, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure ont fait des progrès sensibles à cet égard. Ils peuvent également s'attribuer le mérite d'encourager une obligation légale qui a contribué à la préservation de la solution à deux États. Pour être efficaces, cependant, les États membres de l'UE doivent participer proportionnellement au niveau de leurs relations bilatérales avec Israël.

Les rapports antérieurs de l'ECFR sur la différenciation de l'UE ont décrit un nombre de mesures dont les États membres de l'UE devraient tenir compte mais il convient encore une fois de rappeler quelques-unes des principales recommandations. Les États membres de l'UE devraient :

1. Identifier les aspects de leurs relations bilatérales avec Israël où le droit communautaire et le droit national sont insuffisamment appliqués en passant en revue les accords existants avec Israël afin de s'assurer que ces derniers excluent bien toutes les entités et activités liées aux colonies.
2. Adopter leurs propres lignes directrices nationales interdisant le versement de fonds publics aux entités et activités liées aux colonies, calquées sur les pratiques déjà mises en place par l'UE et l'Allemagne.
3. S'assurer que leurs citoyens et entreprises agissent en totale conformité avec le droit national et international dans leurs transactions avec les entités des colonies israéliennes, et mettent en place des conseils aux entreprises via des mesures réglementaires nationales.<sup>36</sup> De même, les États membres devraient s'intéresser activement aux entreprises relevant de leur juridiction nationale afin de s'assurer qu'elles ont pleinement connaissance du statut juridique des TPO et des risques juridiques inhérents à leurs activités

<sup>35</sup> Pour une vue d'ensemble des mesures de l'Union européenne et des pays de l'UE pour différencier Israël des colonies, voir le travail de l'ECFR sur ce sujet : Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation", pp.11-13; Hugh Lovatt, "EU differentiation and the push for peace in Israel-Palestine"; Hugh Lovatt et Mattia Toaldo, "EU differentiation and Israeli settlements", Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), 22 juillet 2015, disponible à <http://www.ecfr.eu/publications/summary/eu-differentiation-and-israeli-settlements3076>.

<sup>36</sup> Une liste des pays qui ont mis en place un système de conseil aux entreprises peut être trouvée ici : Hugh Lovatt, "EU member state business advisories on Israeli settlements", Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), 2 novembre 2016, disponible à <http://www.ecfr.eu/article/eu-member-state-business-advisories-on-israeli-settlements>.

économiques et financières dans les colonies, compte tenu du fait qu'elles sont construites sur des terres appropriées illégalement en territoire occupé qui n'est pas reconnu comme faisant partie du territoire d'Israël.<sup>37</sup>

4. Encourager la Commission européenne à informer les ressortissants de l'UE opérant et/ou investissant dans des entités liées aux colonies des risques inhérents à ces activités, en s'appuyant sur les messages communs adoptés par 18 États membres, ainsi que sur la réponse récente donnée par la Vice-Présidente Federica Mogherini au nom de la Commission relative aux transactions financières entre les institutions financières établies dans l'UE et celles établies en Israël liées aux entités ou activités des colonies.<sup>38</sup>

#### *Intensifier et élargir la différenciation : RCSNU 2334*

Les États européens ont joué un rôle important dans l'élargissement du processus de différenciation en dehors de l'Europe. Les membres de l'UE du Conseil de Sécurité des Nations unies ont soutenu la Résolution 2334 en décembre 2016 qui, au paragraphe 5, appelle tous les États à « faire une distinction, dans leurs échanges en la matière, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967 ».<sup>39</sup> Cette clause s'appuie sur la propre pratique de différenciation de l'UE, rejoignant les termes des conclusions et déclarations de son propre Conseil des affaires étrangères (FAC).<sup>40</sup>

En mars 2017, cinq membres de l'UE du Conseil des droits de l'homme de l'ONU – avec le soutien de quatre États membres de l'UE supplémentaires n'étant pas membres actuellement du CDHNU – ont également permis d'adopter une résolution sur les colonies israéliennes contenant la plus forte sémantique de la différenciation à ce jour.<sup>41</sup> Cela ne faisait pas seulement écho à la demande du Conseil de Sécurité de l'ONU aux États membres de mettre en œuvre une distinction territoriale entre Israël et les TPO mais mettait également l'accent sur « l'importance pour les États d'agir conformément à leur propre législation nationale pour promouvoir le respect du droit international humanitaire concernant les activités commerciales qui se traduisent par des violations des droits de l'homme », comme celles qui découlent des pratiques israéliennes dans les TPO.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Pour plus d'informations sur le financement des colonies israéliennes par l'Europe, voir Hugh Lovatt, "EU differentiation and the push for peace in Israel-Palestine".

<sup>38</sup> Voir: "Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission", Parlement européen, 13 juin 2017, disponible à <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2017-002582&language=EN>.

<sup>39</sup> "United Nations Security Council Resolution 2334", Conseil de sécurité des Nations Unies, 23 décembre 2016, disponible à <http://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>.

<sup>40</sup> Pour une vue d'ensemble plus détaillée du langage EU FAC, voir Hugh Lovatt, "EU differentiation and the push for peace in Israel-Palestine", p.6.

<sup>41</sup> Les cinq États membres de l'UE ayant voté en faveur de cette résolution étaient la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovaquie (en plus de la Suisse, qui n'est pas un État membre). Cette résolution a reçu le soutien extérieur de quatre États membres de l'UE qui ne siègent pas au Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU: l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg, et Malte (Correspondance de l'ECFR avec un délégué de l'CDHNU).

<sup>42</sup> Résolution du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé, UN Doc HRC/A/34/L.41, 21 mars 2017, disponible à <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/4130476E4C2172CF852580ECC00510FA3>.

Étant de loin l'acteur le plus avancé sur ce plan, l'UE et ses États membres peuvent encourager d'autres États à mettre en œuvre la clause 5 de la RCSNU 2334 en attirant l'attention sur les efforts qu'ils ont déployés ainsi que d'autres tiers (tels que les États-Unis et la Chine) pour séparer leurs relations avec Israël de ses activités de peuplement.<sup>43</sup> Prises ensemble, ces mesures de différenciation préexistantes peuvent servir de guide à d'autres voulant s'assurer que leurs relations avec Israël sont menées conformément au droit international et à la RCSNU 2334.

### *Instiller et exiger la clarté*

En protégeant Israël contre toute responsabilité, les pays tiers ont non seulement permis la continuation de ses pratiques illicites mais ont également sapé les instruments mêmes qui étaient destinés à éviter qu'une telle situation survienne avant toute chose. Protéger un État quel qu'il soit des conséquences juridiques de ses actions mine le fonctionnement de l'ordre juridique international au détriment de tous. Un retour en arrière apparent sur les positions et engagements consensuels à l'égard du conflit permet également aux Israéliens et aux Palestiniens d'écarter plus facilement l'UE en tant qu'acteur politique.

L'Europe ne peut pas imposer un accord de paix mais peut continuer à défendre la possibilité d'une solution à deux États et créer les conditions de négociations futures. À cette fin, la politique de l'UE devrait utiliser le droit international comme guide.

Les tentatives unilatérales visant à obscurcir ou à changer purement et simplement le statut juridique des TPO doivent toujours se voir opposer par une réaffirmation ferme et cohérente du cadre normatif établi depuis longtemps de gestion et de résolution des conflits armés en droit international.<sup>44</sup> Ce cadre a trois piliers : l'inadmissibilité de l'acquisition du territoire par la force et du recours illicite à la force pour conserver une situation d'occupation dans ce but (*jus ad bellum*) ; le droit relatif à l'occupation belligérante au titre du droit international humanitaire (*jus in bello*) ; et le droit régissant l'auto-détermination des peuples.

De pair avec une articulation et une défense claires de sa propre position, l'UE doit continuer sans relâche à exiger qu'Israël aligne clairement ses propres positions avec le consensus international historique et universel sur le cadre juridique applicable à ses actions, aussi futiles ou maladroites ces démarches peuvent-elles sembler dans le climat politique actuel. Elle doit également continuer à s'en tenir aux paramètres soutenus par tous les pays pour résoudre le conflit – comme l'a formulé l'UE elle-même dans ses Conclusions du FAC de juillet 2014.<sup>45</sup>

43 La Chine a cherché à s'assurer que ses travailleurs n'étaient pas employés par des colonies israéliennes dans l'accord bilatéral qu'elle a signé avec Israël en avril 2017. Pour une vue d'ensemble de mesures de « différenciation » des États-Unis, voir « What is EU Differentiation? », Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), 31 octobre 2016, disponible à [http://www.ecfr.eu/article/eu\\_differentiation\\_faq#q2](http://www.ecfr.eu/article/eu_differentiation_faq#q2).

44 Valentina Azarova, « Israel's unlawfully prolonged occupation ».

45 « European Council Conclusions on the Middle East Peace Process », Conseil européen, 22 juillet 2014, disponible à <http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadasset.aspx?id=27404>.

Au cours de ces dernières années, le gouvernement de Netanyahu s'est arrangé pour avoir le beurre et l'argent du beurre également. D'une part, il a apaisé les circonscriptions d'extrême droite en mettant en œuvre les recommandations du rapport du Comité Levy de 2012 sur le statut juridique des constructions en Cisjordanie – incluant que les lois d'occupation ne s'appliquent pas à la Cisjordanie – sans adopter formellement ses conclusions.<sup>46</sup> D'autre part, il a rassuré les membres de la communauté internationale en exprimant son soutien symbolique à une solution à deux États, avec toutefois tellement de réserves qu'il est difficile de comprendre ce que cela signifie.

Il convient de rappeler qu'exiger de la clarté de la part des parties au conflit est loin d'être sans précédent. Au cours de ces trente dernières années, la communauté internationale a insisté pour que les leaders palestiniens adoptent sans équivoque la Résolution 242 du CSNU (et sa formule la terre en échange de la paix), qu'ils reconnaissent Israël, corrigent la Charte de l'OLP et acceptent les « Principes du Quartet », en respectant les conditions de ces exigences en matière d'engagement diplomatique et d'assistance internationale.

De même, Israël doit être incité – fermement et sans relâche – à désavouer explicitement les conclusions du rapport Levy relatives au statut des TPO et à l'inapplicabilité du droit international humanitaire. Israël doit également être invité à reconnaître le droit des Palestiniens à l'auto-détermination dans un État contigu basé sur la Ligne Verte de 1967 et accepter des termes de référence pour des négociations futures.

### *Consolider le fondement normatif pour poursuivre l'action*

La notion selon laquelle un processus parallèle dans les Nations Unies ou dans les instances régionales qui développe les obligations des États tiers affecterait d'une façon ou d'une autre la résolution d'un conflit ne prend pas en considération ce qui est justement la raison d'être de ces mécanismes internationaux. En fait, des processus tels que la différenciation peuvent soutenir les efforts de résolution du conflit parce que les « États doivent adopter et promouvoir des décisions prises par des institutions internationales proportionnelles à la gravité du comportement de [l'occupant] ». <sup>47</sup> L'UE et ses États membres devraient également reconnaître le rôle plus large qu'ils ont en défendant un ordre international réglé.

Une nouvelle politique européenne sera plus efficace (et plus acceptable politiquement) si elle repose sur un fondement normatif élaboré soigneusement et si elle s'inscrit dans des cadres institutionnels bien établis. L'applicabilité du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme aux TPO – et la violation de ces normes par Israël –

46 « From Occupation to Annexation: the silent adoption of the Levy report on retroactive authorization of illegal construction in la Cisjordanie », Yesh Din, 2 février 2016, disponible à <https://www.yesh-din.org/en/from-occupation-to-annexation-the-silent-adoption-of-the-levy-report-on-retroactive-authorization-of-illegal-construction-in-the-west-bank/>.

47 Valentina Azarova, « Israel's unlawfully prolonged occupation », p.9.

est bien établie. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour déterminer et imposer les conséquences de la violation par Israël du *jus ad bellum*.

Bien que le Conseil de sécurité des Nations unies soit une des voies possibles pour prendre des mesures de cette sorte, ses membres permanents ne risquent guère, pour des raisons politiques, de laisser adopter de telles mesures. Il y a également peu de chances qu'ils imposent des sanctions contre Israël si on estime que ses pratiques constituent des actes d'agression ou une menace contre la paix et la sécurité internationales.

Pour autant, l'Assemblée générale des Nations unies pourrait exercer sa propre autorité pour recommander une action collective. Cela pourrait se traduire par le fait de demander un avis consultatif auprès de la CIJ pour clarifier davantage la légalité de la présence continue d'Israël dans le territoire palestinien et ses conséquences sur les responsabilités des États tiers, comme cela a été fait concernant la présence de l'Afrique du Sud en Namibie en 1971.<sup>48</sup>

Par ailleurs, l'UE devrait prendre ses propres décisions quant aux conséquences de la présence continue d'Israël dans le Territoire palestinien et aux responsabilités de l'UE au titre du droit international, notamment à la lumière de l'utilisation illégale par Israël de la force pour maintenir son contrôle sur les TPO (en violation du *jus ad bellum*).

### *Revisiter Oslo : du renforcement des capacités au renforcement de la souveraineté ?*

Compte tenu des répercussions des Accords d'Oslo sur pratiquement chaque facette de la vie quotidienne des Palestiniens, y compris leurs interactions avec Israël et le monde extérieur, les supprimer complètement n'est ni faisable ni souhaitable. Mais après un quart de siècle d'échecs diplomatiques chorégraphiés par les Accords, ce serait tout aussi imprudent de les considérer comme sacrosaints ou immuables.

Une question se pose quant à savoir si le système juridictionnel élaboré à Oslo, tel qu'il a été appliqué pendant une période cinq fois plus longue que celle envisagée initialement et souvent interprété de mauvaise foi, est fondamentalement en contradiction avec le droit international humanitaire et la protection du droit des Palestiniens à l'auto-détermination. Au lieu de se demander si l'AP devrait ou non exister, l'attention des bailleurs devrait plutôt se porter sur la façon dont les institutions publiques palestiniennes peuvent être libérées des contraintes juridictionnelles et des restrictions plus larges imposées par le biais des Accords d'Oslo qui rendent le développement d'un État impossible.

En outre, le cadre pour l'assistance devrait être revisité par des bailleurs internationaux. Les perspectives d'un accord de paix s'éloignant de plus en plus, les efforts de coordination des bailleurs devraient passer du renforcement des capacités

au renforcement de la souveraineté. Cette évolution pourrait comporter trois initiatives complémentaires :

1. L'UE devrait examiner comment l'aide peut être utilisée pour favoriser l'indépendance économique palestinienne. Cela pourrait appuyer l'accession de la Palestine à l'Organisation mondiale du commerce et encourager la révision du Protocole de Paris, qui a contribué au retard de croissance de l'économie palestinienne en Cisjordanie.
2. Les mécanismes de coordination des bailleurs devraient être reconfigurés afin de faciliter un effort concerté visant à relever le principal défi de la souveraineté palestinienne : les restrictions de circulation et d'accès – particulièrement dans la Zone C. Trop souvent les bailleurs se concentrent sur ce que les Palestiniens devraient faire et non sur ce qu'Israël est obligé de faire. Cette dynamique doit changer. Promouvoir un plus grand accès et contrôle des Palestiniens à leurs ressources naturelles dans la Zone C (dans le droit fil des recommandations faites par le Quartet dans leur rapport de juillet 2016)<sup>49</sup> pourrait permettre d'y affermir la présence palestinienne malgré les tentatives israéliennes de déplacer la population locale via une politique concertée qui entraîne une asphyxie socioéconomique.
3. En s'appuyant sur les obligations légales d'un occupant au titre du droit international humanitaire de subvenir aux besoins fondamentaux des citoyens vivant sous l'occupation, les bailleurs internationaux devraient songer à demander une contribution à Israël pour le coût des services assurés à la population palestinienne de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza, jusqu'à ce que l'occupation soit terminée.

En coordonnant ces efforts, les bailleurs, qu'ils soient de l'UE ou d'ailleurs, devraient faire attention à ne pas donner effet aux actes d'Israël considérés comme illicites par tous les pays. L'UE elle-même devrait adapter ses efforts financiers pour alléger les torts causés aux Palestiniens par les pratiques illégales d'Israël (comme dans la Zone C et dans la Bande de Gaza) à l'aide de mesures politiques et juridiques proportionnelles.

Il ne faut pas s'attendre à ce que ce genre de mesures entraîne une action positive immédiate de la part d'Israël. Des efforts soutenus seront donc nécessaires. Cette approche, dans tous les cas, produira des résultats plus constructifs sur le long terme que la poursuite de la voie suivie actuellement. Toutefois l'UE et ses États membres ne devraient pas oublier que seulement une fois l'occupation d'Israël terminée, un développement effectif de l'État pourra s'accomplir en Palestine.

### *Encourager la désoccupation, décourager l'annexion*

Au bout du compte, ce sera la population israélienne qui décidera de mettre un terme ou non à l'occupation et l'UE peut seulement espérer encourager des actions au lieu de forcer la main à Israël. Or la décision de mettre un terme à

<sup>48</sup> Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation", p.9.

<sup>49</sup> "Report of the Middle East Quartet", juillet 2016, disponible à [http://www.un.org/News/dh/infocus/middle\\_east/Report-of-the-Middle-East-Quartet.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Report-of-the-Middle-East-Quartet.pdf).



l'occupation ne viendra pas sauf si elle est motivée par des incitations plus puissantes que celles qui jusqu'à présent ont été employées. Les réponses recueillies dans les sondages par ailleurs confirment qu'une combinaison d'incitations positives et négatives sera nécessaire pour créer un changement politique.<sup>50</sup>

Mais l'obsession de vouloir réunir les parties autour de la table de négociation et de les y maintenir – même si aucun progrès réel n'est possible – a rendu les États européens et les autres peu enclins à poursuivre des mesures qui pourraient défier avec succès la réalité de plus en plus enracinée dans les TPO, et affaiblir le soutien de la population israélienne en faveur d'une occupation continue, des activités de peuplement et de la violation des droits palestiniens. Tout en offrant à Israël des incitations positives généreuses subordonnées à des mesures favorables à la désoccupation, les gouvernements européens ont largement été réticents à l'établissement d'incitations négatives face aux violations israéliennes des normes internationales.<sup>51</sup>

En conséquence, Israël a découvert qu'intégrer les entités et activités des colonies dans son tissu politique et économique, tout en maintenant une occupation prolongée illégalement, ne posait que peu de problèmes, même dans ses relations bilatérales avec des tiers.

En revanche, la communauté internationale s'est montrée bien plus disposée à imposer des conditions et des sanctions aux Palestiniens : par exemple, l'UE et les États-Unis ont imposé des sanctions financières à l'AP suite à l'élection d'un gouvernement dirigé par le Hamas en 2006 et ont sans relâche mis la pression sur les négociateurs palestiniens afin qu'ils accèdent aux demandes israéliennes telles que reconnaître Israël en tant qu'État juif, mettre un terme à l'incitation à la violence ainsi qu'à l'argent versé aux Palestiniens impliqués dans des attaques contre des Israéliens.

Comme moyen de coopération pour mener l'occupation à son terme, les pays tiers devraient œuvrer ensemble pour élaborer un programme cohérent et ciblé d'incitations conditionnelles afin de prendre des mesures concrètes destinées à mettre un terme à l'occupation. Ces mesures ont été énumérées à maintes reprises par la communauté internationale au titre du droit international et comprennent les points suivants :

- Enrayer les restrictions à l'accès palestinien à la Zone C et à Jérusalem-Est et à leur développement ;
- Permettre aux institutions palestiniennes sociales et politiques de Jérusalem-Est de fonctionner ;
- Autoriser la circulation libre et normale des marchandises et personnes palestiniennes dans tous les TPO, y compris entre la Cisjordanie et la Bande de Gaza ; et

<sup>50</sup> Etude de l'opinion publique israélienne par le Israeli Democracy Index commandée par l'ECFR, 30-31 mars 2017.

<sup>51</sup> Pour aller plus loin sur les encouragements et les dissuasions de l'UE, voir Hugh Lovatt, "EU differentiation and the push for peace in Israel-Palestine", pp. 2-3.

- Geler la construction des colonies et des infrastructures associées.

Adoucir ou reformuler ces demandes en réponse à l'intransigeance israélienne est une tactique qui n'a jamais conduit Israël à se conformer à ses obligations. L'Europe devrait par conséquent subordonner des conséquences au fait qu'Israël refuse de le faire.

Les États membres de l'UE pourraient envisager de suivre l'exemple donné par quelque 136 États – y compris la Suède – de reconnaître l'État de la Palestine. Ce serait l'expression ultime du soutien en faveur de la solution à deux États en difficulté et permettrait de progresser légèrement vers le rééquilibrage de l'asymétrie actuelle entre les deux camps. Cet acte n'a pas besoin de préjuger de l'issue des négociations sur le statut final futur (notamment la possibilité de modifier les frontières de 1967 par le biais des échanges de terres comparables).

De plus, il existe plusieurs mesures mises à la disposition des pays tiers qui peuvent permettre de s'assurer qu'elles ne donnent pas effet aux pratiques illicites d'Israël dans les TPO et qui peuvent apporter le soutien adéquat aux victimes de ces pratiques. Les rapports annuels des chefs de mission de l'UE sur Jérusalem et le groupe de travail Maghreb-Machreq de l'UE en ont déjà identifié quelques-unes comme par exemple :

- Obtenir une compensation de la part d'Israël pour ses démolitions et confiscation des projets humanitaires de l'UE dans la Zone C ;
- Réévaluer la répartition des fonds par le biais de la Politique européenne de voisinage (PEV), en phase avec la politique « *more for more, less for less* » (l'approche selon laquelle les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE) ;
- Ralentir le développement futur des relations bilatérales, y compris concernant les projets de jumelage UE-Israël ;
- Renforcer le soutien financier et politique pour des actions juridiques sur des cas d'intérêt public et sur l'assistance juridique de résidents palestiniens confrontés à des ordres de confiscation, de démolition et d'expulsion ; et
- Refus de visas à des colons connus pour être violents et à ceux qui appellent à des actes de violence.

D'autres mesures pourraient s'inspirer de la réaction bien plus déterminée de l'UE à l'encontre de l'annexion de la Crimée et Sébastopol par la Russie en mars 2014, et pourraient :

- Interdire l'importation de produits israéliens en provenance des colonies, ainsi que les investissements européens dans les colonies (ce qui signifie qu'aucun Européen ou entreprise

établie en UE ne peut acheter de biens immobiliers ou des entités situés dans les colonies, financer des entreprises basées dans les colonies ou fournir des services afférents) ;

- Interdire aux entreprises établies en UE de proposer des services touristiques dans les colonies ; et
- Imposer des sanctions ciblées à des personnes et à des entités apportant un soutien aux pratiques illicites d'Israël ou en bénéficiant dans les TPO, y compris son annexion illégale du Territoire palestinien.<sup>52</sup>

L'UE et ses États membres trouveront sans aucun doute nombre des mesures mentionnées ci-dessus politiquement indigestes et les chances sont minces d'arriver au consensus nécessaire pour en mettre la majeure partie en œuvre à l'heure actuelle. Néanmoins, ces recommandations illustrent tout ce que l'UE pourrait encore faire – et en l'occurrence ce qu'elle a déjà fait dans d'autres contextes lorsqu'elle a fait preuve de volonté politique. Elles prouvent également que les mesures de « différenciation » représentent une avancée exceptionnellement modeste compte tenu de la gravité de la situation sur le terrain.

### *Prendre conscience des réalités futures*

À terme, ce sera aux Palestiniens de décider pour eux-mêmes quelle voie suivre vers l'auto-détermination – point important à souligner à l'heure où nous célébrons les 100 ans de la Déclaration de Balfour. Il existe toujours de bonnes raisons pour que l'UE et la communauté internationale, soutiennent une solution à deux États – ne serait-ce que parce qu'elle a la préférence de la plupart des Israéliens et des Palestiniens. Toutefois, l'UE ne peut plus éviter de réfléchir à sa manière de réagir aux futures alternatives compte tenu de la réalité émergente sur le terrain.

Amorcer une discussion européenne sur d'autres options ne constitue pas un rejet de la solution à deux États, et s'éloigner d'une solution à deux États n'altérerait pas non plus les responsabilités d'Israël au titre du droit applicable en matière d'occupation. Mais une conversation de cette sorte pourrait permettre d'attiser les esprits européens et israéliens quant aux implications inéluctables des trajectoires politiques actuelles.

En Israël, des voix se sont déjà fait entendre au sujet des conséquences d'une occupation prolongée. Les anciens Premiers ministres israéliens Ehud Barak et Ehud Olmert ont tous deux prévenu qu'Israël risquait soit de perdre sa majorité juive soit l'apartheid, s'ils n'arrivent pas à faire la paix avec les Palestiniens.<sup>53</sup> Les chefs des services de renseignements israéliens ont réitéré les mêmes mises en

52 Pour plus de détails sur les sanctions de l'UE contre la Russie en raison de la crise ukrainienne, voir "EU sanctions against Russia over Ukraine crisis", Europa.eu, disponible sur [https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis\\_en](https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en).

53 Rory McCarthy, "Barak: make peace with Palestinians or face apartheid", the Guardian, 3 février 2010, disponible à <https://www.theguardian.com/world/2010/feb/03/barak-apartheid-palestine-peace>; "Olmert Blasts Netanyahu's Foreign Policy, Warns of Risk of Apartheid in Israel", Haaretz, 2 octobre 2015, disponible à <http://www.haaretz.com/israel-news/1.678606>.

garde, comme par exemple l'ancien responsable du Mossad Tamir Pardo qui a déclaré que la perspective future d'un État binational était la seule menace existentielle d'Israël.<sup>54</sup>

De même, le Président Barack Obama et le Secrétaire d'État John Kerry ont justifié l'engagement des États-Unis sur la base des mêmes inquiétudes, l'ancien président américain soulignant qu'« à l'heure actuelle, Israël est à un croisement... compte tenu de la démographie à l'ouest du Jourdain, la seule manière pour Israël de durer et de prospérer en tant qu'État juif et démocratique ne peut se faire qu'avec l'avènement d'une Palestine indépendante et viable. »<sup>55</sup> Dans son dernier discours avant de quitter ses fonctions, Kerry a précisé que les États-Unis « ne peuvent pas défendre et protéger correctement Israël – si nous laissons une solution à deux États viable être détruite devant nos yeux... C'est ce que nous avons défendu : l'avenir d'Israël en tant qu'État juif et démocratique ».<sup>56</sup>

Compte tenu de ce qui précède, l'UE et ses États membres devraient élaborer et adopter les messages communs suivants :

**1. Rejeter une situation qui formalise la discrimination contre les Palestiniens.** Les leaders israéliens utilisent le vide diplomatique causé par l'absence de pourparlers de paix dignes de ce nom pour refuser un État palestinien tout en œuvrant pour formaliser l'annexion par Israël de vastes blocs de colonies en Cisjordanie. Cette dynamique contribuera à envenimer l'instabilité dans les territoires palestiniens, à affaiblir l'AP et à créer ce que la haute représentante de l'UE, Federica Mogherini a qualifié de « réalité à un État marquée par l'inégalité des droits ». Les dirigeants européens devraient commencer à parler de l'annexion *de facto* par Israël du territoire de la Cisjordanie et du maintien d'un système juridique à deux vitesses dans les TPO qui privilégie les droits des colons israéliens par rapport à ceux des Palestiniens.<sup>57</sup>

**2. Indiquer clairement leur opposition à l'occupation à durée indéterminée d'Israël.** Les dirigeants européens doivent clairement dénoncer les efforts israéliens de pérenniser une réalité où les Israéliens bénéficient de plus de droits que les Palestiniens. Ils devraient également s'opposer aux tentatives d'Israël (et du président Abbas de l'AP) d'isoler et de dissocier la Bande de Gaza du reste des TPO et insister sur la nécessité de réactiver les structures de la gouvernance palestinienne.

**3. Encadrer les conséquences d'une solution à un État.** Si la volonté ou l'aptitude à parvenir à une solution à deux États n'existent plus, alors l'UE devrait être explicite dans ses indications où la seule alternative acceptable

54 Gili Cohen, "Ex-Mossad Chief Says Occupation Is Israel's Only Existential Threat", Haaretz, 22 mars 2017, disponible à <http://www.haaretz.com/israel-news/1.778650>.

55 "Remarks of President Barack Obama To the People of Israel", Obama White House Archives, 21 mars 2013, disponible à <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/21/remarks-president-barack-obama-people-israel>.

56 "Kerry Blasts Israeli Government, Presents Six Points of Future Peace Deal", Haaretz, 28 décembre 2016, disponible à <http://www.haaretz.com/israel-news/1.761881>.

57 Valentina Azarova, "Israel's unlawfully prolonged occupation", p.10.

est l'extension par Israël de l'égalité des droits à tous les résidents des TPO. Évoquer cette perspective aiderait les Israéliens à intérioriser le fait que miner la possibilité d'un État palestinien met en danger l'avenir d'Israël en tant que démocratie avec une majorité juive.

**4. Aligner les positions européennes sur les conséquences des violations d'Israël du *jus ad bellum* avec le droit international.** Dans cette situation, les pays tiers doivent coopérer pour mettre un terme à l'occupation prolongée et illicite d'Israël et rendre le contrôle effectif et total du territoire à la souveraineté palestinienne. En outre, l'UE devrait œuvrer activement pour dissuader les Israéliens de faire durer cette situation par l'acquisition illégale du Territoire palestinien et l'établissement d'un système de discrimination raciale en les tenant pour responsables de leurs actes au titre du droit international.

**5. Maintenir les obligations d'Israël en tant que puissance occupante.** L'absence d'avancée tangible vers une solution à deux États pourrait inciter les Palestiniens à demander l'égalité des droits au sein d'un État binational, notamment éventuellement à l'aide d'une campagne intensive en faveur des droits civiques. Toutefois, en attendant un accord final entre Israël et l'OLP et la fin officielle du conflit, l'UE devrait continuer à traiter les territoires palestiniens (Jérusalem-Est, Gaza et la Cisjordanie) comme un territoire occupé conformément au droit international applicable, notamment à l'aide de mesures de différenciation soutenues visant à assurer une non-reconnaissance totale et effective des entités et activités des colonies israéliennes. L'UE devraient également continuer à promouvoir le respect par Israël de ses obligations en tant que puissance occupante dans le cadre de la quatrième Convention de Genève et d'autres éléments du droit international applicable tant qu'il n'y pas de fin officielle au conflit. Retirer les protections accordées aux Palestiniens au titre du droit applicable en matière d'occupation et soulager Israël de ses responsabilités en tant que puissance occupante avant la fin du conflit risquerait autrement d'accélérer une issue où une minorité juive jouirait de droits largement supérieurs à ceux d'une majorité palestinienne.

## Notes



Notes

## Notes

## A propos de l'auteur

*Omar Dajani* est professeur de droit et co-directeur du Global Center à l'University of the Pacific, McGeorge School of Law, à Sacramento, Californie. Auparavant, il a été conseiller juridique pour l'équipe de négociation palestinienne au cours des pourparlers de paix avec Israël (1999-2001), ainsi qu'agent politique au sein du bureau du Coordinateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient (UNSCO). Depuis, il a continué à travailler comme consultant sur de nombreux projets de développement d'infrastructures juridiques et de résolution de conflits au Moyen-Orient et ailleurs. Il a est titulaire d'un doctorat de l'Ecole de droit de l'Université de Yale, et d'une licence de l'Université Northwestern.

*Hugh Lovatt* est chercheur et coordinateur du projet Israël/ Palestine au programme Afrique du Nord et Moyen-Orient de l'ECFR. Depuis qu'il est à l'ECFR, il a beaucoup travaillé pour faire avancer le concept de « différenciation », qui est inclus dans la résolution 2334 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (décembre 2016). Auparavant, il a été chercheur auprès de l'International Crisis Group et stagiaire Robert Schuman au Parlement européen où il travaillait sur le Moyen-Orient. Sa publication la plus récente est « La différenciation et le processus de paix au Proche-Orient » (octobre 2016).

## Recommandations

Les auteurs souhaiteraient remercier les nombreux experts et décideurs politiques qui ont généreusement donné de leur temps pour façonner les idées et les recommandations présentées dans ce rapport. Nous voudrions aussi remercier l'équipe de l'ECFR pour son aide, et en particulier, notre éditeur Gareth Davies, et la directrice du programme MENA, Ruth Citrin. Enfin, nous sommes particulièrement reconnaissants à Sari Bashi pour ses retours détaillés sur les premières versions de ce rapport, ainsi qu'au Dr Valentina Azarova qui nous a fourni une base juridique essentielle à notre travail grâce à son rapport pour l'ECFR de juin 2017 intitulé « Israël's unlawfully prolonged occupation ». Il va de soi que toute erreur ou omission reste de notre seule responsabilité.

## ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR September 2017

ISBN: 978-1-911544-26-5

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),  
4th Floor, Tennyson House,  
159-165 Great Portland Street,  
London, W1W 5PA,  
United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)