

LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE SES ÉTATS MEMBRES CONCERNANT LES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC LES COLONIES ISRAËLIENNES*

PAR

François DUBUISSON**

RÉSUMÉ

Le Rapport établit que la politique de colonisation menée par Israël en territoires palestiniens occupés entraîne la commission de violations graves et systématiques du droit international. Ces violations du droit international entraînent des obligations particulières pour les États tiers dans leurs relations avec Israël, sous forme d'obligations de « faire respecter » le droit international humanitaire et le droit à l'autodétermination, « de ne pas reconnaître » la situation illégale créée du fait de ces violations et de ne pas « prêter aide ou assistance » au maintien de cette situation. Concrètement, la mise en œuvre de ces obligations suppose tout d'abord que l'UE mette fin à toute forme de financement d'entités israéliennes établies en territoire occupé ou y déployant des activités. Elle implique ensuite que les produits originaires des colonies soient interdits de commercialisation sur le marché européen. Enfin, les États membres de l'Union européenne doivent adopter les mesures nécessaires permettant de dissuader les entreprises européennes d'investir dans des activités liées à la colonisation ou à l'occupation.

ABSTRACT***

The Report finds that the settlement policy pursued by Israel in the occupied Palestinian territories entails the commission of serious and systematic violations of international law. These violations of international law lead to specific obligations for third States in their relations with Israel. The States are obliged to “ensure respect” for international humanitarian law and the right to self-determination, “not to recognize” the illegal situation created by such violations

* Ce Rapport a été rédigé dans le cadre du Centre de droit international de l'ULB pour le compte des associations CNCD, 11.11.11. et FIDH, pour les besoins de la campagne « Made in Illegality », <http://www.madeinillegality.org>. Il a été publié en février 2014 et a été remis à jour, au 1^{er} juillet 2014, pour la présente publication.

** Professeur de droit international, Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

*** You can find a detailed summary of the report at the end of the French version. The complete english version of the report, as published in February 2014, is available at : <http://www.madeinillegality.org/IMG/pdf/en-report-dubuisson-madeinillegality.pdf>.

and not to “render aid or assistance” in maintaining that situation. Specifically, the implementation of these obligations initially implies, at first, that the EU put an end to all forms of financing Israeli entities established in occupied territory or deploying activities in this territory. It then implies that products from the settlements are prohibited from entering in the European market. Finally, members of the European Union must adopt the necessary measures to dissuade European companies to invest in activities related to colonization or occupation.

À la suite de l'occupation de Jérusalem-Est, la Cisjordanie et Gaza en juin 1967, Israël a développé une politique d'installation de colonies de peuplement dans ces territoires. Depuis la conclusion des Accords d'Oslo en 1993, cette politique s'est poursuivie à un rythme encore plus soutenu : à l'heure actuelle, on dénombre entre 500.000 et 650.000 colons, vivant dans plus de 150 implantations, dont 200.000 sont installés à Jérusalem-Est (1). Au sein de ces colonies, une importante vie économique s'est déployée, consistant en l'établissement de diverses industries, le développement d'une production agricole et l'exploitation d'autres ressources naturelles. L'Union européenne et ses États membres entretiennent des relations économiques et commerciales privilégiées avec l'État d'Israël, ce qui s'est matérialisé de manière spécifique par la conclusion d'un Accord d'association accordant notamment des tarifs douaniers préférentiels aux produits importés au sein de l'UE en provenance d'Israël. Une portion de ces relations commerciales UE-Israël concerne des produits originaires d'entités établies dans des colonies installées en territoire palestinien occupé. La présente étude aura pour objet de montrer qu'au regard du droit international existant, l'UE et ses États membres ont l'obligation de s'abstenir de tout commerce et toute relation économique avec des sociétés israéliennes établies en territoire palestinien ou y déployant ses activités. Cette obligation découle en particulier des principes coutumiers existant en matière de responsabilité internationale des États, qui énoncent les conséquences pour les États tiers de la commission de violations graves de normes impératives du droit international. Il sera ainsi tout d'abord constaté que la politique des autorités israéliennes d'établissement de colonies en territoire palestinien occupé implique des violations graves et systématiques d'obligations découlant de normes fondamentales du droit international (1.). Ces violations du droit international par Israël emportent des conséquences juridiques vis-à-vis des États tiers, sous forme d'obligations de « faire respecter » le droit international, « de ne pas reconnaître » la situation illégale créée du fait de ces violations et de ne pas « prêter aide ou assistance » au maintien de cette situation (2.). L'UE et ses États membres ont dès lors l'obligation de cesser toutes les relations économiques avec des entités israéliennes, y compris l'importation de produits, qui auraient pour

(1) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/67/375, 12 septembre 2012, § 7.

effet de contribuer au maintien de la situation illégale issue de la colonisation (3.). Les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'interdiction de la commercialisation sur le territoire de l'UE des produits issus de l'activité des colonies seront ainsi étudiées, en particulier au regard des droits européen et de l'OMC (4.). Enfin, le rapport analysera l'étendue de l'obligation des États d'adopter des mesures à l'égard des sociétés ayant leur nationalité visant à ce qu'elles ne mènent pas des activités économiques qui soient de nature à contribuer au maintien de la colonisation (5.).

1. — LA POLITIQUE ISRAËLIENNE D'INSTALLATION
DE COLONIES EN TERRITOIRE PALESTINIEN OCCUPÉ
ENTRAÎNE LA COMMISSION DE VIOLATIONS GRAVES
ET SYSTÉMATIQUES DU DROIT INTERNATIONAL

L'installation des colonies constitue, en elle-même, une violation du droit international humanitaire et du droit du peuple palestinien à l'autodétermination (1.1.). D'autres mesures qui accompagnent cette installation emportent également de multiples violations du droit international, qu'il s'agisse de mesures adoptées en amont pour permettre la construction de logements (réquisition de terres, destruction de biens...) ou en aval pour en assurer la sécurité et le développement (construction du mur, accaparement de ressources naturelles, restriction à la libre circulation, établissement de régimes juridiques discriminatoires...) (1.2.). Au final, l'installation des colonies de peuplement aboutit à l'établissement en Cisjordanie d'un régime juridique discriminatoire privilégiant les résidents des colonies au détriment de la population palestinienne (1.3.).

1.1. — *L'installation des colonies en territoire palestinien
occupé constitue une violation du droit international*

Il est actuellement bien établi que l'installation par Israël de colonies de peuplement juives constitue une violation du droit international, à de nombreux égards.

La politique de colonisation contrevient tout d'abord à la 4^e Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, à laquelle sont parties Israël et la totalité des États membres de l'UE (2). Le transfert de sa propre population en territoire occupé par la Puissance occupante est en effet prohibé par l'article 49, paragraphe 6, de la 4^e Convention de Genève :

« La Puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle ».

(2) V. O. BEN-NAFTALI, A. GROSS et K. MICHAELI, « Illegal Occupation : The Framing of the Occupied Palestinian Territory », *Berkley Journal of International Law*, 2005, vol. 23, pp. 581-582.

Selon le commentaire qu'en fait le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « cette clause [...] s'oppose à des transferts de population tels qu'en ont pratiqué, pendant la Deuxième Guerre mondiale, certaines Puissances qui, pour des raisons politico-raciales ou dites colonisatrices, ont transféré des éléments de leur propre population dans des territoires occupés. Ces déplacements ont eu pour effet d'aggraver la situation économique de la population autochtone et de mettre en danger son identité ethnique » (3).

Il s'ensuit que la politique d'installation de colonies de peuplement menée par l'État d'Israël est contraire à l'article 49, § 6 de la 4^e Convention de Genève. Un tel constat a été opéré à plusieurs reprises par le Conseil de sécurité (4). Dans sa résolution 465 (1980), du 1^{er} mars 1980, le Conseil déclare qu'il :

« 5. considère [...] que la politique et les pratiques d'Israël consistant à installer des éléments de sa population et de nouveaux immigrants dans ces territoires constituent une violation flagrante de la convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et font en outre gravement obstacle à l'instauration d'une paix d'ensemble, juste et durable au Moyen-Orient ;

6. déplore vivement qu'Israël persiste et s'obstine dans ces politiques et pratiques et demande au Gouvernement et au peuple israéliens de rapporter ces mesures, de démanteler les colonies de peuplement existantes et, en particulier, de cesser d'urgence d'établir, édifier et planifier des colonies de peuplement dans les territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem ».

Une même conclusion est tirée dans la Déclaration des Hautes Parties contractantes de la 4^e Convention de Genève, du 5 décembre 2001, par laquelle les Parties « réaffirment l'illégalité des colonies établies dans ces territoires [le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est] et de leur expansion » (5).

Cette analyse a encore été pleinement confirmée par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 relatif aux *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (6) :

« En ce qui concerne ces colonies, la Cour notera que selon le sixième alinéa de l'article 49 de la quatrième convention de Genève : "La Puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle." Cette disposition prohibe non seulement les déportations ou transferts forcés de population tels qu'intervenues au cours de la Seconde Guerre mondiale, mais encore toutes les mesures que peut

(3) Commentaire Pictet de l'article 1^{er} de la 4^e Convention de Genève, 1956, <http://www.icrc.org>.

(4) V. not. les résolutions 298 (1971), 446 (1979), 452 (1979), 465 (1980), 471 (1980), 476 (1980).

(5) Déclaration des Hautes Parties contractantes à la quatrième convention de Genève, 5 décembre 2001. V. également P.-Y. FUX et M. ZAMBELLI, « Mise en œuvre de la Quatrième convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés : historique d'un processus multilatéral (1997-2001) », *R.I.C.R.*, 2002, pp. 661 et s.

(6) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, <http://www.icj-cij.org>.

prendre une Puissance occupante en vue d'organiser et de favoriser des transferts d'une partie de sa propre population dans le territoire occupé.

[...]

La Cour conclut que les colonies de peuplement installées par Israël dans le territoire palestinien occupé (y compris Jérusalem-Est) l'ont été en méconnaissance du droit international» (7).

La politique israélienne de colonisation peut également être considérée comme constituant une violation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Dans sa résolution 465 déjà citée, le Conseil de sécurité « considère que toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure institutionnelle ou le statut des territoires palestiniens et des autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, ou de toute partie de ceux-ci n'ont aucune validité en droit ». Ainsi, la politique de colonisation a pour effet d'altérer le statut des territoires palestiniens occupés, en confortant l'annexion de Jérusalem-Est et en fragmentant le territoire de la Cisjordanie en petites enclaves (8). Elle vise également à bouleverser la composition de la population sur de larges portions du territoire palestinien de sorte à établir un fait accompli pré-jugeant l'issue d'un éventuel accord de paix. Par ces différents aspects, la colonisation vise à empêcher l'exercice effectif du droit du peuple palestinien à établir un État indépendant, reconnu sur le plan international. Dans un rapport rendu en septembre 2012 concernant « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé », le Secrétaire général des Nations Unies conclut :

« L'exercice du droit à l'autodétermination passe notamment par la création d'un État souverain et indépendant (voir la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe, principe 5). L'une des principales caractéristiques d'un État est son territoire. La configuration actuelle du territoire palestinien occupé et l'attribution du contrôle des terres qu'il couvre entraînent considérablement la possibilité pour le peuple palestinien d'y exprimer son droit à l'autodétermination. Outre les vastes étendues qui ont été déclarées zones militaires d'accès réglementé, quelque 43 % de la Cisjordanie a été alloué à des conseils des colonies locaux et régionaux, ce qui en prive l'accès aux Palestiniens. De plus, les colonies étant dispersées sur toute la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, le territoire du peuple palestinien est divisé en enclaves excluant pratiquement toute continuité géographique. [...] La fragmentation de la Cisjordanie compromet la possibilité pour le peuple palestinien d'exercer leur droit à l'autodétermination par la création d'un État viable » (9).

(7) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, § 120.

(8) Rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013, § 34.

(9) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/67/375, 12 septembre 2012, § 11.

Il est donc très généralement admis que l'installation de colonies par Israël est contraire au droit international, en particulier à la 4^e Convention de Genève et au droit à l'autodétermination. Les mesures qui accompagnent l'installation des colonies impliquent encore d'autres violations du droit international.

1.2. — *Les mesures destinées à la construction
et au développement des colonies entraînent de multiples
violations du droit international*

La mise en œuvre de la politique de colonisation entraîne l'adoption par Israël de nombreuses mesures corrélatives destinées soit à permettre la construction ou l'extension des colonies (a), soit à en garantir la vie quotidienne et le développement économique, soit encore à en assurer la sécurité (b). Ces mesures impliquent de nombreuses atteintes aux droits de la population palestinienne.

a. *Les violations liées aux mesures destinées à permettre la construction
ou l'extension des colonies*

La construction des logements et des infrastructures liés aux colonies se fonde sur une politique d'appropriation des terres palestiniennes en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Cette politique s'exerce par différentes méthodes : l'enregistrement comme « terres d'État », la réquisition pour les besoins militaires, l'expropriation pour cause d'utilité publique et la déclaration de parcelles comme étant des « propriétés abandonnées » (10). La façon dont ces régimes juridiques sont mis en œuvre pour promouvoir l'expansion des colonies est décrite par la Mission internationale indépendante d'établissement des faits :

« Depuis le début de l'occupation, l'application d'ordonnances militaires et une interprétation sélective du Code foncier ottoman qui a régi l'occupation des terres tout au long des périodes ottomane, mandataire et jordanienne ont abouti à la saisie de plus d'un million de dounams de terres appartenant à des Palestiniens. Des terres, en particulier, ont été perdues en application des dispositions législatives sur les biens des absents ou parce qu'elles ont été saisies pour les besoins de l'armée ou déclarées terres du domaine public.

Les terres saisies sont placées sous la juridiction des conseils locaux et régionaux des colonies de peuplement et utilisées non seulement à des fins d'urbanisation, mais aussi comme zones tampons autour des colonies, ou sont transformées

(10) V. O. BEN-NAFTALI, A. GROSS et K. MICHAELI, « Illegal Occupation: The Framing of the Occupied Palestinian Territory », *op. cit.*, pp. 582-583; B'Tselem, « Land Grab: Israel's Settlement Policy in the West Bank », mai 2002, p. 47; B'Tselem, « By Hook and by Crook: Israeli Settlement Policy in the West Bank », juillet 2010, pp. 21-35.

en aires de loisirs et en zones naturelles, auxquelles les Palestiniens n'ont pas accès» (11).

La construction de diverses infrastructures (routes, transports publics...) liées à la vie des colonies implique également la réquisition de terres et la destruction de propriétés palestiniennes. Sans entrer ici dans une analyse juridique détaillée des spécificités propres à chacune des méthodes d'appropriation utilisées (12), il suffit de souligner qu'elles ont conjointement pour effet de priver la population palestinienne de l'usage d'une portion significative du territoire palestinien et que, dès lors qu'elles visent à permettre l'établissement de colonies de peuplement qui sont elles-mêmes prohibées par le droit international, elles ne peuvent être considérées comme étant exercées d'une manière conforme aux obligations internationales d'Israël, en sa qualité de Puissance occupante (13). De plus, le droit de l'occupation interdit la confiscation de la propriété privée (article 46 du Règlement de La Haye de 1907) et la destruction de biens privés ou étatiques «sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires» (article 53 de la 4^e Convention de Genève) (14).

À Jérusalem-Est, ce territoire ayant été formellement annexé par Israël, l'exclusion des Palestiniens de l'accès à la propriété et au logement se fait par l'entremise de réglementations établissant des restrictions de droit de séjour et de refus quasi systématiques de permis de construire, ce qui entraîne de nombreux ordres de démolition d'habitations ayant dû être construites sans permis (15).

b. *Les violations liées aux mesures concernant le développement économique et la sécurité des colonies*

L'établissement de colonies de peuplement entraîne par voie de conséquences un ensemble d'autres mesures liées à la vie quotidienne de leurs

(11) Rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013, §§ 63-64.

(12) V. B'Tselem, «Land Grab: Israel's Settlement Policy in the West Bank», *op. cit.*, pp. 47-63.

(13) V. Al-Haq, «Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law», 2013, <http://www.alhaq.org/publications/Feasting-on-the-occupation.pdf>, pp. 21 et s.

(14) V. E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, 5^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 601 et s.; B'Tselem, «By Hook and by Crook: Israeli Settlement Policy in the West Bank», *op. cit.*, p. 51.

(15) Rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013, §§ 68 et 71; Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, «Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé», A/HRC/25/38, 12 février 2014, § 11.

habitants, à leur développement économique ou encore à leurs conditions de sécurité. Ainsi, la politique d'implantations s'accompagne d'accaparement de terres et de ressources naturelles pour satisfaire les besoins économiques des colons (i). La présence des colonies sert également de justification à l'adoption d'un catalogue de mesures de sécurité (ii) : checkpoints, routes et zones réservées aux habitants des colonies, construction du mur... L'ensemble de ces mesures implique de nombreuses violations des droits de la population palestinienne.

i) L'appropriation des ressources naturelles au bénéfice des colonies

La vie économique issue des implantations débouche également sur la dépossession de la terre et l'accaparement des ressources naturelles, ce qui provoque des conséquences désastreuses pour l'économie palestinienne, comme l'observe la Mission internationale indépendante d'établissement des faits :

« Le secteur agricole est d'une importance primordiale dans le développement de l'économie palestinienne. Toutefois, il n'a pas pu jouer son rôle stratégique, à cause de l'expropriation des terres et de l'interdiction faite aux agriculteurs palestiniens d'accéder aux terres agricoles et à l'eau, ainsi qu'aux marchés intérieurs et extérieurs. Ces mesures ont entraîné un déclin continu de la part de la production agricole dans le produit intérieur brut (PIB) et l'emploi depuis 1967 » (16).

À cet égard, les ressources en eau de la Cisjordanie sont captées et utilisées par la Puissance occupante principalement pour les besoins des colonies. Un rapport du Secrétaire général des Nations Unies constate :

« La maîtrise des ressources en eau échappe presque totalement aux Palestiniens de Cisjordanie. Le tracé du mur, qui rend 9,4 % du territoire de la Cisjordanie inaccessible aux Palestiniens, hormis pour ceux qui sont détenteurs d'un permis, a de graves répercussions sur la maîtrise qu'ils peuvent avoir des ressources hydriques dans le territoire palestinien occupé, dans la mesure où il a pour effet d'annexer 51 % de ressources en eau de la Cisjordanie. *La restriction de l'accès aux ressources naturelles — en l'occurrence, l'eau — est directement liée à l'existence des colonies de peuplement* » (17).

La méthode de contrôle de la Puissance occupante sur les ressources en eau est détaillée dans une récente étude de l'ONG Al-Haq :

« *Since 1967, Israel has exerted considerable military and political efforts, including the establishment of settlements, to illegally exercise sovereign rights over Palestinian water resources. A series of military orders — still in force and applicable*

(16) *Ibid.*, § 89. V. aussi World Bank, « West Bank and Gaza. Area C and the Future of the Palestinian Economy », Rapport n° AUS 2922, octobre 2013, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/10/18344690/west-bank-gaza-area-c-future-palestinian-economy>.

(17) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/67/375, 12 septembre 2012, § 14. Nous soulignons.

only to Palestinians — integrated the water system of the OPT into the Israeli system, while at the same time denying Palestinian control over this vital resource.

This integration was significantly advanced in 1982 by the transfer of ownership of Palestinian water infrastructure in the West Bank to Israel's national water company "Mekorot", which has forced Palestinians to rely on the company to meet their annual water needs. The company supplies almost half the domestic water consumed by Palestinian communities in the West Bank, making it the largest single supplier in the West Bank. In addition to Israel's exclusive control over water resources, "Mekorot" directly extracts water from the Palestinian share of the water resources in order to supply copious amounts to Israeli settlements» (18).

L'étude établit encore que les colonies israéliennes utilisent jusqu'à six fois plus d'eau que l'ensemble de la population palestinienne de Cisjordanie :

« Israeli per capita consumption of water for domestic use is four to five times higher than that of the Palestinian population of the Occupied Palestinian Territory (OPT). In the West Bank, the Israeli settler population, numbering more than 500,000, consumes approximately six times the amount of water used by the Palestinian population of almost 2.6 million ; this discrepancy is even greater when water used for agricultural purposes is taken into account» (19).

Le cas de la vallée du Jourdain est particulièrement emblématique de la politique d'appropriation des ressources naturelles au profit de l'économie des colonies (20). C'est ce que souligne le rapport du Secrétaire général déjà cité :

« Les colonies de peuplement et les restrictions qui leur sont liées, dont l'effet est d'interdire aux Palestiniens l'accès à de vastes portions de la Cisjordanie, ne permettent pas au peuple palestinien d'exercer un contrôle permanent sur les ressources naturelles. Comme indiqué plus haut, quelque 43 % de la Cisjordanie est sous la juridiction de facto de conseils des colonies locaux ou régionaux, ce qui prive le peuple palestinien de la maîtrise des ressources naturelles situées dans ces zones. Ainsi, 37 colonies israéliennes sont établies dans la vallée du Jourdain, qui constitue la zone la plus fertile et la plus riche en ressources de la Cisjordanie. S'agissant de la vallée du Jourdain et de la région de la mer Morte, 86 % de ces terres sont sous la juridiction de facto des conseils régionaux des colonies, qui en interdisent l'usage aux Palestiniens et les empêchent, ce faisant, d'accéder à leurs ressources naturelles» (21).

(18) Al-Haq, « Water for One People Only », 2013, p. 17, <http://www.alhaq.org/publications/Water-For-One-People-Only.pdf>.

(19) *Ibid.*, p. 16.

(20) V. aussi B'Tselem, « Dispossession and Exploitation. Israel's Policy in the Jordan Valley and the Northern Dead Sea », mai 2011, 59 p. ; B'Tselem, « Acting the Landlord : Israel's Policy in Area C, the West Bank », juin 2013, pp. 58-76 ; Oxfam, « Au bord du gouffre. Les colonies israéliennes et leur impact sur les Palestiniens dans la vallée du Jourdain », Document d'information d'Oxfam n° 160, 5 juillet 2012, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp160-jordan-valley-settlements-050712-ar_0.pdf.

(21) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/67/375, 12 septembre 2012, § 13.

Un rapport détaillé de l'ONG israélienne Kerem Navot montre que la colonisation de la Cisjordanie se réalise aujourd'hui principalement par l'extension des terres agricoles au profit des implantations, au détriment de la population palestinienne :

« *The last decades have seen a decline of about one third in cultivated Palestinian agricultural lands in the West Bank. This survey shows that one of the factors behind the drastic drop in the agricultural area cultivated by Palestinians in the West Bank is the ongoing expansion of Israeli agricultural areas. This expansion includes de facto appropriation of actively cultivated private lands whose Palestinian owners (individuals or entire communities) have been expelled, whether by the settlers or by the Israeli military. Israeli agricultural lands in the West Bank, which today cover about 93,000 dunam (about one and a half times the total built-up area of the settlements, not including East Jerusalem), are a central and growing factor in the array of land-grab methods in the civilian reality that Israel has created over the decades in the West Bank. Since 1997, settlers have taken over about 24,000 dunam of land through agricultural activity, of which about 10,000 dunam are on privately owned Palestinian land, mostly around the settlements and outposts in the West Bank hill country* » (22).

Cette politique d'accaparement des ressources naturelles et de l'accès aux terres cultivables porte incontestablement atteinte aux droits de la population palestinienne (23). Elle viole le droit international humanitaire, qui exclut que les ressources naturelles puissent être utilisées au profit d'une population civile transférée en territoire occupé (24), le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant (article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) (25) et le droit des peuples à la souveraineté permanente sur ses ressources (26), reconnu au peuple palestinien par de nombreuses résolutions des Nations Unies (27). Dans sa résolution

(22) Kerem NAVOT, « Israeli Settler Agriculture as a Means of Land Takeover in the West Bank », Rapport, août 2013, <http://rhr.org.il/eng/wp-content/uploads/Kerem-Navot.pdf>, p. 87.

(23) E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, op. cit., pp. 605-606.

(24) V. I. SCOBIE, « Natural Resources and Belligerent Occupation: Perspectives from International Humanitarian and Human Rights Law », in S. AKRAM, M. DUMPER, M. LYNK et I. SCOBIE, *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict. A Rights-Based Approach to Middel East Peace*, Londres-New York, Routledge, 2011, pp. 229 et s. ; J. CRAWFORD, « Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories », 24 janvier 2012, <http://www.tuc.org.uk/tucfiles/342/LegalOpinionIsraeliSettlements.pdf>, pp. 25-26.

(25) V. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ONU, Observation générale n° 15 (2002), « Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) », E/C.12/2002/11.

(26) Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1962, « Souveraineté permanente sur les ressources naturelles », et articles 1^{er}, § 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Cour internationale de justice a reconnu « l'importance de ce principe, qui revêt le caractère d'un principe de droit international coutumier » (CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, <http://www.icj-cij.org>, § 244, p. 251). V. aussi J. CRAWFORD, « Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories », op. cit., pp. 26-28.

(27) V. not. les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/51/90 du 19 décembre 1996 ; A/RES/52/207 du 9 mars 1998 ; A/RES/54/230 du 22 décembre 1999 ;

A/RES/68/235 du 20 décembre 2013 (28), adoptée par 168 voix contre 6 et 9 abstentions, l'Assemblée générale se déclare :

« consciente des effets préjudiciables que les colonies de peuplement israéliennes ont sur les ressources naturelles du territoire palestinien et des autres territoires arabes, particulièrement du fait de la confiscation de terres et du détournement de ressources en eau, y compris la destruction de vergers et de cultures et la saisie de puits par des colons israéliens, et des conséquences socio-économiques dramatiques qu'elles entraînent ».

En conséquence, l'Assemblée :

« Réaffirme les droits inaliénables du peuple palestinien et de la population du Golan syrien occupé sur leurs ressources naturelles, notamment leurs terres et leurs ressources en eau et en énergie ;

Exige qu'Israël, Puissance occupante, cesse d'exploiter, d'altérer, de détruire, d'épuiser et de mettre en péril les ressources naturelles du territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et du Golan syrien occupé ».

L'appropriation des ressources naturelles au profit des colonies constitue ainsi indéniablement une violation grave du droit international.

ii) Les mesures adoptées au motif de la préservation de la sécurité des colonies et de leurs habitants

La préservation de la sécurité des colonies et de leurs habitants est utilisée comme justification à l'adoption de diverses mesures structurelles portant atteinte aux droits des Palestiniens. Parmi ces mesures, il faut tout spécialement mentionner la construction du mur, l'édification de routes séparées au profit des colons ainsi que l'établissement de checkpoints.

A/RES/55/209 du 20 décembre 2000 ; A/RES/56/204 du 21 décembre 2001 ; A/RES/57/269 du 20 décembre 2002 ; A/RES/58/229 du 23 décembre 2003 ; A/RES/59/251 du 22 décembre 2004 ; A/RES/60/183 du 22 décembre 2005 ; A/RES/61/184 du 20 décembre 2006 ; A/RES/62/181 du 19 décembre 2007 ; A/RES/63/201 du 19 décembre 2008 ; A/RES/64/185 du 21 décembre 2009 ; A/RES/65/179 du 20 décembre 2010 ; A/RES/66/225 du 22 décembre 2011 ; A/RES/67/229 du 21 décembre 2012. À cet égard, J. Crawford se trompe lorsqu'il affirme dans son rapport précité que « *Moreover, following the Camp David agreements [1978] and the more general move towards a focus on the political settlement of the conflict, no further resolutions or reports dealing with this issue [right of Palestinian people to their natural resources] have been issued by the General Assembly or any other UN organ* » (op. cit., p. 27). Depuis 1983, date de la dernière résolution selon J. Crawford, pas moins de quinze résolutions ont été adoptées par l'Assemblée générale, spécifiquement sur cette question.

(28) Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/68/235 du 20 décembre 2013, « Souveraineté permanente du peuple palestinien dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la population arabe dans le Golan syrien occupé sur leurs ressources naturelles ». L'ensemble des États membres de l'UE a voté en faveur de cette résolution.

La construction du mur

La construction du mur a été déclarée illégale, tant par l'Assemblée générale des Nations Unies (29) que par la Cour internationale de justice (30), en ce qu'elle empiète dans la majeure partie de son tracé sur le territoire palestinien. Le tracé du mur a été établi en vue d'offrir une protection aux principaux blocs de colonies, situés en Cisjordanie ou à Jérusalem-Est. Le fondement du tracé sur la situation établie par l'établissement de colonies en territoire occupé a précisément constitué pour la CIJ l'un des motifs l'amenant à conclure à l'illégalité du mur :

« La Cour relèvera que le tracé du mur tel qu'il a été fixé par le Gouvernement israélien incorpore dans la "zone fermée" environ 80 % des colons installés dans le territoire palestinien occupé. Par ailleurs, l'examen de la carte mentionnée au paragraphe 80 ci-dessus montre que ce tracé sinueux a été fixé de manière à inclure dans la zone la plus grande partie des colonies de peuplement installées par Israël dans le territoire palestinien occupé (y compris Jérusalem-Est).

[...]

En d'autres termes, le tracé choisi pour le mur consacre sur le terrain les mesures illégales prises par Israël et déplorées par le Conseil de sécurité en ce qui concerne Jérusalem et les colonies de peuplement. [...] Cette construction, s'ajoutant aux mesures prises antérieurement, dresse ainsi un obstacle grave à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination et viole de ce fait l'obligation incombant à Israël de respecter ce droit » (31).

Il existe ainsi un lien étroit entre l'illicéité de la situation découlant de l'établissement de colonies en territoire palestinien occupé et l'illégalité de la construction d'un mur visant à assurer une protection structurelle de ces colonies. Le mur participe également de l'appropriation des ressources naturelles au profit des colonies (v. *supra*), en plaçant de nombreuses terres cultivables et sources d'eau du « côté israélien », empêchant de ce fait leur accès par une large partie de la population palestinienne (32). La Mission internationale indépendante d'établissement des faits a observé à cet égard que « le mur a coupé des villages en deux, isolé des agriculteurs de leurs terres et de leurs sources d'eau et réduit le commerce avec les marchés traditionnels, étouffant ainsi l'économie locale » (33).

(29) Assemblée générale des Nations Unies, résolution ES-10/13, « Mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupée et dans le reste du territoire palestinien occupé », 21 octobre 2003.

(30) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis précité.

(31) *Ibid.*, §§ 119 et 122.

(32) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/67/375, 12 septembre 2012, § 14.

(33) Rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013, § 91.

*La construction de routes réservées aux habitants des colonies
et l'établissement de checkpoints*

Le développement de la colonisation s'accompagne encore de la construction de routes dont l'accès et l'usage sont réservés aux seuls habitants des colonies. La mise en œuvre de cet accès réservé se fait par l'intermédiaire de l'établissement de checkpoints, de l'installation de barrages et de l'organisation de patrouilles militaires (34). La nature et les effets de ce régime routier sont décrits par le Rapport du Secrétaire général du 12 septembre 2012 :

« Le réseau de routes réservées aux colons et les barrages militaires, qui ne servent souvent qu'à protéger les colonies de peuplement, de même que le fait que les colons empruntent les routes qui sillonnent la Cisjordanie, compliquent encore le problème en ce que cela prive les Palestiniens de toute continuité géographique tout en occupant une superficie non négligeable du territoire.

[...]

Les Forces de défense israéliennes imposent diverses restrictions à la libre circulation des Palestiniens. Ces restrictions sont dues, dans leur grande majorité, à la présence des colonies de peuplement ou à la volonté de garantir la sécurité des colons et de faciliter leurs déplacements dans toute la Cisjordanie. On recense plus de 500 postes de contrôle, barrages routiers et autres obstacles physiques entravant la circulation des Palestiniens à l'intérieur de la Cisjordanie. Ces obstacles à la libre circulation sont le plus souvent situés à proximité des colonies ou visent à circonscrire ou limiter l'accès des Palestiniens aux routes qu'empruntent les colons israéliens » (35).

Une telle politique porte atteinte au droit à la liberté de circulation des Palestiniens, telle qu'il est garanti à l'article 12, paragraphe 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966. Par les restrictions qu'elle produit sur l'accès au travail, aux hôpitaux, aux écoles et aux universités, cette politique entrave également l'exercice par la population palestinienne des droits au travail, à un niveau de vie suffisant, à la santé et à l'éducation, tels que consacrés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966 (articles 6, 11, 12 et 13) et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (articles 24, 27 et 28) (36).

(34) V. O. BEN-NAFTALI, A. GROSS et K. MICHAELI, « Illegal Occupation: The Framing of the Occupied Palestinian Territory », *op. cit.*, pp. 588-590 ; B'Tselem, « Forbidden Roads. Israel's Discriminatory Road Regime in the West Bank », août 2004, p. 10.

(35) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/67/375, 12 septembre 2012, §§ 11 et 41. V. aussi Report by the Secretary-General, « Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem », 22 août 2013, A/HRC/24/30, p. 11.

(36) V. O. BEN-NAFTALI, A. GROSS et K. MICHAELI, « Illegal Occupation: The Framing of the Occupied Palestinian Territory », *op. cit.*, pp. 589-590 ; B'Tselem, « By Hook and by Crook: Israeli Settlement Policy in the West Bank », *op. cit.*, pp. 52-54.

1.3. — *L'instauration en Cisjordanie d'un régime discriminatoire privilégiant les résidents des colonies au détriment de la population palestinienne*

L'installation de colonies de peuplement en territoire palestinien occupé a également pour effet d'établir des pratiques et des régimes juridiques distincts, s'appliquant de manière discriminatoire aux Palestiniens et aux habitants des implantations (37). Cette politique pratiquée par Israël dans le territoire palestinien occupé est dénoncée par Human Rights Watch dans un rapport publié en décembre 2010, dont la substance est résumée comme suit :

« This report consists of a series of case studies that compare Israel's different treatment of Jewish settlements to nearby Palestinian communities throughout the West Bank, including East Jerusalem. It describes the two-tier system of laws, rules, and services that Israel operates for the two populations in areas in the West Bank under its exclusive control, which provide preferential services, development, and benefits for Jewish settlers while imposing harsh conditions on Palestinians. The report highlights Israeli practices the only discernable purposes of which appear to be promoting life in the settlements while in many instances stifling growth in Palestinian communities and even forcibly displacing Palestinian residents. Such different treatment, on the basis of race, ethnicity, and national origin and not narrowly tailored to meet security or other justifiable goals, violates the fundamental prohibition against discrimination under human rights law » (38).

Le même type de constat a été fait par les rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme en territoire palestinien occupé (39). Ainsi, dans un rapport publié en 2007, John Dugard décrivait les pratiques suivantes :

« Les Israéliens sont autorisés à se rendre librement dans la zone d'accès réglementé située entre le mur et la Ligne verte, alors que les Palestiniens ont besoin d'un permis pour cela ; les démolitions de maisons en Cisjordanie et à Jérusalem-Est sont effectuées de façon discriminatoire à l'encontre des Palestiniens ; partout en Cisjordanie, et à Hébron en particulier, les colons bénéficient d'un traitement préférentiel par rapport aux Palestiniens en matière de circulation (les grandes routes leur sont exclusivement réservées), de droit de construire et de protection militaire ; et les lois qui régissent le regroupement des familles pénalisent les Palestiniens de façon éhontée » (40).

(37) V. O. BEN-NAFTALI, A. GROSS et K. MICHAELI, « Illegal Occupation: The Framing of the Occupied Palestinian Territory », *op. cit.*, pp. 584-587 ; B'Tselem, « By Hook and by Crook: Israeli Settlement Policy in the West Bank », *op. cit.*, pp. 51-52.

(38) Human Rights Watch, « Separate and Unequal: Israel's Discriminatory Treatment of Palestinians in the Occupied Palestinian Territories », décembre 2010, p. 1.

(39) Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, John Dugard, 29 janvier 2007, A/HRC/4/17, p. 24, § 61 ; Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Richard Falk, 10 janvier 2011, A/HRC/16/72, § 20, p. 12.

(40) Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, John Dugard, 29 janvier 2007, A/HRC/4/17, pp. 19-20, § 50.

En mars 2012, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies a estimé que les pratiques israéliennes liées à la politique de colonisation violaient la prohibition de la ségrégation raciale, telle qu'énoncée dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965 :

« The Committee is extremely concerned at the consequences of policies and practices which amount to de facto segregation, such as the implementation by the State party in the Occupied Palestinian Territory of two entirely separate legal systems and sets of institutions for Jewish communities grouped in illegal settlements on the one hand and Palestinian populations living in Palestinian towns and villages on the other hand. The Committee is particularly appalled at the hermetic character of the separation of two groups, who live on the same territory but do not enjoy either equal use of roads and infrastructure or equal access to basic services and water resources. Such separation is concretized by the implementation of a complex combination of movement restrictions consisting of the Wall, roadblocks, the obligation to use separate roads and a permit regime that only impacts the Palestinian population (Article 3 of the Convention).

The Committee draws the State party's attention to its General Recommendation 19 (1995) concerning the prevention, prohibition and eradication of all policies and practices of racial segregation and apartheid, and urges the State party to take immediate measures to prohibit and eradicate any such policies or practices which severely and disproportionately affect the Palestinian population in the Occupied Palestinian Territory and which violate the provisions of article 3 of the Convention.

The Committee is increasingly concerned at the State party's discriminatory planning policy, whereby construction permits are rarely if ever granted to Palestinian and Bedouin communities and demolitions principally target property owned by Palestinians and Bedouins. The Committee is concerned at the adverse tendency of preferential treatment for the expansion of Israeli settlements, through the use of "state land" allocated for settlements, the provision of infrastructure such as roads and water systems, high approval rates for planning permits and the establishment of Special Planning Committees consisting of settlers for consultative decision-making processes. The Committee is greatly concerned at the State party's policy of "demographic balance", which has been a stated aim of official municipal planning documents, particularly in the city of Jerusalem (Articles 2, 3 and 5 of the Convention) » (41).

La colonisation induit ainsi l'adoption de nombreuses pratiques et normes discriminatoires à l'encontre de la population palestinienne, qui contreviennent à la prohibition de la discrimination et de la ségrégation raciales (42).

(41) Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Israël, 9 mars 2012, CERD/C/ISR/CO/14-16, §§ 24-25.

(42) V. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/HRC/25/38, 12 février 2014, § 14 ; O. BEN-NAFTALI, A. GROSS et K. MICHAELI, « Illegal Occupation : The Framing of the Occupied Palestinian Territory », *op. cit.*, pp. 586-587.

CONCLUSIONS

Comme le constate le Secrétaire général des Nations Unies, «les activités israéliennes d'implantation, les mesures de sécurité adoptées en vue de protéger les colons et leurs déplacements, et les violences commises par des colons israéliens contre les Palestiniens et leurs biens sous-tendent la plupart des violations des droits de l'homme des Palestiniens en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est» (43). L'installation de colons est illégale en elle-même, mais de surcroît elle occasionne de manière corrélative de nombreux autres comportements illicites, destinés à permettre le développement des colonies et à en pérenniser la présence, tout en excluant toujours davantage la population palestinienne de l'accès à la terre, aux ressources naturelles et aux conditions de vie décente. Cette politique de colonisation est de ce fait considérée sur le plan international comme illégale et comme constituant le principal obstacle à une solution pacifique au conflit israélo-palestinien, aboutissant à la fin de l'occupation. Ce constat est pleinement partagé par les autorités de l'Union européenne. En décembre 2009, le Conseil de l'UE adoptait les conclusions suivantes :

« Le Conseil rappelle que les colonies de peuplement et la barrière de séparation ont été érigées sur des terres occupées, que la démolition de maisons et les expulsions sont illégales au regard du droit international, qu'elles constituent un obstacle à la paix et menacent de rendre impossible une solution fondée sur la coexistence de deux États. Le Conseil demande instamment au gouvernement israélien de mettre immédiatement fin à toutes les activités d'implantation, à Jérusalem-Est et dans le reste de la Cisjordanie, y compris l'extension naturelle des colonies, et de démanteler toutes les colonies de peuplement sauvages installées depuis mars 2001 » (44).

Cette position a été réitérée à de nombreuses reprises, notamment dans les conclusions du Conseil sur le processus de paix au Proche-Orient du 10 décembre 2012 :

« L'Union européenne est profondément consternée par les projets israéliens d'extension des colonies de peuplement en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, et notamment par les projets visant à étendre la zone E1, et s'y oppose fermement. S'il est mis en œuvre, le projet relatif à la zone E1 compromettrait gravement les perspectives d'un règlement négocié du conflit en remettant en cause les possibilités de voir un État palestinien d'un seul tenant et viable et Jérusalem en tant que future capitale de deux États. Cela pourrait également entraîner le déplacement forcé de populations civiles. Fidèle à son principal objectif, c'est-à-dire une solution fondée sur la coexistence de deux États, l'UE suivra de près l'évolution de la situation ainsi que ses répercussions d'une façon générale, et agira en conséquence. L'Union européenne répète que ces colonies sont illégales au regard du droit international et qu'elles constituent un obstacle à la paix » (45).

(43) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, «Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé», A/HRC/25/38, 12 février 2014, § 9.

(44) Conclusions du Conseil de l'UE du 8 décembre 2009, 17218/09.

(45) Conclusions du Conseil sur le Processus de Paix au Proche-Orient, 10 décembre 2012, § 3.

Pour l'UE, il est donc parfaitement établi que la colonisation et les mesures qui l'accompagnent constituent des violations flagrantes du droit international. De telles violations entraînent des obligations particulières pour les États tiers dans leurs relations avec Israël, obligations dont les fondements et la portée sont examinés dans le point suivant.

2. — LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DES ÉTATS
CONSÉCUTIVES À L'ILLÉGALITÉ DE LA SITUATION
DÉCOULANT DE LA POLITIQUE DE COLONISATION MENÉE
PAR L'ÉTAT D'ISRAËL

Les violations du droit international par Israël qui ont été décrites ci-dessus emportent des conséquences juridiques vis-à-vis des États tiers, sous forme d'obligations de « faire respecter » le droit international, « de ne pas reconnaître » la situation illégale créée du fait de ces violations et de ne pas « prêter aide ou assistance » au maintien de cette situation.

Ces obligations sont énoncées à l'article 41 des Articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (46), qui codifie le droit coutumier en la matière :

« Article 41

**Conséquences particulières d'une violation grave
d'une obligation en vertu du présent chapitre**

1. Les États doivent coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave au sens de l'article 40.
2. Aucun État ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 40, ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation. »

La violation grave au sens de l'article 40 vise la violation « d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général », qui « dénote de la part de l'État responsable un manquement flagrant ou systématique à l'exécution de l'obligation ».

Il sera ainsi montré que les violations du droit international imputables à Israël du fait de sa politique de colonisation relèvent de la notion de « violation grave » au sens de l'article 40 des Articles de la Commission du droit international (2.1.), ce qui entraîne pour les États tiers, dont les États membres de l'UE, des obligations de faire respecter les normes de droit international concernées, « de ne pas reconnaître » la situation illégale créée du fait de ces violations et de ne pas « prêter aide ou assistance » au maintien de cette situa-

(46) Commission du droit international, « Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », annexe à la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/56/83, 12 décembre 2001.

tion, obligations se traduisant par le devoir d'interdire la commercialisation des produits issus des colonies israéliennes (2.2.).

2.1. — *La politique de colonisation menée par Israël entraîne des violations flagrantes et systématiques d'obligations découlant de normes impératives du droit international*

Selon la Convention de Vienne sur le droit des traités, une norme impérative du droit international se définit comme « une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise » (47). Parmi ces normes reconnues comme impératives, la Commission du droit international identifie en particulier « les règles fondamentales du droit international humanitaire », « les interdictions relatives à la discrimination raciale », ainsi que « l'obligation de respecter le droit à l'autodétermination » (48). Les droits de l'homme sont également une source de prédilection des normes impératives (49).

De manière plus spécifique, on notera que la Cour internationale de justice a reconnu le caractère « intransgressible » des règles de la 4^e Convention de Genève :

« C'est sans doute parce qu'un grand nombre de règles du droit humanitaire applicable dans les conflits armés sont si fondamentales pour le respect de la personne humaine et pour des "considérations élémentaires d'humanité", selon l'expression utilisée par la Cour dans son arrêt du 9 avril 1949 rendu en l'affaire du *Détroit de Corfou* (C.I.J. Recueil 1949, p. 22), que la convention IV de La Haye et les conventions de Genève ont bénéficié d'une large adhésion des États. Ces règles fondamentales s'imposent d'ailleurs à tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les instruments conventionnels qui les expriment, parce qu'elles constituent des principes intransgressibles du droit international coutumier » (50).

En particulier, le transfert de population civile visée à l'article 49, alinéa 6 de la 4^e Convention de Genève a été incriminé au titre de crime de guerre dans le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) du 8 juin 1977, en son article 85, paragraphe 4 (a), ainsi que dans le Statut de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998, en son article 8, 2), b, viii. Cette incrimination vient confirmer le caractère impératif de l'interdiction de la colonisation.

(47) Article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969.

(48) Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, p. 305.

(49) V. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 29 sur l'article 4, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).

(50) CIJ, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Rec.*, 1996, § 79. V. également E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, op. cit., pp. 107-115; M. SASSOLI, « State Responsibility for Violations of International Humanitarian Law », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2002, p. 420; R. KOLB, *Ius in bello: le droit international des conflits armés*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 144-148.

Concernant le droit à l'autodétermination, la Cour internationale de justice a souligné à plusieurs reprises le caractère fondamental et *erga omnes* de ce droit, notamment dans l'affaire du *mur* :

« La Cour rappellera qu'en 1971 elle a souligné que l'évolution actuelle du "droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires". La Cour a ajouté que "[d]u fait de cette évolution il n'y a[va]it guère de doute que la 'mission sacrée' visée au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations "avait pour objectif ultime l'autodétermination [...] des peuples en cause" (*Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 31, §§ 52-53*). La Cour s'est référée à ce principe à plusieurs reprises dans sa jurisprudence (*ibid.* ; voir aussi *Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 68, § 162*). La Cour a même précisé qu'aujourd'hui le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un droit opposable *erga omnes* (voir *Timor oriental (Portugal c. Australie), arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, § 29*) »(51).

Dans une résolution relative au « droit du peuple palestinien à l'autodétermination », adoptée le 28 mars 2014, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a expressément qualifié ce droit de « norme impérative de droit international »(52). Cette résolution a été approuvée par un vote de 46 voix contre une.

Enfin, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a énoncé que la prohibition de la discrimination raciale est « une norme impérative du droit international à laquelle aucune dérogation n'est permise »(53).

Les règles violées par Israël dans le contexte de sa politique de colonisation ont ainsi sans conteste la qualité de normes impératives du droit international et d'obligations *erga omnes* (54). Ces violations doivent également être considérées comme étant « flagrantes ou systématiques », étant donné leur commission à grande échelle, de manière intentionnelle, organisée, répétée et prolongée dans le temps (55). Dans l'affaire concernant les *Conséquences juridiques de la construction d'un mur en territoire palestinien occupé* (56), la Cour inter-

(51) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, p. 40, § 88.

(52) Conseil des droits de l'homme, résolution 25/27, « Droit du peuple palestinien à l'autodétermination », 28 mars 2014.

(53) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, « Statement on racial discrimination and measures to combat terrorism », A/57/18, 61^e session, 5-23 août 2002.

(54) V. V. KATTAN, « The Wall, Obligations Erga Omnes and Human Rights: The Case for Withdrawing the European Community's Terms of Preferential Trade with Israel », *Palestine Yearbook of International Law 2004-2005*, vol. XIII, pp. 80-83 ; Al-Haq, « State Responsibility in Connection with Israel's Illegal Settlement Enterprise in the Occupied Palestinian Territory », juillet 2012, pp. 16-24.

(55) V. les critères énoncés dans le commentaire accompagnant le projet d'articles, Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, Nations Unies, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_6_2001_francais.pdf, p. 307.

(56) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004.

nationale de justice a jugé que les violations entraînées par la construction du mur, d'une nature très similaire à celles décrites ci-dessous concernant la politique de colonisation, visaient des obligations impératives et *erga omnes* :

« La Cour observera à cet égard qu'au rang des obligations internationales violées par Israël figurent des obligations *erga omnes*. Comme la Cour l'a précisé dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, de telles obligations, par leur nature même, "concernent tous les États" et, "[v]u l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés" (*Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1970, p. 32, § 33*). Les obligations *erga omnes* violées par Israël sont l'obligation de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination ainsi que certaines des obligations qui sont les siennes en vertu du droit international humanitaire» (57).

Considérant la qualité des normes violées par Israël, la Cour en a conclu que ces violations entraînaient des obligations juridiques pour les États tiers, concernant la situation illégale ainsi créée. En l'occurrence, la situation illégale établie par la politique de colonisation menée par Israël emporte des conséquences juridiques à l'égard des États tiers, dont les États membres de l'UE, qui seront examinées ci-dessous.

2.2. — Les États membres de l'UE ont l'obligation de faire respecter le droit international par Israël, de ne pas reconnaître comme licite la situation illégale créée du fait de la politique de colonisation et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de cette situation

Les nombreuses violations de normes impératives et *erga omnes* par Israël, et la présence continue de colonies de peuplement en territoire palestinien qui en résulte, entraînent diverses obligations juridiques à l'égard des États tiers. Tout d'abord, une obligation de « faire respecter » les normes de droit international violées, en particulier le droit international humanitaire et le droit à l'autodétermination, et de coopérer à cette fin (a). Ensuite, les États ont l'obligation de ne pas reconnaître comme licite une situation illégale ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation (b).

a. Les États ont l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire et le droit du peuple palestinien à l'autodétermination

De manière générale, les États ont une obligation de coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave du droit international, comme il est énoncé à l'article 41, paragraphe 1^{er}, des Articles de la Commission du droit international relatifs à la responsabilité internationale des États (v. ci-dessus). De manière plus spécifique, il pèse à la charge des États

(57) *Ibid.*, p. 199, § 155.

une obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire (i) et le droit du peuple palestinien à l'autodétermination (ii).

i) L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire

L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire est énoncée à l'article 1^{er} commun aux Conventions de Genève de 1949, qui dispose que « les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances ». Selon le commentaire qu'en fait le CICR, cela implique que les États « fassent [...] *tout ce qui est en leur pouvoir* pour que les principes humanitaires qui sont à la base des Conventions soient universellement appliqués » (58). Dans son arrêt rendu dans l'affaire *Nicaragua c. États-Unis*, la CIJ a précisé que l'obligation de respecter et faire respecter « ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes, mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète » (59).

La portée précise de cette obligation de « faire respecter » fait l'objet de certains débats en doctrine. Il est très généralement admis que l'article 1^{er} commun impose que les États prennent les mesures nécessaires pour faire respecter le droit humanitaire par les personnes qui se trouvent sous sa juridiction (60). Ce qui est plus discuté est le fait de savoir si l'obligation implique le devoir des États parties d'agir pour amener un État à respecter ses engagements au titre de la Convention, en cas de violation. Selon une opinion minoritaire, une telle obligation concernant le respect de la Convention par les autres États n'existe pas (61). Selon la conception largement dominante, cette obligation est aujourd'hui bien établie, et se déduit de nombreux éléments (62). Elle est tout d'abord confortée

(58) J. PICTET (dir.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire*, vol. IV, Genève, CICR, 1956, p. 21, nous soulignons.

(59) CIJ, affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis)*, *Rec.*, 1986, p. 114, § 220.

(60) V. L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances" », in *Studies and Essays on International Humanitarian Law ans Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Genève-La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 17-35; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting Collective Interests », *I.R.R.C.*, 2000, pp. 67-89; N. LEVRAT, « Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de "faire respecter" les Conventions humanitaires », in F. KALSHOVEN et Y. SANDOZ (éd.), *Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht-Boston-Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, pp. 267-269; E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, *op. cit.*, pp. 643 et s.

(61) V. C. FOCARELLI, « Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions: A Soap Bubble? », *European Journal of International Law*, 2010, pp. 125 et s.; F. KALSHOVEN, « The Undertaking to Respect and Ensure Respect in All Circumstances: From Tiny Seed to Ripening Fruit », *Yrbk Int'l Humanitarian Law*, 1999, pp. 3 et s.; R. KOLB, *Ius in bello: le droit international des conflits armés*, *op. cit.*, p. 475; Opinion individuelle du Juge KOOLJMAN dans l'affaire *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, *Rec.*, 2004, pp. 232-234.

(62) L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de "respecter et faire respecter" le droit international humanitaire "en toutes circonstances" », *op. cit.*, pp. 17-35; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Common Article 1 of

par le *Commentaire* CICR des Conventions de Genève, qui énonce que « si une Puissance manque à ses obligations, les autres Parties contractantes (neutres, alliées ou ennemies) peuvent elles — et doivent elles — chercher à la ramener au respect de la Convention » (63). Ensuite, il existe une abondante pratique des États qui confirme l'interprétation de l'article 1^{er} comme incluant une véritable obligation de faire respecter le droit humanitaire dans le chef des autres États. Cette pratique s'est particulièrement exprimée dans le contexte de l'examen des violations du droit de l'occupation par le gouvernement israélien (64). De nombreuses déclarations, adoptées à des majorités écrasantes, ont ainsi affirmé l'obligation des États de faire respecter la 4^e Convention de Genève par Israël.

Dans la résolution 36/147 du décembre 1981, l'Assemblée générale

« *Tenant compte* du fait que les États parties à ladite Convention s'engagent conformément à l'article premier de celle-ci, non seulement à respecter mais également à faire respecter la Convention en toutes circonstances, [...]

Demande instamment à tous les États parties à la Convention de Genève de tout mettre en œuvre en vue de faire respecter et appliquer ses dispositions dans

the Geneva Conventions revisited: Protecting Collective Interests», *op. cit.*, pp. 67-89; N. LEVRAT, « Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de "faire respecter" les Conventions humanitaires », *op. cit.*, pp. 267-269; U. PALWANKAR, « Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 801, mai-juin 1993, pp. 245 et s.; E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, *op. cit.*, pp. 643 et s.; M. SASSOLI, « State Responsibility for Violations of International Humanitarian Law », *op. cit.*, p. 421; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, 2006, n° 1, pp. 11-18; B. KESSLER, « The Duty to "Ensure Respect" Under Common Article 1 of the Geneva Conventions: Its Implications on International and Non-International Armed Conflicts », *German Yearbook of International Law*, vol. 44, 2001, pp. 504 et s.; P.-Y. FUX et M. ZAMBELLI, « Mise en œuvre de la Quatrième Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés: historique d'un processus multilatéral (1997-2001) », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 847, 2002, p. 677; G. ABI-SAAB, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations in upholding international law », in *Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The Role of Governments, Intergovernmental Organizations and Civil Society*, United Nations International Meeting on the Question of Palestine, Genève, 8-9 mars 2005, p. 43; A. DEVILLARD, « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire: l'article 1 commun aux *Conventions de Genève* et à leur premier *Protocole additionnel*, fondement d'un droit international humanitaire de coopération ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, pp. 75 et s.; H. TONKIN, « Common Article 1: A Minimum Yardstick for Regulating Private Military and Security Companies », *Leiden Journal of International Law*, 2009, pp. 779 et s.; I. MOULIER, « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire », in D. MOMTAZ (dir.), *Les règles et institutions du droit international humanitaire à l'épreuve des conflits armés récents*, Brill/Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 697 et s.; H. BROLLAWSKI, « The Responsibility to Protect and Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions and Obligations of Third States », in J. HOFFMANN et A. NOLLKAEMPER (éd.), *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam University Press, 2012, pp. 93 et s.; O. CORTEN et V. KOUTROULIS, « The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of *ius contra bellum* and *ius in bello* », *Journal of Conflict & Security Law*, 2013, pp. 78 et s.

(63) J. PICTET (dir.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire*, *op. cit.*, p. 21.

(64) V. I. MOULIER, « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire », *op. cit.*, pp. 711-712.

les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem » (65).

Dans la résolution 47/64 du 11 décembre 1992, l'Assemblée générale

« Demande à toutes les Hautes parties contractantes à la Convention de veiller à ce qu'Israël, Puissance occupante, respecte la Convention en toutes circonstances, en conformité avec les obligations que leur impose l'article premier de celle-ci » (66).

On trouve encore un rappel de l'obligation de faire respecter dans la résolution ES-10/2 du 5 mai 1997, qui énonce :

« Rappelant l'obligation qui incombe aux Hautes Parties contractantes à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de respecter la Convention et d'en assurer le respect en toutes circonstances, conformément à l'article premier de la Convention, [...]

Recommande aux États qui sont Hautes Parties contractantes à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de prendre des mesures, à l'échelon national ou régional, pour *s'acquitter de l'obligation qui leur incombe* en vertu de l'article premier de la Convention de veiller au respect de la Convention par Israël, Puissance occupante » (67).

Plus récemment, dans la résolution 68/81 adoptée le 11 décembre 2013, l'Assemblée générale

« Exhorte toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention, *agissant en application de l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève*, et conformément à l'avis consultatif de la Cour internationale de justice rendu le 9 juillet 2004, à continuer de tout mettre en œuvre pour en faire respecter les dispositions par Israël, Puissance occupante, dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et les autres territoires arabes occupés par lui depuis 1967.

Souligne de nouveau la nécessité d'une mise en œuvre rapide des recommandations pertinentes figurant dans les résolutions qu'elle a adoptées, y compris à sa dixième session extraordinaire d'urgence, notamment la résolution ES-10/15, *le but étant de faire respecter les dispositions de la Convention par Israël, Puissance occupante* » (68).

Dans sa résolution 681 (1990), le Conseil de sécurité a également fait référence au devoir des États de faire respecter le droit humanitaire :

(65) V. encore not. les résolutions suivantes : 44/48 du 8 décembre 1989, 45/74 du 11 décembre 1990, 46/47 du 9 décembre 1991, 47/70 du 14 décembre 1992, 48/41 du 10 décembre 1993, 49/36 du 9 décembre 1994.

(66) Assemblée générale, résolution A/RES/47/64E, Question de Palestine, 11 décembre 1992, § 3, nous soulignons. Résolution adoptée par 146 pour, 3 contre et 10 abstentions. V. également A/RES/43/21, 3 novembre 1988; A/RES/44/2, 6 octobre 1989; A/RES/45/69, 9 décembre 1990; A/RES/46/76, 11 décembre 1991.

(67) Assemblée générale, résolution ES-10/2, Mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupée et dans le reste du territoire palestinien occupé, 5 mai 1997, § 8. Résolution adoptée par 134 pour, 3 contre et 11 abstentions. V. également résolution ES-10/4 du 13 novembre 1997.

(68) Résolution A/RES/68/81, Applicabilité de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et aux autres territoires arabes occupés, 11 décembre 2013. Nous soulignons.

« Demande aux Hautes Parties contractantes à ladite Convention [4^e Convention de Genève] de veiller à ce qu'Israël, Puissance occupante, s'acquitte des obligations qu'il a contractées aux termes de l'article 1 de la Convention » (69).

Il faut encore mentionner la Déclaration du 5 décembre 2001 adoptée lors de la Conférence de Hautes Parties contractantes, concernant la mise en œuvre de la 4^e Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés :

« Les Hautes Parties contractantes participantes appellent toutes les parties, impliquées directement dans le conflit ou non, de respecter et de faire respecter les Conventions de Genève en toutes circonstances, de les diffuser et de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et faire cesser les infractions aux Conventions. [...]

Les Hautes Parties contractantes participantes saluent et encouragent les initiatives prises par des États Parties, aussi bien individuellement que collectivement, conformément à l'article 1 de la Convention et visant à faire respecter la Convention, et elles soulignent la nécessité pour les Parties d'assurer un suivi à la mise en œuvre de la présente Déclaration » (70).

Il faut rappeler que la Conférence a fait suite à une demande réitérée de l'Assemblée générale de convoquer une réunion des Hautes Parties contractantes « sur les mesures à prendre pour imposer la Convention dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem, et la faire respecter, comme elles y sont tenues conformément à l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève » (71). Comme des commentateurs l'ont souligné, cette déclaration « constitue une percée et un nouveau développement dans les efforts déployés pour rendre effective l'obligation qu'ont tous les États parties de "faire respecter" ces Conventions » (72).

Dans son avis relatif au mur, la CIJ a, de manière on ne peut plus claire, confirmé la portée « extensive » de l'obligation de faire respecter le droit humanitaire (73). Elle a ainsi énoncé que « tous les États parties à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du

(69) Conseil de sécurité, résolution 681 (1990) du 20 décembre 1990.

(70) Conférence des Hautes Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève, Déclaration du 5 décembre 2001, reproduite in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2002, p. 679. Dans la déclaration du CICR qui accompagne la déclaration des Hautes Parties contractantes, le Comité énonce : « L'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève stipule que les "Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances". C'est dans cette perspective qu'il s'agit de considérer la présente conférence. Le CICR s'est toujours félicité des efforts individuels et conjoints accomplis par les États parties aux Conventions de Genève pour remplir cette obligation et veiller au respect du droit international humanitaire » (Déclaration du Comité international de la Croix-Rouge, 5 décembre 2011, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2002, p. 687).

(71) V. not. les résolutions A/RES/ES-10/3 du 15 juillet 1997, A/RES/ES-10/4 du 13 novembre 1997, A/RES/ES-10/5 du 17 mars 1998 ; A/RES/ES-10/6 du 9 février 1999.

(72) P.-Y. FUX et M. ZAMBELLI, « Mise en œuvre de la quatrième Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés : historique d'un processus multilatéral (1997-2001) », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2002, p. 677.

(73) V. les remarques en ce sens faites par L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *op. cit.*,

12 août 1949, ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de faire respecter par Israël le droit international humanitaire incorporé dans cette convention» (74). Ce point du dispositif de l'avis a été approuvé par une majorité écrasante de 13 juges sur 15. Comme le soulignent les professeurs Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, la formulation retenue dans l'avis traduit « la ferme volonté de la Cour de mettre en pleine lumière toutes les implications de l'obligation solidaire pesant, en matière de droit international humanitaire, sur l'ensemble de la communauté internationale et sur tous les États : il ne s'agit pas seulement de ne pas reconnaître les situations illégales, mais il faut aussi que chacun agisse positivement pour les faire cesser, en utilisant dans ce but tous les moyens disponibles et juridiquement admissibles » (75).

À la suite du prononcé de la décision sur le mur, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, à une très large majorité (76), la résolution ES 10/15 par laquelle elle « prend acte de l'avis consultatif donné par la Cour internationale de justice », elle demande « aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter de leurs obligations juridiques telles qu'elles sont énoncées dans l'avis consultatif » et « demande à tous les États parties à la quatrième Convention de Genève de faire respecter cette convention par Israël » (77). Par cette résolution, les États ont encore une fois validé l'interprétation de l'article 1^{er} commun retenue par la CIJ, en la qualifiant d'« obligation juridique » et en lui donnant une portée externe, visant le respect du droit humanitaire par Israël.

La prise en considération de l'ensemble de ces éléments conduit ainsi à conclure que, sans aucun doute possible, l'article 1^{er} de la Convention de Genève implique une obligation positive pour les États parties de faire respecter par Israël le droit humanitaire. Au terme d'une étude très fouillée sur l'étendue de l'obligation de « faire respecter », la professeure Isabelle Moulier conclut ainsi que « même si les rédacteurs des Conventions de Genève n'avaient pas forcément en vue la portée internationale de l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire, la pratique subséquente est venue conforter l'admission d'une interprétation large de l'obligation » (78). Elle souligne que la « dimension la plus

pp. 14-15; G. ABI-SAAB, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations in upholding international law », *op. cit.*, p. 43.

(74) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, § 159, p. 200.

(75) L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *op. cit.*, p. 15.

(76) 150 voix pour, 6 contre (États-Unis, Israël, Australie, Palau, Micronésie, Îles Marshall) et 10 abstentions.

(77) A/RES/ES-10/15, avis consultatif de la Cour internationale de justice sur les Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, 20 juillet 2004, nous soulignons.

(78) I. MOULIER, « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire », *op. cit.*, p. 713.

intéressante [de l'obligation] est celle qui consiste à imposer aux États tiers d'agir concrètement face à des violations du droit international humanitaire», dimension mise notamment en évidence dans l'avis de la CIJ relatif au mur (79).

On ne saurait donc suivre le professeur James Crawford lorsque, dans son rapport consacré aux « obligations des États tiers concernant les colonies en territoires palestiniens occupés », il affirme : « *it is doubtful that the obligation to ensure compliance with the Fourth Geneva Convention extends so far as to require any positive action on the part of individual States* » (80). Comme nous l'avons montré, ce point de vue est démenti tant par la pratique des États que par l'avis de la CIJ rendu dans l'affaire du mur. Il reste que les mesures à déployer afin d'amener l'État concerné à respecter ses engagements ne sont pas prédéfinies, et sont tributaires des moyens à la disposition des États, dans les circonstances particulières de l'espèce (81). Il n'est de ce fait pas toujours aisé de fixer le minimum attendu des États pour satisfaire leur obligation de « faire respecter » le droit humanitaire. Toutefois, s'agissant de véritables obligations, on peut considérer qu'il est requis des États qu'ils adoptent, dans le respect du droit international, les mesures raisonnablement envisageables qui sont de nature à inciter effectivement l'État concerné à respecter le droit international (82). Il est *a fortiori* exigé que les États s'abstiennent d'actes qui iraient à l'encontre de l'objectif d'incitation au respect du droit humanitaire, comme le fait de financer, favoriser ou faciliter des activités économiques directement liées à des violations graves du droit humanitaire.

ii) L'obligation de mettre fin aux entraves au droit du peuple palestinien à l'autodétermination

L'obligation de veiller à la mise en œuvre du droit du peuple palestinien à l'autodétermination découle du principe énoncé par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, selon laquelle « tout État a le

(79) *Ibid.*, p. 724.

(80) J. CRAWFORD, « Third Party Obligations with Respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories », Trades Union Congress, 24 janvier 2012, <http://www.tuc.org.uk/tucfiles/342/LegalOpinionIsraeliSettlements.pdf>, p. 18, § 45.

(81) V. N. LEVRAT, « Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de "faire respecter" les Conventions humanitaires », *op. cit.*, pp. 275-281 ; M. SASSOLI, « State Responsibility for Violations of International Humanitarian Law », *op. cit.*, p. 422 ; B. KESSLER, « The Duty to "Ensure Respect" Under Common Article 1 of the Geneva Conventions : Its Implications on International and Non-International Armed Conflicts », *op. cit.*, pp. 505-506.

(82) V. le recensement des mesures pouvant être mises en œuvre pour assurer le respect du droit humanitaire réalisé par I. Moulier dans la seconde partie de son étude, « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire », *op. cit.*, pp. 732 et s. V. également Al-Haq, « State Responsibility in Connection with Israel's Illegal Settlement Enterprise in the Occupied Palestinian Territory », *op. cit.*, pp. 27-28 ; F. DUBUISSON, « The Implementation of the Advisory Opinion of the International Court of Justice concerning the *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* », *Palestine Yearbook of International Law 2004-2005*, vol. XIII, p. 43 ; V. KATTAN, « The Wall, Obligations Erga Omnes and Human Rights : The Case for Withdrawing the European Community's Terms of Preferential Trade with Israel », *op. cit.*, p. 87.

devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte » (83) ainsi que de l'article 1^{er}, paragraphe 3 commun des Pactes de New York de 1966 : « Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies » (84).

Dans son rapport concernant les obligations des États tiers concernant les colonies israéliennes, James Crawford considère que les États tiers « [has] not the obligation to ensure Israel's compliance with the principle [of self-determination] » (85). Cette position est toutefois directement contredite par l'avis de la CIJ rendu dans l'affaire du mur. Après avoir constaté que le droit du peuple palestinien à l'autodétermination constitue une norme *erga omnes* et que la construction du mur contrevient à ce droit, la Cour en tire la conséquence juridique suivante :

« II appartient [...] à tous les États de veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin aux entraves, résultant de la construction du mur, à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination » (86).

Les termes « veiller à ce qu'il soit mis fin » impliquent bien une action positive de la part des États (87), et non une simple attitude passive, comme le soutient J. Crawford. À l'instar de l'obligation de « faire respecter », cette obligation de « veiller à mettre fin » à la violation du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même n'a pas de contenu prédéterminé mais suppose que les États entreprennent les mesures raisonnablement envisageables visant à amener l'État d'Israël à se conformer au droit international. Elle impose également aux États de mettre fin à tout comportement qui serait de nature à financer ou faciliter des activités économiques qui contribuent à entraver l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple palestinien.

(83) V. M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations in upholding international law », in *Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The Role of Governments, Intergovernmental Organizations and Civil Society*, *op. cit.*, pp. 71 et s.

(84) Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

(85) J. CRAWFORD, « Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories », *op. cit.*, p. 14, § 33.

(86) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, § 159, p. 200.

(87) V. en ce sens L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « De la "responsabilité de protéger", ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *op. cit.*, p. 15.

b. *Les États ont l'obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation illégale née de la politique de colonisation ni de prêter aide ou assistance au maintien de cette situation*

Des violations graves du droit international général par Israël, il en découle également pour les États tiers une obligation de ne pas reconnaître comme licite la situation ainsi illégalement créée ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation (88). Selon la Commission du droit international, l'obligation de non-reconnaissance s'applique « dans le cas de "situations" créées par ces violations, telles que, par exemple, la tentative d'acquisition de la souveraineté sur un territoire par le biais du déni du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » (89). Cette obligation « vise non seulement la reconnaissance officielle de ces situations mais aussi l'interdiction de tous actes qui impliqueraient une telle reconnaissance » (90). Quant à l'obligation de ne prêter ni aide ni assistance, elle « vise les comportements qui, *ex post facto*, aident l'État responsable à maintenir une situation » qui se prolonge en violation du droit international (91). L'aide et l'assistance visées dans ce contexte ne concernent pas la commission de l'acte illicite lui-même (92), mais de manière beaucoup plus large tout ce qui est de nature à contribuer à la continuation de la situation illégale (93). La pratique montre que ces obligations trouvent un terrain d'application privilégié en cas

(88) V. V. KATTAN, «The Wall, Obligations Erga Omnes and Human Rights: The Case for Withdrawing the European Community's Terms of Preferential Trade with Israel», *op. cit.*, p. 81; Al-Haq, «State Responsibility in Connection with Israel's Illegal Settlement Enterprise in the Occupied Palestinian Territory», *op. cit.*, pp. 26-27; Al-Haq, «Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law», *op. cit.*, pp. 27-31.

(89) Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, p. 309. V. également T. CHRISTAKIS, «L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales», in C. TOMUSCHAT et J.-M. THOUVENIN (éd.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 127 et s.; S. TALMON, «The Duty Not to "Recognize as Lawful" a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation Without Real Substance?», in C. TOMUSCHAT et J.-M. THOUVENIN (eds), *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, *op. cit.*, pp. 99 et s.; E. DE BRABANDERE et L. VAN DEN HERIK, «Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé», *Revue belge de droit international*, 2012/1, pp. 150 et s.

(90) Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, p. 309. V. également T. CHRISTAKIS, «L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales», *op. cit.*, pp. 146-147.

(91) *Ibid.*, p. 312.

(92) En cas d'aide ou d'assistance dans la commission d'un acte illicite par un autre État, on se trouve alors en présence d'un acte de complicité, qui est visé à l'article 16 des Articles de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale de l'État.

(93) Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, pp. 312-313. V. également N. JORGENSEN, «The Obligation of Non-Assistance to the Responsible State», in J. CRAWFORD, A. PELLET et S. OLLESON (éd.), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, p. 692.

d'acquisition illégale de territoire, de déni du droit à l'autodétermination, de ségrégation raciale ou de violations graves du droit humanitaire (94).

Dans l'affaire des *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, la Cour internationale de justice a déduit de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie l'obligation « de s'abstenir de tous actes et en particulier de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de cette présence » (95) ainsi que l'obligation « de n'accorder à l'Afrique du Sud, pour son occupation de la Namibie, aucune aide ou aucune assistance quelle qu'en soit la forme » (96).

Ces deux catégories d'obligations ont été à nouveau reconnues par la CIJ dans son avis consultatif du 9 juillet 2004, pour viser la situation découlant de la construction du mur en territoire palestinien occupé :

« Vu la nature et l'importance des droits et obligations en cause, la Cour est d'avis que tous les États sont dans l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est. Ils sont également dans l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette construction » (97).

À la suite du prononcé de la décision sur le mur, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, à une très large majorité (98), la résolution ES 10/15 par laquelle elle « prend acte de l'avis consultatif donné par la Cour internationale de justice » (99). Par cette résolution, l'Assemblée « demande à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter de leurs *obligations juridiques* telles qu'elles sont énoncées dans l'avis consultatif » (100). Cet élément de la résolution est fondamental, puisqu'il indique que les États qui ont voté en sa faveur, parmi lesquels on compte l'ensemble des États membres de l'UE, se reconnaissent effectivement liés par les catégories

(94) V. M. DAWIDOWICZ, «The Obligations of Non-Recognition of an Unlawful Situation», in J. CRAWFORD, A. PELLET et S. OLLESON (éd.), *The Law of International Responsibility*, op. cit., pp. 683-685.

(95) CIJ, *Affaire des Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, *Rec.*, 1971, p. 58.

(96) *Ibid.*, p. 54, § 119.

(97) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, § 159, p. 200.

(98) 150 voix pour, 6 contre (États-Unis, Israël, Australie, Palau, Micronésie, Îles Marshall) et 10 abstentions.

(99) A/RES/ES-10/15, avis consultatif de la Cour internationale de justice sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est*, 20 juillet 2004.

(100) Nous soulignons.

d'obligations qui sont énoncées à leur charge dans l'avis de la Cour, qu'ils qualifient eux-mêmes d'« obligations juridiques » (101).

3. — LES ÉTATS TIERS ONT L'OBLIGATION DE CESSER TOUTES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC DES ENTITÉS ISRAËLIENNES QUI AURAIENT POUR EFFET DE CONTRIBUER AU MAINTIEN DE LA SITUATION ILLÉGALE ISSUE DE LA COLONISATION OU À SA RECONNAISSANCE

Les obligations de faire respecter le droit international humanitaire et le droit à l'autodétermination, de ne pas reconnaître comme licite une situation illégale ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation sont formulées de manière assez générale, et l'avis de la Cour internationale de justice n'a guère donné de précisions quant à la forme spécifique qu'elles doivent prendre dans les relations entre Israël et les États tiers. La manière dont ces obligations doivent être mises en œuvre est à apprécier concrètement au gré de chaque situation particulière.

Appliquées à la situation découlant de la colonisation, ces obligations impliquent que les États tiers n'entretiennent pas avec Israël et ses opérateurs économiques des relations qui seraient de nature à aller à l'encontre de l'obligation de faire respecter le droit international (3.1.), à entraîner une certaine forme de reconnaissance des activités liées à la colonisation (3.2.), ou à apporter une certaine aide ou assistance au maintien des colonies et des mesures qui y sont associées (3.3.).

3.1. — *L'UE et ses États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour faire respecter l'interdiction de la colonisation et le droit du peuple palestinien à l'autodétermination*

Comme indiqué plus haut, cette obligation suppose que les États mettent en œuvre les moyens à leur disposition pour faire en sorte que l'État défaillant en vienne à mettre fin à ses violations du droit international. En l'occurrence, les États membres de l'UE, individuellement et au sein de l'Union, doivent prendre en considération cette obligation dans toutes les relations établies avec Israël, en veillant à adapter leurs positions et politiques de sorte à ne permettre aucun

(101) V. P. BEKKER, «The ICJ's Advisory Opinion regarding Israel's West Bank Barrier and the Primacy of International Law», in *Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The Role of Governments, Intergovernmental Organizations and Civil Society*, op. cit., pp. 64-70; M. HMOUD, «The significance of the Advisory Opinion rendered by the ICJ on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory», in *Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The Role of Governments, Intergovernmental Organizations and Civil Society*, op. cit., pp. 53-60; F. DUBUISSON, «The Implementation of the Advisory Opinion of the International Court of Justice concerning the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory», op. cit., p. 30.

avantage tiré des activités économiques liées aux colonies. La mise en œuvre de cette obligation de « faire respecter » doit notamment se traduire par le refus de l'importation des produits en provenance des colonies ou d'opérateurs dont les activités sont étroitement liées aux colonies (102). Il n'est en effet pas compatible avec l'objectif de faire cesser les violations liées à la colonisation et au droit à l'autodétermination de faire du commerce avec des entités qui matérialisent cette illégalité, et ainsi de participer à leur vie économique. L'obligation de faire respecter implique également que les États adoptent les mesures appropriées à l'égard des entités se trouvant sous sa juridiction afin qu'elles ne mènent pas d'activités qui soient de nature à contribuer à la colonisation du territoire palestinien. Ces deux points seront développés de manière plus détaillée ci-dessous.

3.2. — L'UE et ses États membres ne peuvent entretenir aucune relation avec des entités israéliennes qui impliquerait une certaine forme de reconnaissance de la légalité de situations ou d'activités liées à la colonisation

Selon la Commission du droit international, l'obligation de non-reconnaissance « vise non seulement la reconnaissance officielle de ces situations mais aussi l'interdiction de tous actes qui impliqueraient une telle reconnaissance » (103). Dans son avis relatif à la présence de l'Afrique du Sud en Namibie, la Cour internationale de justice a souligné le fait que cette obligation couvre en particulier le domaine des relations économiques (104) :

« Les restrictions qu'implique la non-reconnaissance de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie [...] imposent aux États Membres l'obligation de ne pas entretenir avec l'Afrique du Sud agissant au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne des rapports ou des relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du Sud dans le territoire » (105).

De manière plus spécifique, le Conseil de sécurité des Nations Unies a, dans sa résolution 478 (1980), demandé aux États de ne pas reconnaître l'annexion de Jérusalem-Est par Israël et ses conséquences :

« [Le Conseil] décide de ne pas reconnaître la "loi fondamentale" et les autres actions d'Israël qui, du fait de cette loi, cherchent à modifier le caractère et le statut de Jérusalem et demande :

a) à tous les États Membres d'accepter cette décision ;

(102) V. Al-Haq, « Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law », *op. cit.*, p. 31.

(103) Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, *op. cit.*, p. 309.

(104) Sur l'obligation de refuser d'entretenir des relations économiques ou commerciales avec une autorité illégale, v. T. CHRISTAKIS, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales », *op. cit.*, pp. 154 et s.

(105) CIJ, *Affaire des Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, précité, pp. 55-56, § 124, nous soulignons.

b) à tous les États qui ont établi des missions diplomatiques à Jérusalem de retirer cette mission de la Ville sainte» (106).

Cette résolution vise, selon ses termes, la non-reconnaissance tant de l'annexion elle-même de Jérusalem-Est que des « autres actions » de mise en œuvre qu'elle implique, en ce compris la politique de colonisation. Le devoir de non-reconnaissance des mesures illégales prises par Israël a également été affirmé par l'Assemblée générale, dans de nombreuses résolutions (107).

L'obligation de non-reconnaissance suppose ainsi que l'UE et ses États membres ne développent aucune relation économique qui soit de nature à admettre l'autorité d'Israël sur le territoire palestinien, y compris Jérusalem-Est, ou accorder des effets juridiques aux activités des colonies (108).

Sur le plan officiel, la position de l'UE et de ses États membres est claire : les colonies sont illégales et aucun effet, en particulier sur le tracé des frontières, ne peut leur être donné. Toutefois, dans la mise en œuvre de diverses politiques, certains effets légaux ont parfois été reconnus aux activités des colonies, qui ont pu prétendre accéder à certains programmes de l'UE et bénéficier ainsi de financements ou autres avantages économiques (a). L'Union européenne a récemment remédié à cette situation en adoptant des Lignes directrices excluant les entités israéliennes liées à la colonisation du bénéfice des programmes de financement européens (b).

a. *La reconnaissance par l'UE de certains effets légaux aux activités des colonies par l'octroi de financement au titre des programmes-cadres*

L'UE a, par le passé, reconnu certains effets légaux aux activités des colonies, qui ont pu bénéficier de financements octroyés dans le cadre de certains programmes européens. Un exemple emblématique est donné par le cas de la société Ahava Dead Sea Laboratories (ADSL), dont l'actionariat est majoritairement détenu par des colonies, qui possède son unique usine dans la colonie de Mitzpe Shalem, et qui exploite activement certaines ressources naturelles du territoire palestinien occupé, provenant en particulier des rives palestiniennes de la mer Morte (109). Cette société a reçu des financements européens (d'un montant total de plus d'un million d'euros)

(106) Conseil de sécurité, résolution 478 (1980), 20 août 1980.

(107) V. not les résolutions A/RES/35/169 du 15 décembre 1980 ; A/RES/36/120 du 10 décembre 1981 A/RES/ES-10/3 du 15 juillet 1997.

(108) V. E. DE BRABANDERE et L. VAN DEN HERIK, « Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé », *op. cit.*, pp. 156-157.

(109) Who Profits, « Ahava: Tracking the Trade Trail of Settlements Products », avril 2012, http://whoprofits.org/sites/default/files/ahava_report_final.pdf; Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, 19 septembre 2012, A/67/379, pp. 18-19, §§ 55-56; B'Tselem, « Dispossession and Exploitation. Israel's Policy in the Jordan Valley and the Northern Dead Sea », *op. cit.*, p. 41; Al-Haq, « Pillage of the Dead Sea: Israel's Unlawful Exploitation of Natural Resources in the Occupied Palestinian Territory », 2012, pp. 21-22.

au titre des 5^e et 7^e programmes-cadres, dans le cadre de plusieurs projets de recherche, dont certains portaient directement sur l'effet des minéraux de la mer Morte (110). Un tel financement d'une société dont la localisation et les productions s'inscrivent directement dans la politique illégale de colonisation emporte nécessairement un effet de « légitimation » de ses activités, comme le constate l'association israélienne Who Profits :

« By funding research conducted by Ahava — a company whose head office is located in the occupied Palestinian territories and using the natural resources of an occupied territory for the benefit of the occupier — the European Union is funding research conducted by a company which participates in apparent violations of international law. The company itself benefits from the research and its association with the EU. These research projects validate the company's activities, raise its prestige and create a platform for international commercial and business connections, insuring further profit for the company and the occupation industry » (111).

Cet effet de « légalisation » apparaît clairement dans la justification apportée par l'université danoise Roksilde, qui était précisément mise en cause pour avoir collaboré avec Ahava dans le cadre d'un projet européen de recherche :

« According to regulation of EU research projects by EU, including the EU's approval of the projects, it is sufficient guarantee of the project's legality for Danish participation, and thus a sufficiently non-controversial basis for a Danish university or another Danish public institution involved » (112).

La Commission européenne a été interpellée sur cette affaire par une question parlementaire soulevant le problème de « l'octroi de subventions européennes de recherche à la société ADSL, dont les activités enfreignent la 4^e Convention de Genève, ainsi que la politique européenne en matière de colonisation des territoires palestiniens occupés » (113).

La Commissaire à la Recherche Maire Geoghegan-Quinn a apporté la réponse suivante :

« Israel has been associated to FP5 and FP7 through the agreements on scientific and technical cooperation signed on 10 July 2003 and on 16 July 2007. These international agreements, in conjunction with the relevant Council and European Parliament Regulations on the Rules for Participation in these Framework Programmes,

(110) V. notamment les projets suivants : Novel Approaches for the Development of Customized Skin Treatments and Services (Test Case: Dead Sea Minerals and Conventional Drugs) (SKIN TREAT), European Commission, CORDIS FP7, 28 janvier 2011 ; The Reactivity and Toxicity of Engineered Nanoparticles: Risks to the Environment and Human Health (NANORETOX), European Commission, CORDIS, FP7, 7 janvier 2011 ; Integration of Novel Nanoparticle Based Technology for Therapeutics and Diagnosis of Different Types of Cancer (NANOTHER), European Commission, CORDIS, FP7, 14 juin 2011. Les descriptifs de ces projets sont consultables sur le site http://cordis.europa.eu/home_fr.html. V. pour plus de détails : Who Profits, « Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products », *op. cit.*, pp. 16-18.

(111) Who Profits, « Ahava : Tracking the Trade Trail of Settlements Products », *op. cit.*, p. 18.

(112) Danwatch, « Danish Universities Work with Illegal Settlements », 11 novembre 2012, <http://www.danwatch.dk/en/articles/danish-universities-work-illegal-settlements/225>.

(113) Question à la Commission du député K. Taylor, 21 juin 2011, *J.O.*, n° C 128 E du 3 mai 2012.

stipulate that legal entities established in countries associated to these Framework Programmes may receive a financial contribution from these programmes for their participation in indirect research actions. Ahava Dead Sea Laboratories is an entity that is formally established within the borders of the internationally recognised State of Israel. The participation condition of being established in a certain territory does not oblige a beneficiary to carry out the funded research in the place of its establishment. Consequently, Ahava Dead Sea Laboratories were and are eligible for participation and funding under the above Framework Programmes. In granting EU research funds to this company, the Commission fulfilled the EU's legal obligations resulting from the above agreements and it complied with the abovementioned EU regulations» (114).

Cette explication n'est évidemment en rien satisfaisante au regard de l'obligation de non-reconnaissance (et de non-assistance, v. *infra*) puisqu'elle se limite à se référer à des critères formels établis dans les instruments européens, sans prendre en considération les règles générales du droit international et l'effet de «légalisation» des activités d'Ahava qui découle de leur approbation dans le cadre de projets européens de recherche. Le simple fait qu'ADSL possède son siège central en territoire israélien n'est en rien suffisant pour rendre licites ses activités en territoire palestinien occupé et justifier le fait qu'elle soit éligible à des fonds européens. Le constat que les règles européennes «n'exigent pas que le bénéficiaire mène ses activités de recherche dans le territoire d'établissement» ne saurait aboutir à accepter qu'il les mène en un lieu (le territoire palestinien occupé) qui rend cette activité illégale au regard de normes impératives du droit international. Une rectification de la position européenne est intervenue fin 2012, et a conduit à l'adoption de «Lignes directrices» en juillet 2013.

b. L'adoption des Lignes directrices excluant de tout financement les entités israéliennes liées à la colonisation

En décembre 2012, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions allant dans le sens d'une meilleure prise en considération de la question des colonies dans la conclusion et la mise en œuvre des instruments européens :

«L'Union européenne déclare qu'elle est déterminée à faire en sorte que — conformément au droit international — tous les accords entre l'État d'Israël et l'Union européenne indiquent clairement et expressément qu'ils ne s'appliquent pas aux territoires occupés par Israël en 1967, à savoir le plateau du Golan, la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza. Rappelant les conclusions que le Conseil des affaires étrangères a adoptées en mai 2012, l'Union européenne et ses États membres réaffirment leur détermination à mettre en œuvre de manière continue et effective toute la législation de l'UE en vigueur et tous les accords bilatéraux applicables aux produits des colonies» (115).

(114) Answer given by Ms Geoghegan-Quinn on behalf of the Commission, 19 juillet 2011, *J.O.*, n° C 128 E du 3 mai 2012.

(115) Conclusions du Conseil sur le Processus de Paix au Proche-Orient, 10 décembre 2012, § 4.

Cette position a été suivie par l'adoption par la Commission en juillet 2013 de « Lignes directrices relatives à l'éligibilité des entités israéliennes établies dans les territoires occupés par Israël depuis juin 1967 et des activités qu'elles y déploient aux subventions, prix et instruments financiers financés par l'UE » (116) (ci-après les « Lignes directrices »). Ce texte énonce « les conditions dans lesquelles la Commission mettra en œuvre les principales exigences applicables à l'octroi d'une aide de l'UE aux entités israéliennes établies dans les territoires occupés par Israël depuis juin 1967 ou aux activités qu'elles y déploient. Elles visent à garantir le respect des positions et des engagements adoptés par l'UE *en conformité avec le droit international en ce qui concerne la non-reconnaissance* par l'Union de la souveraineté d'Israël sur les territoires occupés par le pays depuis juin 1967 » (117).

On constate que les Lignes directrices se conçoivent ainsi explicitement comme étant la mise en œuvre de l'obligation internationale de non-reconnaissance et c'est à l'aune de ce qu'exige cette obligation que les Lignes directrices doivent être interprétées et évaluées.

Les Lignes directrices « s'appliquent à l'aide sous forme de subventions, de prix ou d'instruments financiers qui peut être octroyée par l'UE aux entités israéliennes établies dans les territoires occupés par Israël depuis juin 1967 ou aux activités qu'elles y déploient » (118).

Les conditions d'éligibilité des entités israéliennes aux financements européens sont les suivantes. Pour les subventions, les prix et les instruments financiers, « seules les entités israéliennes dont le lieu d'établissement est situé à l'intérieur des frontières d'Israël d'avant 1967 seront considérées comme éligibles » (« en leur qualité de bénéficiaires finals » dans le cas des instruments financiers) (119). Le lieu d'établissement, doit s'entendre comme « l'adresse légale d'enregistrement de l'entité, confirmée par une adresse postale précise correspondant à un emplacement physique concret ». Il est précisé que « le recours à une boîte postale n'est pas autorisé » (120). Ces conditions ne s'appliquent ni « aux autorités publiques israéliennes au niveau national », ni « aux personnes physiques » (121).

(116) Lignes directrices relatives à l'éligibilité des entités israéliennes établies dans les territoires occupés par Israël depuis juin 1967 et des activités qu'elles y déploient aux subventions, prix et instruments financiers financés par l'UE à partir de 2014, *J.O.*, n° C 205 du 19 juillet 2013, p. 9.

(117) Lignes directrices, § 1^{er} (nous soulignons). V. aussi la communication de l'UE faite en application de la résolution 22/29, Rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, « Mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est (A/HRC/22/63) », A/HRC/25/39, 10 janvier 2014, pp. 8-9, § 28.

(118) Lignes directrices, § 5.

(119) Lignes directrices, § 9.

(120) Lignes directrices, § 10.

(121) Lignes directrices, § 11.

Des conditions sont également posées en ce qui concerne les activités menées par les entités israéliennes, quand bien même celles-ci seraient établies à l'intérieur d'Israël. Pour les subventions et les prix, les entités ne seront admissibles que si les activités « déployées dans le cadre de subventions ou de prix financés par l'UE » ne se déroulent pas en tout ou en partie en territoire occupé (122). Pour les instruments financiers, l'exclusion opère si l'entité déploie des activités en territoire occupé « que ce soit dans le cadre d'instruments financés par l'UE *ou autre* » (123). On remarque qu'une distinction est faite selon qu'il s'agit de subventions et de prix, d'une part, ou d'instruments financiers, d'autre part (124). Pour les premiers, seule est prise en considération l'activité spécifique pour laquelle le prix ou la subvention est sollicitée, tandis que pour les seconds, toutes les activités de l'entité concernée sont prises en compte et sont susceptibles de l'exclure du bénéfice d'un financement. Ne sont toutefois pas exclues les activités « conçues de manière à bénéficier à des personnes protégées aux termes du droit humanitaire international qui vivent dans ces territoires et/ou à mettre en œuvre la politique de l'UE dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient » (125). Cette clause vise en particulier à permettre le financement des ONG israéliennes actives dans la défense des droits de l'homme en territoire palestinien occupé, comme B'Tselem ou Breaking the Silence.

Les Lignes directrices définissent encore les modalités de mise en œuvre des conditions qu'elles établissent. Les entités israéliennes qui sollicitent des financements européens doivent présenter dans leur dossier une déclaration sur l'honneur attestant qu'elles remplissent les conditions exigées par le texte européen (126). La Commission européenne devra « veiller à ce que les programmes de travail et appels à propositions, les règlements de concours et les appels portant sur la sélection d'intermédiaires financiers ou de véhicules

(122) Lignes directrices, § 12 a).

(123) Lignes directrices, § 12 b). Nous soulignons.

(124) Dans le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (*J.O.*, n° L 298 du 26 octobre 2012, p. 1), on trouve les définitions suivantes de ces différents modes de financement :

— prix : « contribution financière accordée à titre de récompense à la suite d'un concours » ;
— subventions : « contributions financières directes à la charge du budget, accordées à titre de libéralité en vue de financer l'un des éléments suivants :

a) une action destinée à promouvoir la réalisation d'un objectif d'une politique de l'Union ;

b) le fonctionnement d'un organisme poursuivant un but d'intérêt général de l'Union ou un objectif qui s'inscrit dans le cadre d'une politique de l'Union (subvention de fonctionnement et la soutient) ;

— instruments financiers : « les mesures de soutien financier prises par l'Union et financées à titre complémentaire sur le budget pour réaliser un ou plusieurs objectifs précis de l'Union. Ces instruments peuvent prendre la forme de participations, de quasi-participations, de prêts ou de garanties, ou d'autres instruments de partage des risques, et peuvent, le cas échéant, être associés à des subventions ».

(125) Lignes directrices, § 15.

(126) Lignes directrices, §§ 16-18.

d'investissement spécialisés qui sont publiés par les organismes chargés de tâches d'exécution budgétaire en gestion indirecte contiennent les conditions d'éligibilité» (127). Enfin, les principes énoncés dans le texte devront être transposés dans tous les accords conclus entre l'UE et Israël :

« Afin de formuler clairement les engagements de l'UE aux termes du droit international, en tenant compte des politiques et positions correspondantes de l'Union, la Commission veillera également à intégrer le contenu des présentes lignes directrices dans les accords internationaux et leurs protocoles ou dans les protocoles d'accord conclus avec des homologues israéliens ou d'autres parties» (128).

Les Lignes directrices ont particulièrement vocation à s'appliquer à « Horizon 2020 », le nouveau programme de financement de la recherche et de l'innovation de l'Union européenne, qui succède au 7^e Programme-cadre et couvrira la période 2014-2020 (129). Ce programme sera mis en œuvre notamment par le biais d'instruments financiers et d'octroi de subventions, et a donné lieu à la conclusion en juin 2014 d'un « Accord entre l'Union européenne et l'État d'Israël concernant la participation de l'État d'Israël au programme de l'Union intitulé “Programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon 2020” » (130). Il est spécifié dans cet Accord, en son article 6, paragraphe 1^{er} :

« Conformément à la politique de l'Union européenne, le présent accord ne s'applique pas aux zones géographiques qui sont passées sous administration de l'État d'Israël après le 5 juin 1967. Cette position ne saurait être interprétée comme entamant l'opposition de principe d'Israël à ce sujet. Par conséquent, les parties conviennent que l'application du présent accord est sans préjudice du statut de ces zones ».

Parallèlement à l'adoption des Lignes directrices, la Commission européenne a également adapté ses règles relatives aux certificats de conformité dans le domaine du commerce des fruits et légumes, concernant la délivrance de tels certificats par Israël :

« Israël est un pays tiers dont les contrôles de conformité ont été agréés en vertu de l'article 15 du règlement d'exécution (UE) n° 543/2011. Ce pays peut donc délivrer des certificats de conformité. Par souci de transparence du marché et en conformité avec le droit international public, il convient de préciser que la couverture territoriale des certificats est limitée au territoire de l'État d'Israël à l'exclusion des territoires sous administration israélienne depuis juin 1967, à

(127) Lignes directrices, § 20.

(128) Lignes directrices, § 21.

(129) V. « Programme-cadre pour la recherche et l'innovation “Horizon 2020” », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 30 novembre 2011, COM(2011) 808 final.

(130) Accord entre l'Union européenne et l'État d'Israël concernant la participation de l'État d'Israël au programme de l'Union intitulé « Programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon 2020 » (2014-2020), 8 juin 2014, *J.O.*, n° L 177 du 17 juin 2014, p. 1.

savoir les hauteurs du Golan, la bande de Gaza, Jérusalem-Est et le reste de la Cisjordanie» (131).

L'UE a également informé le ministère israélien de l'Agriculture qu'elle ne reconnaissait pas les certificats vétérinaires délivrés sous sa supervision pour les volailles élevées dans des exploitations situées en territoire palestinien occupé. En conséquence, l'importation de tels produits ne sera plus autorisée, à défaut de certificats valables (132).

L'adoption de ces Lignes directrices et de ces mesures d'exécution marque une avancée significative dans la mise en œuvre par l'UE de ses obligations internationales de faire respecter, de non-reconnaissance et de non-assistance. Toutefois, le respect effectif des conditions stipulées par le texte dépendra largement de la manière dont il sera interprété et de l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place par les autorités européennes (133). Concernant le lieu d'établissement, la pratique montre qu'il est assez aisé pour une société israélienne ayant l'essentiel de ses activités en territoire palestinien d'établir son siège légal en Israël même, comme l'illustrent les cas de Sodastream (134) et de Ahava (135). Le critère du lieu de déroulement des activités est donc essentiel, mais il sera dans certains cas difficile à vérifier concrètement, si l'entité concernée a fait une déclaration sur l'honneur stipulant que celles-ci ne se déploient pas en territoire palestinien. Il n'est pas clair non plus quant à savoir si des activités de financement (bancaires, par exemple) ou de services (téléphonie, transport...) qui s'étendent en territoires occupés sont à considérer comme des « activités déployées » au sens des Lignes directrices (136). En toute hypothèse, l'interprétation et la mise en œuvre de ce texte devraient toujours se faire compte tenu des exigences concrètes des obligations de non-assistance et de non-reconnaissance. Enfin, la mise en place de ces Lignes directrices pour encadrer les financements alloués à partir du 1^{er} janvier 2014 montre également à quel point le système existant auparavant était insatisfaisant au regard du respect des obligations internationales, comme l'avait révélé notamment le cas de Ahava, analysé ci-dessus.

(131) Règlement d'exécution (UE) n° 594/2013 de la Commission du 21 juin 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 en ce qui concerne les normes de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes et rectifiant ce règlement d'exécution, *J.O.*, n° L 170 du 22 juin 2013, p. 43.

(132) Haaretz, « Report : EU won't import poultry from settlements », 22 mai 2014, Haaretz.com.

(133) V. European Commission, « Frequently asked questions on : Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards », 19 juillet 2013, http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/press_corner/20130719_faq_guidelines_eu_grants_en.pdf.

(134) Who Profits, « Sodastream : A Case Study for Corporate Activity in Illegal Israeli Settlements », janvier 2011, pp. 26-30.

(135) Who Profits, « Ahava: Tracking the Trade Trail of Settlements Products », *op. cit.*, pp. 40-44.

(136) V. Who Profits, « Despite outcry, EU guidelines on settlements will have little effect », 17 août 2013, <http://www.whoprofits.org/content/despite-outcry-eu-guidelines-settlements-will-have-little-effect>.

3.3. — L'UE et ses États membres ne peuvent entretenir aucune relation avec des entités israéliennes qui impliquerait une certaine forme d'aide ou d'assistance au maintien de la situation illégale issue de la colonisation

L'obligation de ne prêter aucune aide ou assistance au maintien de la situation illégale issue de la colonisation implique qu'aucune contribution ne soit donnée à des projets ou des activités permettant aux colonies de se développer, de se renforcer, de se perpétuer. Cette obligation de non-assistance à la colonisation a été spécialement énoncée par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa résolution 465 du 1^{er} mars 1980 par laquelle il « demande à tous les États de ne fournir à Israël aucune assistance qui serait utilisée spécifiquement pour les colonies de peuplement des territoires occupés » (137). Le devoir de non-assistance a été affirmé à de nombreuses reprises par l'Assemblée générale (138) et a encore été récemment rappelé dans une résolution du Conseil des droits de l'homme relative aux colonies de peuplement israéliennes, approuvée par 46 voix contre une :

« [Le Conseil] exhorte tous les États à veiller à ne prendre aucune disposition propre à favoriser l'extension des colonies de peuplement ou la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est » (139).

La mise en œuvre de l'obligation de non-assistance suppose la cessation de toute relation économique avec des entités israéliennes qui serait de nature à apporter une contribution au maintien ou au renforcement de la colonisation (a). Une telle implication juridique est illustrée par une pratique étatique qui s'est particulièrement développée ces dernières années (b).

a. L'obligation de cesser toute relation économique avec des entités israéliennes qui serait de nature à apporter une assistance au maintien de la colonisation

L'obligation de non-assistance trouve un terrain privilégié d'application dans le domaine économique. Comme la Cour internationale de justice l'a mentionné à l'égard de l'obligation de non-reconnaissance dans son avis sur la Namibie, elle suppose de ne pas entretenir avec Israël des rapports de caractère économique qui seraient de nature à contribuer au maintien ou au développement des colonies en territoire palestinien occupé (140). L'ensemble

(137) Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 465 (1980), du 1^{er} mars 1980. V. aussi la résolution 471 (1980).

(138) V. not. les résolutions A/RES/ES-10/2 du 25 avril 1997 ; A/RES/ES-10/4 du 13 novembre 1997.

(139) Conseil des droits de l'homme, résolution 25/28, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », 28 mars 2014.

(140) V. E. DE BRABANDERE et L. VAN DEN HERIK, « Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé », *op. cit.*, p. 158 ; G. ABI-SAAB, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations

des échanges économiques avec Israël doit donc être évalué pour déterminer s'ils ne sont pas de nature à apporter une aide ou une assistance à l'économie des colonies, « quelle qu'en soit la forme ». C'est en ce sens que se prononce le professeur Crawford dans son Rapport précité :

« Economic and commercial dealings between Israel and a third State may be considered as either a breach of the obligation of non-recognition [...] or they might be considered to amount to aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act, contrary to Articles 16 and 41(2) of the ILC Draft Articles. Some pertinent examples of commercial dealings could be the purchase of agricultural produce from settlements; or the provision of financial or other assistance in the construction of settlement buildings or infrastructure »(141).

L'obligation de non-assistance peut concerner le financement direct, comme dans le cas de la société Ahava étudié plus haut, qui a reçu des fonds européens pour sa participation à divers projets de recherche. Elle peut également viser le commerce de produits issus des colonies (142). Les échanges économiques entre l'Union européenne et Israël sont très importants, l'UE constituant la principale destination d'exportation des produits israéliens. Ces échanges comprennent une part non négligeable de produits en provenance des colonies (143), même si leur volume précis est malaisé à déterminer, compte tenu de l'étiquetage « made in Israel » de nombreuses marchandises manufacturées en tout ou en partie dans les colonies, comme l'a constaté la Mission internationale indépendante d'établissement des faits (144). Dans un rapport publié en 2012, la Banque mondiale a souligné l'importance de l'économie des colonies, évaluée comme suit :

« There are about 20 Israeli industrial settlements in the West Bank in addition to many others with cultivated agricultural areas (agricultural developments sometimes extend beyond the built up boundaries of the settlements). The Government of Israel estimates that the value of goods produced in West Bank settlements and exported to Europe is US\$300 million per year. Other analysis also considers goods that were

in upholding international law », *op. cit.*, pp. 42-43; M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations in upholding international law », *op. cit.*, p. 51.

(141) J. CRAWFORD, « Third Party Obligations with Respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories », *op. cit.*, p. 35, §§ 84-85.

(142) V. M. SASSOLI, « State Responsibility for Violations of International Humanitarian Law », *op. cit.*, p. 431.

(143) V. Palestinian farming and civil society organisations, « Farming Injustice. International trade with Israeli agricultural companies and the destruction of Palestinian farming », février 2013, p. 15; Who Profits, « Made in Israel: Agricultural Exports from Occupied Territories », avril 2014, http://www.whoprofits.org/sites/default/files/made_in_israel_web_final.pdf.

(144) Rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013, § 99. V. pour le cas des sociétés Ahava et Sodastream, Who Profits, « Sodastream: A Case Study for Corporate Activity in Illegal Israeli Settlements », janvier 2011, pp. 26-30; Who Profits, « Ahava: Tracking the Trade Trail of Settlements Products », *op. cit.*, pp. 40-44.

partially produced in settlements, resulting in an increased estimate of US\$5.4 billion in 2008» (145).

La Banque constate que cette économie est particulièrement florissante dans le domaine de l'agriculture :

«Flourishing Israeli agricultural production in the Jordan Valley settlements is testament to the area's potential, generating about NIS500 million annually in recent years, yielding 60 percent of production of dates in Israel» (146).

Ce fait est pleinement confirmé par un récent rapport publié par l'ONG israélienne Who Profits, qui constate qu'une large part des produits agricoles exportés d'Israël vers l'Europe sont cultivés dans des colonies :

«Much of the agricultural produce exported from Israel is grown in the occupied Palestinian territories: the West Bank (including East Jerusalem, the Jordan Valley and the Dead Sea area), as well as in the occupied Syrian territory. Intensive agricultural production in illegal Israeli settlements makes use of water and other natural resources from occupied Palestinian land. In the Jordan Valley, Israel granted almost exclusive use of water to settlements. Every year, settlers export some 285 million US dollars' worth of agricultural goods to Europe, whereas the comparable figure for Palestinians is merely 19 million dollars. This figure of agricultural export from settlements reaches to 28% of the Agricultural produce exported from Israel. The extensive development of Israeli agriculture in the occupied Palestinian territories has contributed to the profits made by settlements and settlers from crops, and the establishment of water facilities and agricultural export companies» (147).

Des sociétés israéliennes installées en territoire palestinien occupé comme Ahava (cosmétiques) ou Sodastream (machines à soda) ont le marché européen comme principal débouché (148).

La Banque mondiale a établi que l'accaparement par les colonies des activités économiques dans la « zone C », qui représente 61 % de la Cisjordanie, constitue la cause principale des difficultés de développement de l'économie palestinienne :

«Undoubtedly Area C is key for the development of a sustainable Palestinian economy. Its significance lies primarily in its setting as the only contiguous land in the West Bank connecting separate geographical areas classified as A and B. Hence,

(145) The World Bank, «Fiscal Crisis, Economic Prospects. The Imperative for Economic Cohesion in the Palestinian Territories Economic», Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 23 septembre 2012, p. 13.

(146) *Ibid.*, p. 17. V. également World Bank, «West Bank and Gaza. Area C and the Future of the Palestinian Economy», Rapport n° AUS 2922, octobre 2013, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/10/18344690/west-bank-gaza-area-c-future-palestinian-economy>, p. 10; Who Profits, «Made in Israel»: Agricultural Export from Occupied Territories», mai 2012, http://whoprofits.org/sites/default/files/agricultural_export__flash_report_0.pdf; Kerem NAVOT, «Israeli Settler Agriculture as a Means of Land Takeover in the West Bank», Rapport, août 2013, <http://rhr.org.il/eng/wp-content/uploads/Kerem-Navot.pdf>, pp. 82-83.

(147) Who Profits, «Made in Israel: Agricultural Exports from Occupied Territories», avril 2014, http://www.whoprofits.org/sites/default/files/made_in_israel_web_final.pdf.

(148) Collectif d'ONG, «La Paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes», octobre 2012, <http://www.fidh.org/La-Paix-au-Rabais-Comment-l-Union-12342>, p. 22.

economic cohesion between these areas would continue to be greatly compromised as long as Israeli restrictions on access to Area C continue. Area C is also the most resource abundant space in the West Bank holding the majority of the territory's water, agricultural lands, natural resources, and land reserves that provide an economic foundation for growth in key sectors of the economy. Ultimately, the entire Palestinian economy is affected by what happens in Area C» (149).

Le développement économique des implantations israéliennes en territoire palestinien occupé constitue un volet essentiel de la politique de colonisation menée par le gouvernement de l'État d'Israël. Treize zones industrielles ont été installées en Cisjordanie, qui bénéficient d'investissements publics et de régimes fiscaux préférentiels (150) et le gouvernement israélien mène une politique très active d'extension des zones agricoles au bénéfice des colonies (151). L'activité économique des colonies joue ainsi un rôle indéniable dans le maintien de la situation illégale issue de la colonisation — implantation de population civile en territoire occupé, accaparement des terres et des ressources naturelles, exclusion de la population palestinienne —, et le commerce des produits en constitue un élément central (152). C'est ce que constate la Mission internationale indépendante d'établissement des faits :

«C'est en étant pleinement informées de la situation actuelle et des risques associés en matière de responsabilité que les entreprises commerciales établissent leurs activités dans les colonies de peuplement, contribuant ainsi au maintien, au développement et à la consolidation de ces colonies» (153).

Dans son rapport consacré à la société israélienne Sodastream, installée en Cisjordanie dans la municipalité de Ma'aleh Adumim, l'ONG israélienne Who Profits décrit de manière précise la manière dont le commerce des produits

(149) The World Bank, «Fiscal Crisis, Economic Prospects. The Imperative for Economic Cohesion in the Palestinian Territories Economic», *op. cit.*, p. 13. V. également World Bank, «West Bank and Gaza. Area C and the Future of the Palestinian Economy», *op. cit.* ; B'Tselem, «Acting the Landlord: Israel's Policy in Area C, the West Bank», juin 2013 ; Kerem NAVOT, «Israeli Settler Agriculture as a Means of Land Takeover in the West Bank», Rapport, août 2013, <http://rhr.org.il/eng/wp-content/uploads/Kerem-Navot.pdf>.

(150) B'Tselem, «By Hook and by Crook: Israeli Settlement Policy in the West Bank», *op. cit.*, pp. 42-44 ; Collectif d'ONG, «La Paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes», *op. cit.*, p. 17 ; Who Profits, «Forbiddent Fruit: The Israeli Wine Industry and the Occupation», Rapport, avril 2011, <http://whoprofits.s483.sureserver.com/sites/default/files/WhoProfits-IsraeliWines.pdf>, pp. 17-18.

(151) Kerem NAVOT, «Israeli Settler Agriculture as a Means of Land Takeover in the West Bank», Rapport, août 2013, <http://rhr.org.il/eng/wp-content/uploads/Kerem-Navot.pdf>, p. 17.

(152) V. Al-Haq, «Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law», *op. cit.*, pp. 12-13 ; Who Profits, «Made in Israel: Agricultural Exports from Occupied Territories», avril 2014, p. 9.

(153) Rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013, § 97. Nous soulignons.

des colonies contribue activement au maintien de la situation illégale issue de la colonisation :

« SodaStream and similar industries in the industrial park of Mishor Edomim directly support the settlement of Ma'aleh Adumim in various aspects. First, the municipal taxes that the company pays (property tax for production facilities, or "Arnona", in Hebrew) go to the Ma'aleh Adumim Municipality' where it is solely used to support the growth and development of the settlement. The funds the municipality of the Ma'aleh Adumim settlement collects from SodaStream and the other factories in its industrial zone are used for the construction of roads, education services, sewage treatment, gardening, for the payment of salaries of municipal employees and the like. Thus, when one buys a SodaStream device — one contributes to sustaining the Ma'aleh Adumim settlement » (154).

Toute entreprise commerciale israélienne établie en territoire palestinien occupé fonde nécessairement la majeure partie de ses activités sur les faits illégitimes commis par la Puissance occupante : installation des infrastructures sur des terres expropriées, utilisation de ressources naturelles palestiniennes (eau, agriculture...), bénéfice de mesures de « sécurité » comme le mur ou les checkpoints, acheminement des marchandises par les routes réservées... Il n'est dès lors pas contestable que le commerce et les activités économiques menées par les colonies sont un élément qui renforce et pérennise la colonisation du territoire palestinien et que cette colonisation constitue le principal obstacle au développement économique des Palestiniens. D'ailleurs, le Conseil des droits de l'homme a notamment mentionné « l'achat de biens » parmi les activités économiques « en rapport avec des colonies de peuplement », de nature à porter atteinte aux droits de la population palestinienne (155). En admettant sur leur territoire l'importation et la commercialisation des produits issus des colonies de peuplement, les États de l'Union européenne contribuent incontestablement à leur prospérité économique et, en cela, apportent indéniablement « aide et assistance » au maintien de la situation illégale créée par la politique de colonisation d'Israël (156). La problématique des produits issus des colonies est soulevée depuis de nombreuses années, et le fait pour les États de l'UE de les laisser entrer sur les marchés européens relève bien d'un choix, d'une décision prise en connaissance de cause. L'acceptation de la commercialisation des produits issus de la colonisation relève bien d'une politique consciente, entraînant une certaine forme d'assistance au maintien de la situation de colonisation.

(154) Who Profits, « Sodastream: A Case Study for Corporate Activity in Illegal Israeli Settlements », janvier 2011, pp. 6-7.

(155) Conseil des droits de l'homme, résolution 25/28, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », 28 mars 2014.

(156) V. T. MOERENHOUT, « The Obligation to Withhold from Trading in Order Not to Recognize and Assist Settlements and their Economic Activity in Occupied Territories », *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2012/2, p. 352.

b. *La pratique concernant l'obligation de cesser toute relation économique qui serait de nature à apporter une assistance au maintien de la colonisation*

Il faut relever que plusieurs États européens ont adopté des mesures spécifiques pour éviter toute forme d'assistance à des entités israéliennes actives dans le processus de colonisation du territoire palestinien, et ce, au nom du respect du droit international. La Norvège a ainsi exclu d'un fonds de pension gouvernemental trois sociétés israéliennes impliquées dans la construction de colonies en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, Shikun & Binui Ltd (157), Danya Cebus Ltd et Africa Israel Investments Ltd (158). Cette exclusion s'est faite sur la recommandation du Conseil d'éthique du fonds, basée sur le raisonnement suivant :

«The Council bases its opinion on statements made by the International Court of Justice (ICJ) in The Hague, the UN Security Council and the International Committee of the Red Cross (ICRC), all of which state that the building of Israeli settlements on the West Bank and in East Jerusalem is contrary to the IV Geneva Convention. The purpose of the IV Geneva Convention is to protect civilians in situations of war and occupation.

The Council considers that the investment made by the Government Pension Fund Global (GPF) in the company is contrary to the Fund's Ethical Guidelines because the company's activities entail an unacceptable risk that it will contribute to serious violations of the rights of individuals in situations of war or conflict» (159).

Une recommandation similaire du Conseil d'éthique a été adoptée concernant la société Elbit Systems Limited, qui fournit un système de surveillance s'intégrant dans le dispositif du mur construit par Israël en Cisjordanie :

«Elbit supplies a surveillance system that is part of the separation barrier being built by the Israeli government in the West Bank. The construction of parts of the barrier may be considered to constitute violations of international law and Elbit, through its supply contract, is thus helping to sustain these violations.

(157) Council on Ethics, Recommendation to the Ministry of Finance for exclusion of Shikun & Binui Ltd from the Government Pension Fund Global», 21 décembre 2011, http://www.regjeringen.no/pages/37921777/Tilr_Shikun_Binui_publ_eng.pdf; «Exclusion of a company from the Government Pension Fund», 15 juin 2012, <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/news/news/2012/exclusion-of-a-company-from-the-governme.html?id=685898>.

(158) Council on Ethics, Recommendation to the Ministry of Finance concerning the companies Africa Israel Investments Ltd. and Danya Cebus Ltd., 16 novembre 2009, http://www.regjeringen.no/pages/13898012/Recommendation_Africa_Israel.pdf. L'exclusion de Africa Israel Investments du Fonds a été révoquée en avril 2013, mais uniquement sur la foi de l'engagement pris par cette société de ne plus mener de travaux de construction en territoire palestinien occupé. Council on Ethics, «Recommendation to revoke the exclusion of the companies Africa Israel Investments Ltd. and Danya Cebus Ltd. from the investment universe of the Government Pension Fund Global», 25 avril 2013, http://www.regjeringen.no/pages/13898012/AFI_opphevelse_april_2013_ENG.pdf; Press release n° 48/2010, «Three companies excluded from the Government Pension Fund Global», 23 août 2010, <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/press-center/press-releases/2010/three-companies-excluded-from-the-govern.html?id=612790>.

(159) Council on Ethics, «Recommendation to the Ministry of Finance for exclusion of Shikun & Binui Ltd from the Government Pension Fund Global», *op. cit.*

The Council on Ethics considers the Fund's investment in Elbit to constitute an unacceptable risk of complicity in serious violations of fundamental ethical norms » (160).

Le Fonds de pension public suédois AP4 a également exclu de ses investissements la société Elbit, en raison de sa contribution à l'édification du mur et à l'expansion des colonies :

« [Elbit System] can be associated with violation of international humanitarian law, contrary to the Fourth Geneva Convention. Both the European Union and the Swedish Government are clear on their stance that those sections of the separation barrier, and the settlements erected by Israel on the occupied territories are contrary to international public law, and, more specifically, Article 49 of the Fourth Geneva Convention, which states that the occupying power may not deport or transfer sections of its civilian population into the territory it occupies » (161).

Le Fonds de compensation public luxembourgeois FDC (162) a exclu, pour « participation au financement ou à la construction de colonies illégales en territoire palestinien occupé », « participation à la construction du mur » ou « aide à la commission de violations des droits de l'homme en territoires palestiniens », huit sociétés israéliennes, dont quatre banques, et une compagnie américaine (163).

Le Fonds de pension néerlandais PGGM a décidé de rompre tout lien d'investissement avec cinq banques israéliennes possédant des succursales en Cisjordanie et offrant des financements pour la construction de colonies. Cette décision a été prise sur le constat que les colonies sont illégales en droit international :

« PGGM recently decided to no longer invest in five Israeli banks, namely Bank Hapoalim, Bank Leumi, First International Bank of Israel, Israel Discount Bank and Mizrahi Tefahot Bank. For several years PGGM has been in dialogue with these banks. The reason for this engagement was their involvement in financing Israeli settlements in the occupied Palestinian territories. This was a concern, as the settlements in the Palestinian territories are considered illegal under international humanitarian law. Moreover, international observers have indicated that the

(160) Council on Ethics, Recommendation to the Ministry of Finance, 15 mai 2009, http://www.regjeringen.no/pages/2236685/Elbit_engelsk.pdf; Press Release n° 66/209, « Supplier of surveillance equipment for the separation barrier in the West Bank excluded from the Government Pension Fund — Global », 3 septembre 2009, <http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/press-center/press-releases/2009/supplier-of-surveillance-equipment-for-t.html?id=575444>.

(161) AP4, Ethical Council, Annual Report 2010, p. 19, http://www.ap4.se/upload/Etikr%C3%A5det/Etikr%C3%A5det%20ENG/Ethical_Council_Annual_Report2010_3.pdf.

(162) Le Fonds de compensation commun au régime général de pension (FDC) est un établissement public, créé par la loi du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension, soumis à la haute surveillance du ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale (<http://www.fdc.lu/organisation-et-gouvernance/presentation/>).

(163) FDC Exclusion List, 15 novembre 2013, http://www.fdc.lu/fileadmin/file/fdc/Organisation/Liste_d_exclusion20131115.pdf. Les sociétés exclues sont les suivantes: AFI group, Bank Hapoalim, Bank Leumi, Elbit Systems, First National Bank of Israel, Israel Discount Bank, Jerusalem Economy Ltd, Mizrahi Tefarot Bank Ltd, Motorola Solutions.

settlements constitute an important obstacle to a peaceful (two-state) solution of the Israeli-Palestinian conflict.

In 2004 the International Court of Justice concluded in an Advisory Opinion that the settlements in the Palestinian territories are in breach of Article 49 of the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Population in Time of War. This article prohibits an occupying power to transfer its own citizens to occupied territory. International bodies, including the UN General Assembly and the UN Human Rights Council have adopted various broadly supported resolutions, which state that the settlements are considered illegal. Israel disputes this interpretation of the applicability of international law.

In line with the Responsible Investment policy a dialogue has taken place with the before mentioned banks. Engagement is an important tool to allow PGGM to act as a responsible owner on behalf of its clients. The dialogue showed however that, given the day-to-day reality and domestic legal framework they operate in, the banks have limited to no possibilities to end their involvement in the financing of settlements in the occupied Palestinian territories. Therefore, it was concluded that engagement as a tool to bring about change will not be effective in this case. As concerns remain and changes are not expected in the foreseeable future, PGGM no longer invests in the companies concerned as of January 1st 2014» (164).

Le New Zealand Superannuation Fund, un fonds du gouvernement néo-zélandais, a pris en décembre 2012 des décisions d'exclusion analogues concernant trois sociétés israéliennes :

« Findings by the United Nations that the Separation Barrier and settlement activities were illegal under international law were central to the Fund's decision to exclude the companies, said Manager, Responsible Investment Anne-Maree O'Connor.

The Fund also factored in votes by New Zealand for UN Security Council resolutions demanding the cessation and dismantling of the Separation Barrier, and the cessation of Israeli settlement activities in the Occupied Palestinian Territories » (165).

Cette pratique d'exclusion de fonds gouvernementaux (166) montre que le fait d'investir dans une société israélienne impliquée dans la politique de colonisation doit être considéré comme constituant une contribution au maintien de la situation issue de la violation du droit international et doit dès lors cesser.

Un autre exemple est encore donné par la décision du gouvernement espagnol d'interdire à l'université d'Ariel de participer à un concours académique

(164) PGGM, «Statement regarding exclusion of Israeli banks», 8 janvier 2014, [https://www.pggm.nl/english/what-we-do/Documents/Statement exclusion Israeli banks.pdf](https://www.pggm.nl/english/what-we-do/Documents/Statement%20exclusion%20Israeli%20banks.pdf).

(165) «New Zealand Superannuation Fund excludes three companies on responsible investment grounds», 12 décembre 2012, <http://www.nzsuperfund.co.nz/news.asp?pageID=2145831983&R effID=2141742545>.

(166) V. encore les décisions d'exclusion visant les trois mêmes sociétés, prises par le Fonds d'investissement public norvégien KLP: KLP, «Responsible Investments», Rapport, décembre 2011, https://www.klp.no/polopoly_fs/1.11860.1322724271!/menu/standard/file/SRI_Report_2_2011_english.pdf, p. 21.

dans le domaine de l'architecture (167). L'université d'Ariel est installée en Cisjordanie, dans la colonie du même nom. Le communiqué expliquant la décision se base sur les exigences liées au respect du droit international :

« The decision was made by the Spanish government based on the fact that the university is located in occupied territory in the West Bank. The Spanish government is committed to uphold the international agreement under the framework of the European Union and the United Nations regarding this geographical area » (168).

De son côté, le gouvernement allemand a annoncé qu'il allait conditionner l'octroi des subventions aux entreprises high-tech israéliennes, ainsi que le renouvellement d'un accord de coopération scientifique, à l'inclusion d'une clause territoriale déclarant que les entités israéliennes situées dans les colonies de Cisjordanie ou de Jérusalem-Est ne seront pas admissibles à un financement (169).

Il faut encore signaler que le Mouvement des non-alignés, qui regroupe 120 États membres et 17 États observateurs, a adopté plusieurs déclarations demandant la prise de mesures nationales et régionales visant les produits des colonies et les sociétés impliquées dans des activités illégales en territoire palestinien occupé :

« The Heads of State and Government also reiterated their call for specific actions to be taken including by legislative measures, collectively, regionally and individually, to prevent any products of the illegal Israeli settlements from entering their markets, consistent with obligations under international treaties, to decline entry to Israeli settlers and to impose sanctions on companies and entities involved in construction of the Wall and other illegal colonization activities in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem » (170).

L'ensemble de ces précédents et de ces déclarations montre que des mesures spécifiques sont adoptées par les États ou certains de leurs organismes publics pour mettre en œuvre leurs obligations de « faire respecter », de non-reconnaissance et de non-assistance, et que les États ne sont pas demeurés passifs, à la suite de l'adoption de l'avis de la CIJ sur le mur, contrairement aux impressions de certains auteurs (171).

(167) Haaretz, « Spain boots Ariel college from contest », 25 septembre 2009.

(168) Cité in Ynet.News, « Spain boycotts Ariel college for being on “occupied territory” », <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3779907,00.html>.

(169) Haaretz, « Germany conditions high-tech, science grants on settlement funding ban », 23 janvier 2014.

(170) Declaration on Palestine, 15th Summit Conference of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement, Sharm El Sheikh, Égypte, 11-16 juillet 2009, NAM2009/DPAL/Doc.7.

(171) V. S. TALMON, « The Duty Not to “Recognize as Lawful” a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a *Jus Cogens* Obligation: An Obligation Without Real Substance? », *op. cit.*, p. 106.

CONCLUSIONS

Les violations graves du droit international liées à la politique de colonisation d'Israël entraînent sans conteste diverses obligations à l'égard de l'UE et de ses États membres : faire respecter le droit humanitaire et le droit du peuple palestinien à disposer de lui-même, ne reconnaître aucun effet juridique aux activités des colonies et s'abstenir de toute forme d'aide ou d'assistance de nature à contribuer au maintien de la situation illégale créée par l'installation des colonies. Ces obligations impliquent que les produits issus des colonies soient interdits de commercialisation sur les marchés européens, en raison de leurs liens intrinsèques avec un ensemble de violations graves de normes impératives et *erga omnes* du droit international, et qu'aucun investissement ne soit consenti dans des sociétés impliquées dans le développement des colonies. La mise en œuvre de cette obligation s'inscrit pleinement dans la politique même de l'UE qui fait du respect du droit international humanitaire par les États tiers l'un de ses objectifs primordiaux (172). À cet égard, les « Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international » indiquent parmi les « moyens d'action » dans les « relations avec les États tiers » l'adoption de « mesures restrictives » comme « moyen efficace de promouvoir le respect du droit humanitaire international » (173). En l'occurrence, l'interdiction des produits des colonies au sein de l'UE relève avant tout de l'application d'obligations internationales, s'imposant à l'UE et ses États membres. La pratique étatique qui a été mentionnée ci-dessus, et qui culmine avec l'adoption des Lignes directrices de l'UE, tend à prouver que les obligations des États tiers ne sont pas vides de contenu ou ineffectives, mais sont interprétées comme constituant de véritables obligations, devant donner lieu à des mesures spécifiques. Dans le cas de l'annexion de la Crimée et de la ville de Sébastopol par la Russie en mars 2013, l'UE a tiré comme « conséquence juridique » de l'illégalité de cette annexion la nécessité d'établir des restrictions sur l'importation des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol (174). Cette décision faisait suite à l'adoption par l'Assemblée générale d'une résolution demandant aux États « de ne reconnaître aucune modification du statut de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur la base de ce référendum et de s'abstenir de tout acte ou contact susceptible d'être interprété comme

(172) Conseil de l'UE, Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international (2009/C 303/06), *J.O.*, n° C 303 du 15 décembre 2009, pp. 12-17, § 3.

(173) *Ibid.*, § 16, d).

(174) Règlement (UE) n° 692/2014 du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *J.O.*, n° L 183 du 24 juin 2014, p. 9 ; Décision 2014/386/PESC du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *J.O.*, n° L 183 du 24 juin 2014, p. 70.

valant reconnaissance d'une telle modification de statut» (175). En toute cohérence, l'illégalité de l'annexion de Jérusalem-Est, de la colonisation du territoire palestinien et de l'occupation continue de la Cisjordanie et de Gaza devrait conduire, au titre des obligations de faire respecter, de non-reconnaissance et de non-assistance, à l'adoption par l'UE d'une mesure de restriction d'importation des produits originaires des colonies.

4. — LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION
D'INTERDICTION DE LA COMMERCIALISATION SUR
LE TERRITOIRE DE L'UE DES PRODUITS ISSUS
DE L'ACTIVITÉ DES COLONIES

L'analyse des moyens de mise en œuvre d'une mesure d'interdiction de la commercialisation suppose tout d'abord que l'on examine le statut juridique actuel des produits issus des colonies en droit européen (4.1.), pour ensuite constater que le projet européen d'étiquetage des produits des colonies ne constituerait pas une mesure suffisante pour satisfaire à l'obligation de non-assistance (4.2.), et enfin étudier quelles seraient les modalités juridiques d'une telle mesure en droit européen et de l'OMC (4.3.).

4.1. — *Le statut juridique actuel des produits issus des colonies
en droit de l'Union européenne*

Sur le plan européen, le commerce de produits entre les États de l'UE et Israël est régi par un Accord d'association (176), conclu le 20 novembre 1995 et entré en vigueur en juin 2000. Le titre II de cet accord vise «la libre circulation des marchandises» et a notamment pour objet de renforcer entre la Communauté et Israël la zone de libre-échange. En particulier, l'article 8 interdit «les droits de douane à l'importation et à l'exportation ainsi que les taxes d'effet équivalent». Les produits agricoles font l'objet d'un régime spécifique qui permet le maintien de certains droits de douane et de certains autres droits, selon les conditions énoncées par l'Accord (177). L'article 83 précise que «l'accord s'applique, d'une part, aux territoires où les traités instituant la Communauté européenne et la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont d'application et dans les conditions prévues par lesdits traités et, d'autre part, au territoire de l'État d'Israël».

L'entrée des marchandises en provenance d'Israël se fait donc en bénéficiant de conditions douanières et tarifaires préférentielles. Ce régime favo-

(175) Assemblée générale, résolution 68/262, Intégrité territoriale de l'Ukraine, 27 mars 2014.

(176) Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, *J.O.*, n° L 147 du 21 juin 2000, p. 3.

(177) Articles 9 à 15 de l'Accord et les annexes correspondantes.

rable n'est toutefois applicable, selon l'article 7, qu'« aux produits originaires d'Israël » (178). Le Protocole n° 4 qui accompagne l'Accord d'association donne de cette notion la définition suivante :

- a) les produits entièrement obtenus en Israël au sens de l'article 4 du présent protocole ;
- b) les produits obtenus en Israël et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition, toutefois, que ces matières aient fait l'objet en Israël d'ouvrasons ou de transformations suffisantes au sens de l'article 5 du présent protocole » (179).

L'article 4 énonce les cas de figure dans lesquels un produit doit être considéré comme étant « entièrement obtenu » en Israël. Ces cas ont en commun de retenir principalement un critère territorial pour déterminer le lieu d'obtention, comme le lieu de récolte des végétaux, le lieu d'élevage des animaux, le lieu d'extraction de produits minéraux... Les critères de reconnaissance d'origine des « produits suffisamment ouvrés ou transformés » sont énoncés, produit par produit, aux annexes I et II du Protocole n° 4. Sans entrer dans les détails très techniques de ces critères, on peut relever qu'ils prennent principalement en compte la fabrication en territoire israélien, compte tenu de l'utilisation d'une certaine proportion (de 0 à 100 %) de produits entièrement obtenus. Enfin, au terme de l'article 6, diverses ouvrasons et transformations sont considérées par principe comme insuffisantes pour conférer aux produits le caractère originaire, comme le stockage, le triage, le classement, le conditionnement, l'apposition d'étiquettes, l'abattage d'animaux, le mélange de produits...

Aux fins d'importation vers le territoire de l'Union européenne, l'origine des produits israéliens est établie soit par un certificat de circulation des marchandises délivré par les autorités douanières israéliennes sur demande écrite de l'exportateur (180), soit par une déclaration sur facture (181) dans le cas d'un exportateur agréé (182). Dans les deux hypothèses, l'origine se détermine *a priori* sur la foi des déclarations de l'exportateur, seul un contrôle *a posteriori* étant susceptible d'être réalisé, par les autorités douanières du pays d'exportation ou les autorités douanières du pays d'importation (183). Il est prévu à cet égard que « l'exportateur sollicitant la délivrance d'un certificat de circulation des marchandises [ou établissant une déclaration sur facture] doit pouvoir présenter à tout moment, à la demande des autorités douanières du pays d'exportation [...] tous les documents appropriés établissant le carac-

(178) V. aussi articles 10, 12, 18 et 19.

(179) Article 2, 2), du Protocole n° 4 relatif à la définition de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative.

(180) Article 18 du Protocole n° 4.

(181) Article 22 du Protocole n° 4.

(182) Article 23 du Protocole n° 4.

(183) Article 18, § 6, du Protocole n° 4.

tère originaire des produits concernés » (184). Lors de l'entrée dans le pays de destination, « le contrôle *a posteriori* des certificats et des déclarations sur factures est effectué par sondage ou chaque fois que les autorités douanières de l'État d'importation ont des doutes fondés en ce qui concerne l'authenticité de tels documents, le caractère originaire des produits concernés ou le respect des autres conditions prévues par le présent protocole » (185). En cas de doutes sur le caractère originaire du produit, le certificat ou la déclaration sont renvoyés aux autorités douanières de l'État d'exportation, afin de procéder aux vérifications nécessaires (186). En cas de réponse confirmant le caractère non originaire, de réponse ne comportant pas les renseignements suffisants ou en cas d'absence de réponse dans les dix mois, le bénéfice du traitement préférentiel est refusé (187).

La mise en œuvre de cette réglementation fait l'objet de nombreuses difficultés entre l'Union européenne et Israël. Comme le constate l'avocat général dans ses conclusions rendues dans l'affaire *Brita/Sodaclub*, dont nous parlons ci-dessous :

« La question de la règle d'origine et de l'étendue du champ d'application territorial de l'accord CE-Israël est l'objet, depuis de nombreuses années, d'un différend qui oppose la Communauté à l'État d'Israël. La Communauté estime que les produits originaires des territoires occupés de Cisjordanie et de la bande de Gaza ne peuvent pas bénéficier du régime préférentiel instauré par l'accord CE-Israël, tandis que l'État d'Israël estime que tel est le cas » (188).

En pratique, les autorités douanières israéliennes ont pour politique d'assimiler au territoire d'Israël les colonies installées à Jérusalem-Est ou en Cisjordanie pour l'application des critères d'origine (189). La conséquence concrète en est que les produits obtenus en territoire palestinien et/ou manufacturés en tout ou en partie dans les colonies bénéficient du traitement douanier préférentiel, sauf pour les autorités douanières du pays d'importation à remettre en cause l'origine des produits concernés, ce qui s'avère en pratique très aléatoire (190). Cette problématique a conduit, en 2001, à la publication au *Journal officiel* par les Communautés européennes d'un « avis aux importateurs » mettant en garde les importateurs de produits en provenance d'Israël :

« Quant aux défaillances substantielles constatées dans la mise en œuvre des accords, les opérateurs sont informés que les résultats des procédures de vérification engagées confirment qu'Israël a délivré, pour des produits obtenus dans les territoires placés sous son administration depuis 1967, des preuves d'origine

(184) Articles 18, § 3, et 22, § 3, du Protocole n° 4.

(185) Article 32 du Protocole n° 4.

(186) Article 32, § 2, du Protocole n° 4.

(187) Article 32, § 6, du Protocole n° 4.

(188) Conclusions de l'avocat général M. Yves Bot, affaire C-386/08, *Firma Brita GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, présentées le 29 octobre 2009, § 26.

(189) *Ibid.*, §§ 26 et s.

(190) V. Al-Haq, « Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law », *op. cit.*, pp. 16-18.

qui, selon la Communauté, ne leur ouvrent pas le bénéfice du régime préférentiel défini dans les accords. Les opérateurs communautaires présentant des preuves documentaires de l'origine afin d'obtenir un régime préférentiel pour des produits originaires de colonies de peuplement israéliennes implantées en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan sont informés qu'ils doivent prendre toutes les précautions qui s'imposent et que la mise en libre pratique de ces marchandises peut faire naître une dette douanière»(191).

Cette question a finalement donné lieu à l'affaire *Brita/Sodaclub*, portée devant la Cour de justice des Communautés européennes (désormais « Cour de justice de l'Union européenne »). Dans cette affaire, les autorités douanières allemandes ont refusé l'application du régime préférentiel prévu par l'Accord d'association CE-Israël, en raison du soupçon qu'elles avaient sur le fait que les produits importés ne provenaient pas d'Israël, comme indiqué sur les déclarations sur facture, mais étaient fabriqués dans une colonie située en territoire palestinien occupé. En l'occurrence, il s'agissait de produits fabriqués par la société Sodaclub, installée à Mishor Adumin en Cisjordanie, à l'est de Jérusalem. Saisie de la question par les autorités allemandes, les autorités douanières israéliennes ont répondu « qu'il résulte de la vérification faite que les marchandises en question sont originaires d'une zone sous la responsabilité des douanes israéliennes. En tant que telles, ces marchandises sont des produits originaires conformément à l'accord [...] CE-Israël et elles bénéficient du traitement préférentiel en vertu de cet accord »(192). Estimant cette réponse insatisfaisante, les autorités douanières allemandes ont annulé le bénéfice du traitement préférentiel. La société Brita, en sa qualité d'importateur des produits Sodaclub, a alors saisi la justice allemande, qui a posé une question préjudicielle à la Cour de justice.

La Cour a conclu que « les produits originaires de Cisjordanie ne relèvent pas du champ d'application territorial de l'accord CE-Israël et ne sauraient donc bénéficier du régime préférentiel instauré par celui-ci »(193).

Concernant la capacité des autorités de l'État d'importation à remettre en cause le certificat d'origine délivré par les autorités de l'État d'exportation, la Cour a jugé qu'en principe « les autorités douanières de l'État d'importation ne peuvent pas, de manière unilatérale, déclarer invalide une déclaration sur facture établie par un exportateur régulièrement agréé par les autorités douanières de l'État d'exportation »(194). Mais dans l'affaire en cause « l'objet du contrôle *a posteriori* concernait le lieu de fabrication même des produits importés aux fins d'apprécier si ces produits relevaient du champ

(191) Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la Communauté (2001/C 328/04), *J.O.*, n° C 328 du 23 novembre 2001, p. 6.

(192) *Ibid.*, § 56.

(193) CJUE, affaire C-386/08, *Firma Brita GmbH c. Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, arrêt du 25 février 2010, § 58.

(194) *Ibid.*, § 63.

d'application territorial de l'accord d'association CE-Israël» (195). En l'espèce, la Cour a constaté que « les autorités douanières israéliennes n'ont fourni aucune réponse précise aux lettres des autorités douanières allemandes visant à vérifier si les produits concernés avaient été fabriqués dans les colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan » (196). Dès lors, il devait être considéré

« qu'une réponse telle que celle des autorités douanières de l'État d'exportation ne comporte pas de renseignements suffisants au sens de l'article 32, paragraphe 6, du protocole CE-Israël pour déterminer l'origine réelle des produits, de sorte que, dans un tel contexte, l'affirmation desdites autorités selon laquelle les produits concernés bénéficient du traitement préférentiel de l'accord d'association CE-Israël ne lie pas les autorités douanières de l'État membre d'importation » (197).

Il s'ensuit que les autorités douanières allemandes pouvaient refuser d'accorder le traitement préférentiel prévu par l'accord d'association aux marchandises concernées au motif que celles-ci étaient originaires de Cisjordanie.

Les faits visés dans la décision rendue par la Cour remontent à l'année 2002. Dans l'intervalle, un « arrangement technique » intervenu entre l'Union européenne et Israël était supposé régler les questions en litige concernant la certification d'origine des produits provenant des colonies. Par un « avis aux importateurs » publié en 2005, il est désormais imposé que le certificat ou la déclaration d'origine spécifie le nom de la ville, du village ou de la zone industrielle où a eu lieu la production :

« Selon la Communauté, les produits obtenus dans les territoires placés sous administration israélienne depuis 1967 ne leur ouvrent pas le bénéfice du régime préférentiel défini dans l'accord d'association UE-Israël.

L'attention des opérateurs est attirée sur le fait qu'à compter du 1^{er} février 2005, tous les certificats de circulation EUR.1 et les déclarations sur facture établis en Israël porteront le nom de la ville, du village ou de la zone industrielle où a eu lieu la production conférant le statut d'origine. Cette indication permettra de réduire considérablement le nombre de cas pour lesquels il existe des doutes raisonnables quant au statut d'origine des produits importés d'Israël.

Il est porté à la connaissance des opérateurs présentant des preuves d'origine préférentielles au titre de l'accord d'association UE-Israël que le régime préférentiel sera refusé aux produits pour lesquels la preuve d'origine indique que la production conférant le statut d'origine a eu lieu dans une ville, un village ou une zone industrielle placé sous administration israélienne depuis 1967 » (198).

Cette exigence d'indication d'une localité de fabrication précise était supposée faciliter le contrôle par les autorités douanières de l'éligibilité des produits israéliens au bénéfice du traitement préférentiel. Toutefois, en pratique,

(195) *Ibid.*, § 64.

(196) *Ibid.*, § 66.

(197) *Ibid.*, § 67.

(198) Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la Communauté (2005/C 20/02), *J.O.*, n° C 20 du 25 janvier 2005, p. 2.

les produits sont toujours indiqués comme originaires d'Israël, quand bien même un lieu situé en territoire palestinien serait mentionné comme endroit de fabrication (199). Cette situation est expliquée par l'ONG Human Rights Watch :

« Rather than clearly stating the actual origins of all its exports, Israel merely provides the originating postal codes. The job of spotting settlement goods is left to importers, yet some settlement goods bear the misleading codes of corporate headquarters inside Israel » (200).

Ce constat a encore été confirmé récemment par la Mission internationale indépendante :

« La mission a également noté qu'Israël étiquette tous les produits comme provenant d'« Israël », y compris ceux qui sont entièrement ou partiellement produits dans les colonies de peuplement. Certaines entreprises qui ont des activités dans les colonies de peuplement ont été accusées de dissimuler le site de production de leurs produits. Cette situation crée un problème pour ce qui est de la traçabilité des produits pour les États tiers qui souhaitent se mettre en conformité avec leurs obligations internationales et régionales » (201).

Les contrôles des autorités de l'État d'importation n'étant pas systématiques, une part importante des produits issus des colonies continuent à bénéficier du traitement préférentiel, comme le souligne le Parlement européen dans une résolution adoptée en février 2012 :

« considérant que ce sont les autorités douanières de chaque État membre qui ont pour responsabilité de vérifier la validité des demandes introduites au sujet de l'origine préférentielle des produits importés dans l'Union européenne; considérant que les autorités douanières, malgré tous leurs efforts, ne sont en mesure de vérifier et de contrôler ni toutes les preuves d'origine ni le contenu de tous les envois provenant d'Israël qui sont importés au titre du régime préférentiel dans l'Union » (202).

En raison de cette situation persistante, le Parlement européen « s'inquiète vivement des pratiques utilisées par certaines entreprises qui persistent à tirer profit des dispositions de l'accord d'association UE-Israël en exportant des biens produits dans les territoires occupés ». Le Parlement constate ainsi

(199) V. Aprovech and Euro-Mediterranean Human Rights Network, « EU-Israel Relations: Promoting and Ensuring Respect For International Law », février 2012, aprodev.eu/files/Palestine_Israel/ra_eu_isreal_en_web72dpi_00_5498995891.pdf, p. 44.

(200) B. VAN ESVELD, Human Rights Watch, « An Unsettling Situation. What the EU should tell Israel, and itself, about settlements, trade and the destruction of EU aid », 11 mai 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/05/11/unsettling-situation>.

(201) Rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013, § 99.

(202) Résolution du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes, 16 février 2012.

« que les États membres de l'Union, comme ceux de l'AELE, ont conclu un arrangement technique avec Israël, qui a trait à la question de la territorialité et qui propose certaines ébauches de solution » tout en étant « d'avis que les solutions apportées par ces arrangements techniques ne sont pas satisfaisantes » et en estimant « qu'il conviendrait de s'accorder avec Israël pour remplacer l'arrangement technique actuel par un mécanisme simple, efficace et fiable ». Enfin, le Parlement européen « invite instamment les États membres à s'assurer que leurs autorités douanières appliquent effectivement l'arrangement technique et respectent l'esprit de l'arrêt rendu par la Cour de justice en ce qui concerne les produits cumulés israéliens entrant dans l'Union dans le cadre du cumul diagonal prévu par la convention régionale ; estime que la Commission devrait prendre l'initiative en coordonnant les efforts consentis à l'échelle de l'Union et prendre les mesures nécessaires pour sensibiliser les autorités douanières de chaque État membre de l'Union à la manière d'appliquer l'arrangement technique aux produits cumulés israéliens ; estime que les autorités douanières de l'Union doivent surveiller la mise en œuvre de l'arrangement technique de manière plus efficace de façon à prévenir toute utilisation abusive du système des préférences ».

En août 2012, un nouvel « avis aux importateurs » a été publié, qui ajoute ceci au regard de l'avis de 2005 :

« Même si les procédures en place permettent une application adéquate de l'arrangement, il y a lieu de rationaliser les modalités de mise en œuvre de celui-ci dans l'UE à la lumière de l'expérience acquise. À cette fin, les importateurs sont informés que la liste tenue à jour des localités exclues et de leur code postal peut désormais être consultée sur le site web thématique de la Commission consacré à l'union douanière. Cette liste peut également être obtenue auprès des autorités douanières des États membres de l'UE ou consultée via le site web de celles-ci » (203).

L'apport de cet avis révisé consiste dans le caractère désormais public de la liste des localités israéliennes non éligibles au traitement préférentiel (204), ce qui est supposé améliorer l'information des importateurs et les inciter à ne pas revendiquer le tarif préférentiel pour les produits originaires des colonies. Toutefois, rien n'est réformé dans les mécanismes de contrôle aux douanes, ce qui rend très douteux le fait que cette modification réponde aux souhaits émis par le Parlement européen et change l'attitude d'Israël qui a critiqué la publication de la liste, en affirmant qu'il n'appartenait pas à l'UE de déter-

(203) Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la Communauté (2012/C 232/03), *J.O.*, n° C 232 du 3 août 2012, p. 5. V. aussi Aprovev and Euro-Mediterranean Human Rights Network, « EU-Israel Relations: Promoting and Ensuring Respect For International Law », *op. cit.*, pp. 44-45.

(204) [Http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/technical-arrangement_postal-codes.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/technical-arrangement_postal-codes.pdf).

miner quelles localités et quels produits sont à considérer comme relevant ou non du territoire israélien (205).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'analyse du statut des produits issus des colonies israéliennes en droit européen.

Tout d'abord, la question du bénéfice du traitement préférentiel au profit des produits des colonies n'est envisagée en droit européen qu'au regard des règles formelles de l'Accord d'association, sans tenir aucunement compte du caractère illégal des colonies en droit international. Ni la Cour de justice, ni l'avocat général, ni les autorités européennes ne mentionnent l'illégalité du contexte de fabrication des produits des colonies pour justifier l'exclusion de ces produits du bénéfice du traitement préférentiel. La Cour ne fonde sa décision que sur un critère territorial, les autorités douanières israéliennes n'étant pas compétentes territorialement pour délivrer des certificats d'origine pour les produits réalisés en Cisjordanie, ce territoire relevant de l'Accord d'association conclu avec l'OLP. Le raisonnement retenu ne répond ainsi pas aux exigences posées par les obligations de non-reconnaissance, de non-assistance et de faire respecter le droit international humanitaire et le droit à l'autodétermination dans le chef d'Israël (206). Le résultat de la décision de la Cour et de la position des autorités européennes se limite à exclure, du moins en théorie, les produits des colonies du traitement préférentiel, mais aucunement à leur interdire d'être commercialisés sur le territoire de l'UE, alors même qu'il seraient dûment identifiés comme étant fabriqués dans des colonies.

Ensuite, il faut observer un manque de diligence flagrant dans le chef des autorités européennes et des États pour faire appliquer ne fût-ce que les dispositions de l'Accord d'association. Comme le relève le Parlement européen, les dispositions concernant les règles d'origine ne permettent toujours pas aux autorités douanières des pays européens de distinguer de manière fiable les produits fabriqués en Israël de ceux qui le sont dans des colonies.

Enfin, force est de constater que les États et les autorités européennes autorisent en pleine connaissance de cause le commerce des produits issus des colonies. Selon eux, la seule conséquence attachée à cette origine doit être le refus du traitement préférentiel, mais elle n'empêche pas l'importation sur le territoire de l'UE, aux conditions tarifaires de droit commun. Cela se déduit notamment de l'« avis aux importateurs » indiquant que « la mise en libre pratique de ces marchandises [originaires de colonies de peuplement israéliennes implantées en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan] peut faire naître une dette douanière » à charge des

(205) Israel Ministry of Foreign Affairs, « Israel's reaction to EU customs list of non-eligible locations », 14 août 2012, <http://mfa.gov.il>.

(206) V. E. DE BRABANDERE et L. VAN DEN HERIK, « Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé », *op. cit.*, p. 157.

opérateurs communautaires importateurs (207). Cela se manifeste également très explicitement dans l'une des précisions apportées par la Commission dans sa « foire aux questions » consacrée à l'application des Lignes directrices :

« Question : I produce wine in a West Bank settlement. Will these guidelines affect my exports to the European market ?

Answer : No. The guidelines refer only to EU funded grants, prizes and financial instruments such as loans. They do not refer to exports to the European Union. There is no limitation of exports to the European Union of products produced in the settlements. According to the Association Agreement, these products however do not benefit from exemptions from customs duties » (208).

La politique israélienne de colonisation se poursuivant de manière soutenue ces dernières années, les États de l'UE envisagent de mettre en œuvre une politique d'« étiquetage » des produits des colonies. Mais comme on le verra dans le point suivant, une telle politique serait insuffisante pour répondre aux obligations que le droit international met à la charge des États, en raison des violations graves du droit international liées à la colonisation du territoire palestinien.

4.2. — *Le projet européen d'étiquetage des produits des colonies : une mesure insuffisante au regard de l'obligation internationale de non-assistance*

Selon diverses sources concordantes, la Commission européenne aurait l'intention d'établir des Lignes directrices allant dans le sens d'une « labellisation » des produits israéliens en provenance des colonies (209), s'inspirant de certaines initiatives nationales dans ce domaine, comme celle existant au Royaume-Uni (210) ou au Danemark (211). Répondant à une question parlementaire sur ce point, Catherine Ashton a répondu :

« The Commission considers that existing EU legislation on these matters is sufficiently clear and precise. However, while implementation of EU legislation on origin labelling is the responsibility of member states' competent authorities, the

(207) Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la Communauté (2001/C 328/04), *J.O.*, n° C 328 du 23 novembre 2001, p. 6.

(208) European Commission, « Frequently asked questions on: Guidelines on the eligibility of Israeli entities and their activities in the territories occupied by Israel since June 1967 for grants, prizes and financial instruments funded by the EU from 2014 onwards », 19 juillet 2013, précité.

(209) V. not. Haaretz, « Catherine Ashton : Israeli settlement products to be labeled in EU by end of 2013 », 23 juillet 2013, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.537315>.

(210) V. Department for Environment, Food and Rural Affairs, « Technical advice: labelling of produce grown in the Occupied Palestinian Territories », 10 décembre 2009, <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/labelling-palestine.pdf>.

(211) V. la communication du Danemark faite en application de la résolution 22/29, Rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, « Mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est (A/HRC/22/63) », A/HRC/25/39, 10 janvier 2014, p. 8, §§ 24-26.

Commission has urged all member states to pay close attention to the significance of the full and effective enforcement of EU labelling legislation in the case of Israel and the need for enhanced efforts on the part of competent authorities to that end. Recent initiatives by the UK and Denmark are fully in line with EU legislation. The Commission is committed to work on preparing EU-wide guidelines that would strengthen the coherent implementation of relevant EU legislation and its consistency with EU foreign policy» (212).

L'Union européenne ne connaît à l'heure actuelle aucune réglementation générale imposant l'indication du pays d'origine sur les produits importés au sein de l'UE. Les projets ayant existé en ce sens semblent aujourd'hui être au point mort (213). Il existe toutefois certaines normes dans le cadre de réglementations propres à certains produits spécifiques ou relatives à la protection des consommateurs.

Le règlement (UE) du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (214) prévoit que l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance est obligatoire pour certaines catégories de viandes ou « dans les cas où son omission serait susceptible d'induire en erreur les consommateurs sur le pays d'origine ou le lieu de provenance réel de la denrée alimentaire, en particulier si les informations jointes à la denrée ou l'étiquette dans son ensemble peuvent laisser penser que la denrée a un pays d'origine ou un lieu de provenance différent » (215). Le règlement prévoit également la possibilité que la Commission propose l'extension de l'obligation d'indication d'origine nationale à d'autres aliments, en 2014. D'autres produits comme le miel (216), les fruits et légumes (217), le poisson (218), la viande bovine et les produits à base de viande bovine (219) et

(212) Answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission, 19 juin 2013, E-003668-13.

(213) V. la résolution du Parlement européen sur l'indication du pays d'origine de certains produits importés de pays tiers, 17 janvier 2013, 2012/2923(RSP).

(214) Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission, *J.O.*, n° L 304 du 22 novembre 2011, p. 18.

(215) Article 26 du règlement.

(216) Directive 2001/110/CE du Conseil du 20 décembre 2001 relative au miel, *J.O.*, n° L 10 du 12 janvier 2002, p. 47, article 2.

(217) Règlement (CE) n° 1580/2007 de la Commission du 21 décembre 2007 portant modalités d'application des règlements (CE) n° 2200/96, (CE) n° 2201/96 et (CE) n° 1182/2007 du Conseil dans le secteur des fruits et légumes, *J.O.*, n° L 350 du 31 décembre 2007, p. 1, article 6, § 3.

(218) Règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, *J.O.*, n° L 17 du 21 janvier 2000, p. 22, article 4, § 1.

(219) Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, *J.O.*, n° L 204 du 11 août 2000, p. 1, article 4, § 1, et articles 13 à 15.

l'huile d'olive (220), font l'objet de réglementations spécifiques exigeant déjà, sous une forme ou une autre, l'indication de l'origine nationale ou du lieu de production. Par ailleurs, de manière plus générale, la directive du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs (221) prohibe les pratiques commerciales trompeuses, au rang desquelles figure l'indication de fausses informations relatives, notamment, à l'« origine géographique » d'un produit, lorsque cette information « est susceptible d'amener [le consommateur] à prendre une décision commerciale qu'il n'aurait pas prise autrement ».

Le projet de la Commission européenne d'exiger un étiquetage adéquat des produits originaires des colonies semble s'inscrire exclusivement dans la mise en œuvre de ces diverses réglementations relevant de l'information et de la protection des consommateurs. À cet égard, il peut être effectivement considéré que l'indication « Israël » comme pays de provenance ou de fabrication des produits originaires des colonies contrevient aux exigences établies par ces textes (222). Il s'agit donc uniquement, dans l'optique des autorités européennes, de veiller à une correcte application de normes européennes existantes, et non de prendre en considération les obligations internationales découlant des violations graves du droit international liées à la colonisation, décrites ci-dessus.

Comme on l'a vu, les obligations de faire respecter et de non-assistance exigent une interdiction de l'importation au sein de l'UE de produits des colonies, et non un simple étiquetage précisant leur origine, qui serait tout à fait insuffisant à cet égard. L'exigence d'étiquetage correct des produits en provenance des colonies israéliennes a en effet pour logique la volonté de l'UE et de ses États membres d'en autoriser corrélativement l'importation et la commercialisation sur leur marché, en pleine connaissance de cause. La question soulevée par l'origine de ces produits se réduirait en définitive à une question d'information du consommateur, et c'est à ce dernier qu'incomberait le choix, en toute liberté, de les acheter ou non.

Une décision de l'UE d'autoriser l'importation et la commercialisation de produits dont les liens intrinsèques avec des violations graves du droit international seraient dûment établis par un étiquetage adéquat, constituerait une violation de l'obligation de non-assistance au maintien d'une situation illégale. Dès lors, l'instauration de recommandations en faveur d'un

(220) Règlement (CE) n° 1019/2002 de la Commission du 13 juin 2002 relatif aux normes de commercialisation de l'huile d'olive, *J.O.*, n° L 17 du 14 juin 2002, p. 27.

(221) Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil, *J.O.*, n° L 149 du 11 juin 2005 p. 22.

(222) V. Collectif d'ONG, « La Paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes », *op. cit.*, pp. 27-28.

étiquetage spécifiant l'origine précise des produits des colonies ne saurait être considérée comme une mesure suffisante pour se conformer à l'obligation de non-assistance.

4.3. — *La mise en œuvre de la mesure d'interdiction de l'importation et du commerce des produits originaires des colonies au regard du droit européen ou du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*

L'interdiction de l'importation et du commerce des produits originaires des colonies constitue le corollaire du respect des obligations de non-reconnaissance et de non-assistance, comme exposé plus haut. Ces obligations étant liées au respect de normes internationales impératives et *erga omnes* violées par Israël, elles s'imposent aux États tiers qui doivent s'y conformer en prenant les mesures appropriées.

Tout d'abord, l'adoption d'une mesure d'interdiction des produits des colonies ne soulève pas de difficultés au regard des règles du commerce international. En l'état actuel, le commerce entre l'UE et Israël concernant les produits originaires des colonies n'est régi par aucune règle spécifique. Comme on l'a vu, ce commerce tombe hors du champ d'application de l'Accord d'association UE-Israël, de sorte qu'il échappe aux obligations de libre-échange qui y sont prévues. Par ailleurs, il faut également considérer que les règles de l'OMC, en particulier celles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ne sont pas davantage applicables (223). L'article XI de l'Accord, qui prévoit l'élimination des restrictions quantitatives, ne vise que « l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ». Pour que l'interdiction des restrictions à l'importation s'applique, il est donc nécessaire que les produits concernés proviennent du territoire d'un État partie au GATT. Comme analysé ci-dessus, l'UE ne considère pas que les produits des colonies soient « originaires » d'Israël (224), ce qui a pour conséquence de rendre inapplicable à ces produits le GATT, et donc l'interdiction de leur imposer une mesure de restriction (225). L'article XXVI de l'Accord étend certes la notion de territoire de l'État aux « autres territoires qu'il représente sur le plan international », mais cette clause n'est pas de nature à couvrir le territoire palestinien occupé, Israël ne devant pas juridiquement, en tant que Puissance occupante, être considéré comme

(223) V. M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations in upholding international law », *op. cit.*, p. 52; Al-Haq, « Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law », *op. cit.*, pp. 36-37.

(224) V. également OMC, Accord sur les règles d'origine, 1994.

(225) V. T. MOERENHOUT, « The Obligation to Withhold from Trading in Order Not to Recognize and Assist Settlements and their Economic Activity in Occupied Territories », *op. cit.*, pp. 362 et s.

investi du droit de le représenter sur le plan international au sens de cette disposition (226).

Le règlement européen relatif au régime commun applicable aux importations (227) pose le principe selon lequel « l'importation dans la Communauté des produits [originaires des pays tiers], est libre et n'est donc soumise à aucune restriction quantitative ». Il est toutefois très douteux que cette disposition puisse s'appliquer aux produits des colonies, dans la mesure où ils ne doivent pas être considérés comme étant originaires d'un « pays tiers » au sens du règlement, qui serait en l'occurrence Israël. En toute hypothèse, cette règle générale de liberté d'importation doit être interprétée et appliquée en conformité avec les obligations internationales pesant sur l'UE et ses États membres, en particulier les obligations de non-assistance et de non-reconnaissance. À cet égard, le Traité sur l'Union européenne énonce que « l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international » (228). Il faudra donc considérer que le principe de libre importation ne peut s'appliquer que sous réserve d'une interdiction imposée par ailleurs par le droit international, comme c'est le cas en l'espèce. En outre, le règlement européen maintient la possibilité pour les États membres d'établir des mesures d'interdiction d'importations pour une série de motifs, parmi lesquels on trouve la « moralité » et l'« ordre » publics (229).

À la question de savoir « quelles implications juridiques pourrait entraîner, en vertu du droit de l'Union européenne, le fait qu'un État membre adopte une politique visant à refuser aux biens produits dans des colonies israéliennes illégales l'accès à ses marchés » (230), la Commission a répondu :

« In the light of Article 207 of the Treaty on the Functioning of the European Union, and of Regulation 260/2009, measures in the field of trade policy are normally adopted at EU level. A Member State cannot adopt import measures unless specifically authorised in an act of the Union or, unless, on the basis of Regulation 260/2009 it can justify its action on grounds of public morality, public policy or public security, the protection of health and life of humans, animals or plants, the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value,

(226) *Ibid.*, pp. 365 et s.

(227) Règlement (CE) n° 260/2009 du Conseil du 26 février 2009 relatif au régime commun applicable aux importations, *J.O.*, n° L 84 du 31 mars 2009, p. 1, article 1, § 1.

(228) Article 21 du Traité sur l'Union européenne. V. aussi l'article 3.5.

(229) Article 24, § 2, a), du règlement.

(230) Question de Joe Higgins avec demande de réponse écrite à la Commission, 13 janvier 2011, E-000047/11, *J.O.*, n° C 279 E du 23 septembre 2011.

or the protection of industrial and commercial property, and in doing so it does not infringe EC law» (231).

On constate une nouvelle fois que la réponse de la Commission ignore toute prise en compte du droit international général et ne se positionne qu'en droit européen. Toutefois, bien que très peu spécifique, sa réponse laisse entendre que les États seraient habilités à adopter une mesure d'interdiction nationale sur le fondement de la préservation de la moralité ou de l'ordre publics, concepts susceptibles de viser l'illégalité dont est frappée la production de marchandises dans les colonies israéliennes (232).

Concernant une mesure plus générale d'interdiction qui serait prise au niveau de l'Union européenne, la politique commerciale extérieure relevant en principe de sa compétence exclusive (233), le Traité sur le fonctionnement de l'UE permet l'adoption de «mesures restrictives» prévoyant «l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers», par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée (234). Rappelons, à cet égard, que les «Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international» reprennent parmi les possibles moyens d'action l'adoption de «mesures restrictives» à l'encontre d'un État tiers, comme «moyen efficace de promouvoir le respect du droit humanitaire international» (235). Il n'y a donc aucun obstacle institutionnel particulier à ce que soit prise une décision européenne interdisant dans les relations économiques avec Israël la commercialisation des produits originaires des colonies, compte tenu de la situation illégale créée par la colonisation. Une telle décision ne serait, comme établi précédemment, que la mise en œuvre d'obligations internationales s'imposant à l'UE et ses États membres.

Dans la législation européenne, on trouve déjà deux précédents de texte prohibant la commercialisation sur le territoire européen de produits en raison d'illégalités entourant leurs conditions de production. Le premier cas concerne les mesures adoptées par l'UE à la suite de l'annexion de la Crimée et de la ville de Sébastopol par la Russie en mars 2013. Cette annexion a été établie comme étant illégale tant par l'Assemblée générale des Nations Unies que par l'UE. Dans sa résolution 68/62, l'Assemblée générale demande aux États «de ne reconnaître aucune modification du statut de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur la base de ce référendum

(231) Joint answer given by Mr De Gucht on behalf of the Commission, 7 février 2011, *J.O.*, n° C 279 E du 23 septembre 2011.

(232) V. en ce sens également J. CRAWFORD, «Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories», *op. cit.*, pp. 53-54; Al-Haq, «Feasting on the Occupation: Illegality of Settlement Produce and the Responsibility of EU Member States under International Law», *op. cit.*, pp. 33-35.

(233) Article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(234) Article 215, § 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(235) Conseil de l'UE, Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international, précitées, § 16, d).

et de s'abstenir de tout acte ou contact susceptible d'être interprété comme valant reconnaissance d'une telle modification de statut» (236). Le Conseil de l'UE a jugé que « dans ces circonstances », « l'importation dans l'Union européenne de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol devrait être interdite, à l'exception des marchandises originaires de Crimée et de Sébastopol pour lesquelles le gouvernement ukrainien a délivré un certificat d'origine » (237). Elle a dès lors adopté un règlement concernant l'importation des produits originaires de Crimée et de Sébastopol (238). Le règlement interdit :

- « a) d'importer dans l'Union européenne des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol ;
- b) de fournir, directement ou indirectement, un financement ou une aide financière, ainsi que des produits d'assurance et de réassurance, en rapport avec l'importation des marchandises visées au point a) » (239).

Il est également « interdit de participer sciemment et volontairement à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions énoncées » (240). Les seules exceptions visent les contrats conclus avant la date d'entrée en vigueur du règlement et les marchandises qui se verraient octroyer un certificat d'exportation par les autorités ukrainiennes, conformément aux règles européennes applicables (241). Le régime de sanctions doit être adopté par les États membres (242). Dans le cas de la situation illégale découlant de l'annexion de la Crimée, l'UE a donc tiré comme « conséquence juridique » la nécessité d'interdire l'importation des marchandises originaires des territoires litigieux. En toute logique, une mesure analogue devrait être prise concernant les produits originaires des colonies israéliennes.

Le second précédent est le règlement du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché (243), qui prévoit que « la mise sur le marché de bois issus d'une récolte illégale ou de produits dérivés de ces bois est interdite » (244). Le bois interdit est celui « récolté en violation de la législation applicable dans le pays de

(236) Assemblée générale, résolution 68/262, Intégrité territoriale de l'Ukraine, 27 mars 2014.

(237) Décision 2014/386/PESC du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *J.O.*, n° L 183 du 24 juin 2014, p. 70.

(238) Règlement (UE) n° 692/2014 du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *J.O.*, n° L 183 du 24 juin 2014, p. 9.

(239) Article 2 du règlement.

(240) Article 4 du règlement.

(241) Article 3 du règlement.

(242) Article 8 du règlement.

(243) Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, *J.O.*, n° L 295 du 12 novembre 2010, p. 23.

(244) Article 4, § 1, du règlement.

récolte» (245). Le règlement établit des obligations de traçabilité, un système de « diligence raisonnée » (246) consistant en un système de mesures et procédures destiné à réduire le plus possible le risque de mise sur le marché intérieur de produits illégaux (247), des autorités et des mécanismes de contrôle veillant à la bonne application du règlement (248), ainsi qu'un régime de sanctions (249). Un tel système est parfaitement transposable au cas des produits issus des colonies, dont on peut dire également que les conditions de récolte ou de fabrication sont en violation des normes juridiques applicables, à savoir le droit international humanitaire, les droits de l'homme, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles et le droit à l'autodétermination.

Ces deux exemples de règlements montrent qu'il est parfaitement possible en droit européen d'adopter des mesures de restriction d'importation et de commercialisation de marchandises, en dépit du principe de libre-échange normalement d'application, lorsque ces produits ont un contexte de production illicite.

5. — L'OBLIGATION DES ÉTATS D'ADOPTER DES MESURES
À L'ÉGARD DES SOCIÉTÉS VISANT À CE QU'ELLES NE MÈNENT
PAS DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES QUI SOIENT DE NATURE
À CONTRIBUER AU MAINTIEN DE LA COLONISATION

Plusieurs rapports internationaux montrent que des sociétés transnationales, notamment européennes, développent des activités économiques en territoire palestinien occupé dans le cadre ou au profit de colonies ou entretiennent des relations commerciales avec des entités israéliennes opérant dans des colonies (250). Dans un rapport rendu en 2012, le Rapporteur spécial des Nations Unies constate qu'il existe un « large éventail d'entreprises dont les activités sont liées aux colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé » (251). Il en mentionne « un petit échantillon » au sein duquel on trouve plusieurs sociétés européennes : Volvo, Dexia, Veolia, G4S, Riwal Holding, Mul-T-Lock/Assa Abloy (252).

(245) Article 2, g), du règlement.

(246) Article 6 du règlement.

(247) Considérant 16 du règlement.

(248) Articles 7 à 11 du règlement.

(249) Article 19 du règlement.

(250) V. Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, 19 septembre 2012, A/67/379; Rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés, A/68/379, 11 septembre 2013.

(251) Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, 19 septembre 2012, A/67/379, p. 13.

(252) Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, 19 septembre 2012, A/67/379, pp. 13-25;

Cette situation soulève la question de la responsabilité des entreprises menant des activités économiques de nature à contribuer au développement de la colonisation et des obligations corrélatives des États dont ces entreprises relèvent.

Les règles applicables en la matière ont été définies dans les « Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme », adoptés par les Nations Unies en 2011 (253). Ces principes directeurs soulignent la responsabilité des entreprises dans le respect des droits fondamentaux et énoncent que « la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme s'applique à toutes les entreprises indépendamment de leur taille, de leur secteur, de leur cadre de fonctionnement, de leur régime de propriété et de leur structure » (254). Cette responsabilité exige des entreprises « qu'elles évitent d'avoir des incidences négatives sur les droits de l'homme ou d'y contribuer par leurs propres activités, et qu'elles remédient à ces incidences lorsqu'elles se produisent » (255). De leur côté, les États « ont l'obligation de protéger lorsque des tiers, y compris des entreprises, portent atteinte aux droits de l'homme sur leur territoire et/ou sous leur juridiction » (256). Cette obligation de protéger « exige l'adoption de mesures appropriées pour empêcher ces atteintes, et lorsqu'elles se produisent, enquêter à leur sujet, en punir les auteurs, et les réparer par le biais de politiques, de lois, de règles et de procédures judiciaires » (257). Cette responsabilité de l'État est accrue pour les activités des entreprises menées en zones de conflit armé (258). Les Principes directeurs disposent que « les États devraient faire en sorte de garantir que les entreprises opérant dans ces contextes ne prennent pas part à ces violations, en prenant notamment les dispositions suivantes :

- a) Établir des relations avec les entreprises aussitôt que possible pour les aider à identifier et prévenir les risques liés aux droits de l'homme que présentent leurs activités et relations commerciales, et à en atténuer les effets ;
- b) Fournir une aide adéquate aux entreprises pour évaluer et traiter les risques accrus d'atteintes, en accordant une attention spéciale à la violence sexiste ainsi qu'aux sévices sexuels ;

Collectif d'ONG, « La Paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes », *op. cit.*, p. 25.

(253) Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, Nations Unies, 2011, <http://www.business-humanrights.org/UNGuidingPrinciplesPortal/fr>. Sur la portée de ces principes, v. R. DAVIS, « The UN Guiding Principles on Business and Human Rights and Conflict-affected Areas: State Obligations and Business Responsibilities », *ICRC Review*, 2012, vol. 94, n° 887, pp. 961 et s.

(254) Principe 14.

(255) Principe 13, a).

(256) Principe 1. V. R. DAVIS, *ibid.*, pp. 964-969.

(257) Principe 1.

(258) V. aussi Assemblée générale, résolution 60/147, « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », 16 décembre 2005, A/RES/60/147.

- c) Refuser l'accès au soutien et aux services publics à une entreprise coupable de violations caractérisées des droits de l'homme qui refuse de coopérer pour remédier à la situation ;
- d) Veiller à ce que leurs politiques, lois, règlements et mesures d'application soient efficaces quant à la prise en compte du risque que des entreprises soient impliquées dans des violations caractérisées des droits de l'homme » (259).

On retrouve le même type de principes dans les « Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales » (260), adoptés par l'ensemble des États membres. Il est ainsi énoncé que « les États ont le devoir de protéger les droits de l'homme, et que les entreprises, quels que soient leurs taille, secteur d'activité, contexte opérationnel, structure de propriété et organisation, doivent respecter les droits de l'homme partout où elles exercent leurs activités » (261). C'est sur le fondement de ce texte que le Point de contact national britannique pour les Principes directeurs OCDE pour les entreprises multinationales a accepté d'engager une procédure de vérification à l'égard de la société G4S, concernant son implication dans la fourniture d'équipements destinés au dispositif du mur et aux prisons israéliennes (262).

La Commission européenne a, elle aussi, publié plusieurs guides pratiques concernant le respect des droits de l'homme à destination de différentes catégories d'entreprises, fondés sur les principes directeurs des Nations Unies (263).

Les Nations Unies ont également adopté en 2000 le « Pacte mondial » (« UN Global Compact ») auquel les entreprises peuvent librement souscrire afin de s'engager à aligner leurs opérations et leurs stratégies sur dix principes universellement acceptés touchant notamment le respect des droits de l'homme (264).

Ces principes concernant le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire dans le cadre d'activités économiques transnationales ont trouvé un

(259) Principe 7.

(260) Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, 2011, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

(261) *Ibid.*, Chapitre IV, p. 38, § 37.

(262) Initial Assessment By The UK National Contact Point For The OECD Guidelines For Multinational Enterprises, Complaint from Lawyers for Palestinian Human Rights against G4S, mai 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/315104/bis-14-854-palestinian-lawyers-complaint-against-g4s-nep-initial-assessment.pdf. Dans sa décision, le Point de contact a estimé que les équipements fournis par G4S ne contribuaient pas substantiellement à la commission de violations des droits de l'homme. Toutefois, le Point de contact a considéré que les informations obtenues soulevaient des questions concernant d'éventuelles incidences négatives sur les droits de l'homme directement liées à leurs activités, leurs biens ou leurs services en raison d'une relation d'affaires avec une autre entité. Il a donc décidé de poursuivre la procédure sur cet aspect.

(263) Commission européenne, « Business and Human Rights », http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/human-rights/index_en.htm.

(264) Le Pacte Mondial, Nations Unies, <http://www.unglobalcompact.org/languages/french/>.

terrain d'application privilégié dans le cadre du conflit israélo-palestinien. De la pratique qui en a résulté, il ressort une obligation pour les États d'adopter les mesures de nature à dissuader les sociétés relevant de sa juridiction de mener des activités susceptibles d'apporter une contribution à la politique de colonisation (5.1.) et la définition d'un standard de comportement applicable aux sociétés transnationales, interdisant d'entreprendre ou de poursuivre de telles activités (5.2.).

*5.1. — L'obligation pour les États d'adopter les mesures
de nature à dissuader les sociétés relevant de sa juridiction
de mener des activités susceptibles d'apporter une contribution
à la politique de colonisation*

Dans une résolution adoptée le 28 mars 2014, le Conseil des droits de l'homme a souligné l'importance de la mise en œuvre des Principes directeurs en ce qui concerne les colonies de peuplement israéliennes. Le Conseil a ainsi mis en évidence la responsabilité des États dans la mise en œuvre des Principes directeurs, en les exhortant :

« à appliquer les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme en ce qui concerne le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et à prendre des mesures propres à encourager les entreprises domiciliées sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction, y compris celles en leur possession ou sous leur contrôle, à s'abstenir de commettre des atteintes graves aux droits de l'homme des Palestiniens ou d'y contribuer, conformément à la norme de conduite préconisée dans les Principes directeurs et aux dispositions juridiques et règles internationales pertinentes ;

à fournir aux particuliers et aux entreprises des informations sur les risques financiers, juridiques et en termes de réputation, ainsi que sur les atteintes possibles aux droits des individus découlant d'une implication dans des activités en rapport avec des colonies de peuplement, notamment des activités économiques et financières, la fourniture de services dans les colonies et l'achat de biens » (265).

Le Conseil a également souligné « l'importance pour les États d'agir conformément à leur législation nationale concernant la promotion du respect du droit international humanitaire face à des activités d'entreprises entraînant des violations des droits de l'homme » (266).

Déjà en 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies recommandait « aux États Membres de décourager activement les activités qui contribuent directement à la construction ou au développement de colonies israéliennes dans le

(265) Conseil des droits de l'homme, résolution 25/28, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », 28 mars 2014.

(266) *Ibid.*

territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem, *activités qui contreviennent au droit international* » (267).

Ces obligations et recommandations sont à mettre en relation avec l'obligation des États de « faire respecter » le droit international humanitaire (268), qui implique que ceux-ci « fassent également tout ce qui est en leur pouvoir pour que les principes humanitaires qui sont à la base des Conventions soient universellement appliqués » (269). Comme le souligne le Professeur Sassoli « *the obligation to “ensure respect” laid down in Article 1 common to the Conventions could also be seen as establishing a standard of due diligence with regard to private players if the latter find themselves under the jurisdiction of a State, or even with regard to breaches of international humanitarian law by States and non-State actors abroad which could be influenced by a State* » (270). Il existe ainsi, en lien avec l'obligation de faire respecter le droit humanitaire et de veiller à mettre fin aux entraves au droit à l'autodétermination, un devoir des États d'agir afin de dissuader les activités des entreprises qui enfreindraient ces principes (271). Un même type de devoir découle des obligations existant à charge des États dans le domaine des droits de l'homme (272).

On remarque à cet égard une pratique des États, notamment européens, consistant à inciter les sociétés nationales à ne pas s'impliquer dans des activités se déroulant en territoire palestinien occupé, au profit de la colonisation. Ainsi, les Pays-Bas ont averti la société Royal HaskoningDHV que sa participation à un projet de traitement des eaux usées à Jérusalem-Est au profit de colonies contribuerait à une « violation du droit international » et serait de nature à lui causer des problèmes juridiques (273). En conséquence,

(267) Assemblée générale, résolution ES-10/4, Mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupée et dans le reste du territoire palestinien occupé, 13 novembre 1997.

(268) V. Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, 10 septembre 2013, A/68/376, p. 17, § 40.

(269) Commentaire Pictet de l'article 1 de la 4^e Convention de Genève, 1956, <http://www.icrc.org>.

(270) M. SASSOLI, « State Responsibility for Violations of International Humanitarian Law », *op. cit.*, p. 411.

(271) Selon J. Crawford, « *a State does not aid or assist unlawful conduct by merely permitting corporations within its jurisdiction to trade commercially with Israel* » (Rapport précité, p. 37, § 91). Au regard de l'article 16 des Articles de la Commission du droit international sur la responsabilité internationale de l'État (complicité), auquel il se réfère, cette affirmation est certainement exacte. Mais il n'envisage pas la responsabilité de l'État au regard de son obligation de faire respecter le droit humanitaire, de même qu'il ne prend pas en considération la pratique examinée ci-dessous.

(272) V. Assemblée générale, résolution 60/147, « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », 16 décembre 2005, A/RES/60/147.

(273) Haaretz.com, « Dutch government urges local firm to cancel East Jerusalem project », 26 août 2013; Royal HaskoningDHV, « Wastewater treatment in East Jerusalem », 27 août 2013, <http://www.royalhaskoningdhv.com/en-gb/news/wastewater-treatment-in-east-jerusalem/665>.

Royal HaskoningDHV a renoncé à sa participation au projet, en justifiant sa décision par le souci de se conformer au droit international :

« Royal HaskoningDHV has today advised the client it has decided to terminate the contract for the Kidron wastewater treatment plant project. The project is in the early stages of the preliminary design phase.

Royal HaskoningDHV carries out its work with the highest regard for integrity and in compliance with international laws and regulations. In the course of the project, and after due consultation with various stakeholders, the company came to understand that future involvement in the project could be in violation of international law.

This has led to the decision of Royal HaskoningDHV to terminate its involvement in the project » (274).

De manière similaire, après une nouvelle intervention du gouvernement néerlandais, la société Vitens a choisi de renoncer à sa collaboration avec Mekorot, la compagnie israélienne des eaux, en raison des activités menées par cette compagnie dans les colonies (275) : « *Vitens attaches great importance to integrity and abides by national and international law and regulations* » (276).

Le ministre allemand des Transports est intervenu auprès de la société ferroviaire publique Deutsche Bahn pour la dissuader de poursuivre sa participation au projet israélien de chemin de fer Jérusalem-Tel Aviv, dont une portion traversait les territoires palestiniens occupés, en mettant en évidence les possibles violations du droit international impliquées par ce projet (277). En conséquence, Deutsche Bahn a décidé de se retirer du projet (278).

Il faut encore signaler le fait que le gouvernement britannique a récemment adopté un « Plan d'action » (279) visant la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Ce document vise à « inciter [les entreprises] à assumer leur responsabilité de respecter les droits de l'homme dans l'ensemble de leurs activités, dans le pays comme à l'étranger », ce qui implique notamment « l'accès à des voies de

(274) Royal HaskoningDHV, « Royal HaskoningDHV terminates its involvement in the wastewater treatment plant in East Jerusalem », 6 septembre 2013, <http://www.royalhaskoningdhv.com/en-gb/news/royal-haskoningdhv-terminates-its-involvement-in-the-wastewater-treatment-plant-in-east-jerusalem/727>.

(275) Haaretz, « Dutch water giant severs ties with Israeli water company due to settlements », 10 décembre 2013.

(276) Vitens, « Vitens beëindigt samenwerking Mekorot », 10 décembre 2013, <http://www.vitens.nl/overvitens/organisatie/nieuws/Paginas/Vitens-be%C3%ABindigt-samenwerking-Mekorot.aspx>.

(277) « Letter from the German Minister of Transportation, Dr. Peter Ramsauer, to the CEO of the Deutsche Bahn AG, Dr. Rüdiger Grube concerning the engagement of DB International GmbH in Israel », 16 février 2010, http://www.bds-kampagne.de/assets/337/110216_FM%20Ramsauer%20to%20DB_Grube_DE_EN.pdf.

(278) Haaretz, « Deutsche Bahn pulls out of TA-Jerusalem railroad », 12 mai 2011.

(279) « Good Business implementing the he UN Guiding Principles on Business and Human Rights », Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, septembre 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/bhr-action-plan>.

recours efficaces pour les victimes de violations de droits de l'homme impliquant des entreprises commerciales relevant de la compétence du Royaume-Uni ». À la suite de l'adoption de ce Plan, le gouvernement a révisé ses directives aux entreprises en matière d'investissements en Israël et en territoire palestinien occupé, compte tenu du caractère illégal des colonies. Elles sont désormais formulées de la manière suivante :

« The UK has a clear position on Israeli settlements : The West Bank, including East Jerusalem, Gaza and the Golan Heights are territories which have been occupied by Israel since 1967. Settlements are illegal under international law, constitute an obstacle to peace and threaten to make a two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict impossible. We will not recognise any changes to the pre-1967 borders, including with regard to Jerusalem, other than those agreed by the parties.

There are therefore clear risks related to economic and financial activities in the settlements, and we do not encourage or offer support to such activity. Financial transactions, investments, purchases, procurements as well as other economic activities (including in services like tourism) in Israeli settlements or benefiting Israeli settlements, entail legal and economic risks stemming from the fact that the Israeli settlements, according to international law, are built on occupied land and are not recognised as a legitimate part of Israel's territory. This may result in disputed titles to the land, water, mineral or other natural resources which might be the subject of purchase or investment.

EU citizens and businesses should also be aware of the potential reputational implications of getting involved in economic and financial activities in settlements, as well as possible abuses of the rights of individuals. Those contemplating any economic or financial involvement in settlements should seek appropriate legal advice » (280).

Par la suite, une vingtaine d'États membres de l'UE ont adopté en juin 2014 un avertissement similaire, à destination des sociétés désirant mener des activités économiques en Israël et dans les territoires palestiniens :

« L'Union européenne et ses États membres considèrent que les colonies israéliennes sont illégales au regard du droit international, constituent un obstacle à la paix et menacent de rendre impossible la solution à deux États visant à résoudre le conflit israélo-palestinien. L'UE et ses États membres ne reconnaîtront aucune modification du tracé des frontières d'avant 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, autres que celles convenues par les parties. La Cisjordanie, y compris Jérusalem Est, Gaza et le Plateau du Golan sont des territoires occupés par Israël depuis 1967.

Suite aux éléments susmentionnés, l'Union européenne et ses États membres sensibilisent les entreprises et les citoyens européens aux risques liés aux activités économiques et financières dans les colonies. Les transactions financières, les investissements, les achats, les acquisitions et d'autres activités économiques (y compris le tourisme) dans les colonies israéliennes ou profitant aux colonies israéliennes comportent des risques économiques et juridiques émanant du fait que, au regard du droit international, les colonies israéliennes sont développées

(280) UK Trade & Investment, « Overseas Business Risk — Israel », 3 décembre 2013, http://www.ukti.gov.uk/fr_fr/export/countries/asiapacific/neareast/israel/overseasbusinessrisk.html ? null.

sur un territoire occupé et ne sont pas reconnues comme partie légitime du territoire israélien. Cela peut entraîner des titres contestés à l'immeuble, à l'eau, aux ressources minières ou autres ressources naturelles qui peuvent faire l'objet d'achats ou d'investissements. Les violations possibles du droit humanitaire international et de la législation sur les droits de l'homme doivent également être prises en considération.

Les acheteurs et investisseurs potentiels devraient être conscients qu'un futur accord de paix entre Israël et les Palestiniens, ou entre Israël et la Syrie, pourrait avoir des conséquences sur la propriété qu'ils achètent ou sur les activités économiques qu'ils promeuvent dans ces colonies. En cas de différends, il pourrait être très difficile pour les États membres d'assurer la protection nationale de leurs intérêts.

Les entreprises et les citoyens de l'UE devraient également être conscients des potentielles implications, au niveau de leur réputation, que pourrait avoir leur participation à des activités économiques et financières dans des colonies.

Les entreprises et les citoyens de l'UE envisageant une participation financière ou économique dans des colonies devraient demander des conseils juridiques appropriés avant d'entreprendre toute démarche» (281).

Il faut également mentionner le cas de l'université danoise Roskilde qui était engagée dans un programme de recherche avec l'université d'Ariel, installée dans une colonie israélienne (282). Informé des implications de cette collaboration, le président de l'université a choisi d'y mettre fin :

« We have ended the cooperation immediately after we were made aware of it. The money that was devoted to analyses in the laboratories of Ariel University has been suspended and will be paid back to the fund that supplied the finances. [...] If you fund analyses in laboratories at Ariel University, it can be seen as supporting a settlement, something we will not » (283).

Cette décision a été pleinement approuvée par le ministre danois des Affaires étrangères :

« We do not want Danish scientific institutions participating in activities that may help to maintain the illegal settlements. If there has been any doubt about our position on this matter, the case of DTU is a good opportunity to reiterate » (284).

Des enseignements importants peuvent encore être tirés de l'affaire *Rival/Lima Holding*, qui s'est déroulée aux Pays-Bas (285). En 2010, l'association

(281) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement du Royaume de Belgique, « Messages communs visant à sensibiliser les entreprises et les citoyens de l'UE par rapport à la participation à des activités économiques et financières dans les colonies israéliennes », juillet 2014, <http://diplomatie.belgium.be/fr/businessguidelines.jsp>. V. aussi Ministère des Affaires étrangères de la République française, « Israël et Territoires palestiniens », 24 juin 2014, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays/israel-territoires-palestiniens-12265/>.

(282) Danwatch, « Danish universities work with illegal settlements », 11 novembre 2012, <http://www.danwatch.dk/en/articles/danish-universities-work-illegal-settlements/225>.

(283) Cité in *ibid*.

(284) Cité in *ibid*.

(285) Sur les prémisses de cette affaire, v. E. DE BRABANDERE et L. VAN DEN HERIK, « Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé », *op. cit.*, pp. 174-175.

palestinienne Al-Haq a déposé une plainte pénale à l'encontre de la société Riwal et de sa filiale Lima Holding B.V. visant des actes de participation à la construction du mur et de colonies en Cisjordanie, en particulier la fourniture de divers équipements. Si le Procureur, après trois ans d'enquête, a finalement choisi d'abandonner les poursuites, les justifications apportées à cette décision, exprimées dans une lettre adressée à l'association plaignante en mai 2013 (286), sont du plus haut intérêt. En effet, le Procureur a expliqué la fin des poursuites non par des raisons de principe mais par le fait qu'en l'espèce, les actes de participation se sont avérés assez circonscrits, que la société a depuis lors cessé toute activité en lien avec la construction du mur et que la récolte de preuves supplémentaires serait difficile en raison du défaut de collaboration de l'État d'Israël et du manque de moyens. Sur le fond, le Procureur a énoncé toutefois qu'une participation substantielle à des activités de colonisation serait constitutive de complicité de crime de guerre :

«The construction of the barrier and/or a settlement may be considered to be a violation of International Humanitarian Law, among which the Geneva Convention of 1949, if, as in the aforementioned case, this construction took place in occupied territory. This finding is supported by, inter alia, the Advisory Opinion of the International Court of Justice of 9 July 2004, as adopted by the General Assembly of the United Nations. Participation in a violation of International Humanitarian Law by Dutch persons and legal entities, is a crime proscribed in article 5 of the International Crimes Act. When making considerations with regard to a settlement according to criminal law, the Public Prosecution Service considered in the first place that a violation of article 5 of the International Crimes Act is a serious criminal offence. Persons and legal entities within the Dutch jurisdiction are required not in any way to be involved in, or contribute to, possible violations of the Geneva Conventions or other rules of International Humanitarian Law. They are also required to take decisions of authoritative international bodies and judicial institutions such as the International Court of Justice about the status legitimacy and consequences of the barrier extremely serious» (287).

Le Procureur a également indiqué que le ministère des Affaires étrangères hollandais était intervenu auprès de la direction de la société Lima Holding afin qu'elle cesse toute participation à la construction du mur :

«The Minister of Foreign Affairs reacted by pointing out to the managing directors of Lima Holding B.V., that the barrier in occupied territory is unlawful. Furthermore, he insisted that the company would cease any involvement in the construction of the barrier in occupied territory and that it would avoid any such involvement in the future» (288).

Une question assez similaire a été soulevée dans une affaire soumise aux juridictions québécoises, mais cette fois dans le cadre d'une procédure en

(286) Letter of the Bureau of Chief Prosecutor, 13 mai 2013, http://www.alhaq.org/images/stories/Brief_Landelijk_Parket_13-05-2013_ENG__a_Sj_crona_Van_Stigt_Advocaten.pdf.

(287) *Ibid.*

(288) *Ibid.*

responsabilité civile (article 1457 du Code civil du Québec (289)). Le Conseil du village de Bil'in, situé en Cisjordanie, et l'un de ses résidents ont entamé une action civile à l'encontre de la société canadienne Greenpark, lui reprochant sa participation à la construction et la vente d'habitations au sein de colonies, situées sur les terres du village. Si la Cour supérieure du Québec a finalement décliné sa compétence pour des raisons procédurales (application du principe *forum non conveniens* (290)), elle n'en a pas moins affirmé le principe de la responsabilité des entreprises en cas de contribution à des activités de colonisation en territoire palestinien occupé :

« In theory, a person would therefore commit a civil fault pursuant to art. 1457 C.C.Q. by knowingly participating in a foreign country in the unlawful transfer by an occupying power of a portion of its own civilian population into the territory it occupies, in violation of an international instrument which the occupying power has ratified. Such a person would thus be knowingly assisting the occupying power in the violation of the latter's obligations and would also become a party to a war crime, thereby violating an elementary norm of prudence.

[...]

On this basis, as already noted, the Defendants would be under the general obligation not to prejudice the Plaintiffs by favouring even indirectly a breach by Israel of its undertakings as a High Contracting Party pursuant to the Fourth Geneva Convention. Knowingly participating in such breach would constitute a civil fault, as would an intentional participation to a war crime.

[...]

The Defendants' contention that the rights created by the Fourth Geneva Convention inure to the exclusive benefit of signatory states and that only states and their agents are subject to its obligations are therefore not decisive: if the Plaintiffs' allegations are true, a trial judge could find that the Corporations are at fault for knowingly participating in Israel's alleged illegal policy» (291).

(289) Article 1457 du Code civil du Québec : « Toute personne a le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à elle, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui. »

(290) Pour une analyse critique des motifs de la décision ayant abouti à la déclinaison de compétence, v. J. YAP, « Bil'in and Yassin v. Green Park International Ltd. : Quebec Court Acknowledges War Crimes as Potential Basis for Civil Liability, Claim Ultimately Fails on *Forum Non Conveniens* », 14 octobre 2009, <http://www.thecourt.ca/2009/10/14/bil%20%80%99in-and-yassin-v-green-park-international-ltd-quebec-court-acknowledges-war-crimes-as-potential-basis-for-civil-liability-claim-ultimately-fails-on-forum-non-conveniens/>.

(291) Superior Court of Quebec, *Bil'in (Village Council) v. Green Park International Ltd.*, 18 septembre 2009, 2009 QCCS 4151, <http://www.jugements.qc.ca>, §§ 176, 188 et 190. Les principes énoncés par la Cour du Québec contredisent directement les motifs avancés par la Cour d'appel de Versailles pour rejeter une action intentée à l'encontre des sociétés françaises Veolia et Alstom, en raison de leur participation à la construction d'une ligne de tramway reliant Jérusalem-Est à certaines colonies (affaire *AFPS et OLP c. Veolia et Alstom*, arrêt du 22 mars 2013, décision disponible à l'adresse : <http://www.france-palestine.org/Tramway-colonial-un-jugement>). Dans cette affaire, la Cour d'appel de Versailles s'est principalement fondée sur le fait que, selon elle, la 4^e Convention de Genève n'accorde pas de droits aux individus et ne crée pas d'obligations à charge des particuliers, notamment des sociétés privées. Pour une analyse critique de cette décision, v. E. DAVID, « L'affaire du tramway de Jérusalem (*Alstom/Veolia*) », *Juriste International*, 2013/3, pp. 24-27, disponible à <http://www.uianet.org/fr/documentation/juriste>; B. TRANCHANT, « Jurisprudence française en matière de droit international public », *R.G.D.I.P.*, 2014/1, pp. 191-212.

Après avoir épuisé les recours internes en remontant jusqu'à la Cour suprême canadienne, les plaignants ont introduit une requête contre le Canada auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, compétent pour examiner les violations au Pacte sur les droits civils et politiques. La requête reproche au Canada de ne pas avoir rempli son obligation «extra-territoriale» de «faire respecter» certains droits de l'homme inscrits dans le Pacte par les sociétés ayant sa nationalité et se trouvant sous sa juridiction (292). Ces droits sont l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7), le droit de libre circulation (article 12), le droit à la vie privée et familiale (article 17) et les droits des minorités (article 27). La requête considère que le Canada n'a pas procuré de recours utile concernant la violation de ces différents droits (article 2, § 3, du Pacte). Elle conclut dès lors que «*Canada has violated and is in violation of its extra-territorial obligation to ensure Articles 2, 12, 17 and 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights for failing to regulate the activities of Green Park International, Inc. and Green Mount International, Inc., Canadian transnational corporations, so as to prevent human rights violations in the occupied Palestinian territory*» (293). La plainte se fonde notamment sur une recommandation publiée par le Comité des droits de l'homme en 2012 à l'adresse de l'Allemagne, lui intimant de s'assurer que les sociétés ayant sa nationalité ne commettent pas de violations des droits de l'homme :

« Le Comité relève avec satisfaction les mesures prises par l'État partie pour assurer des moyens de recours contre les sociétés allemandes opérant à l'étranger qui ne respecteraient pas les normes en matière de droits de l'homme pertinentes, mais il craint que cela ne soit pas suffisant dans tous les cas (art. 2, § 2).

L'État partie est engagé à énoncer clairement qu'il attend de toutes les entreprises commerciales domiciliées sur son territoire ou relevant de sa juridiction qu'elles respectent les normes des droits de l'homme, conformément au Pacte, dans toutes leurs opérations. Il est également encouragé à prendre des mesures appropriées pour renforcer les recours offerts pour protéger les personnes qui ont été victimes des activités d'entreprises commerciales opérant à l'étranger » (294).

La décision que rendra le Comité dans l'affaire *Bil'in/Canada* sera certainement d'un intérêt primordial pour la confirmation de la portée des obligations des États concernant les activités des sociétés ayant leur nationalité.

(292) « Individual complaint to the Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights », *Bil'in & Yassin v. Canada*, 28 février 2013, <http://globalinitiative-eser.org/wp-content/uploads/2013/03/130228-NRC-Individual-Complaint-IC-CPR-Canada-ETOs-FINAL.pdf>.

(293) *Ibid.*, § 80.

(294) Comité des droits de l'homme, « Observations finales concernant le sixième rapport périodique de l'Allemagne, adoptées par le Comité des droits de l'homme à sa 106^e session (15 octobre-2 novembre 2012) », CCPR/C/DEU/CO/6, 13 novembre 2012, § 16.

5.2. — *La définition d'une norme de comportement applicable aux entreprises, interdisant le fait de mener des activités de nature à apporter une contribution au maintien de la colonisation*

Les nombreux exemples mentionnés ci-dessus montrent que les Principes directeurs et le Pacte mondial ont cristallisé un standard de comportement applicable aux entreprises dans le domaine du respect des droits de l'homme et du droit humanitaire. Les cas d'intervention de gouvernements auprès de sociétés illustrent le fait que la participation d'entreprises à des activités économiques liées à la colonisation n'est pas considérée comme conforme à ce qui est attendu d'une société se comportant de manière prudente et diligente. Les sociétés visées ont généralement obtempéré, en se déclarant soucieuses du respect du droit international. La pratique abondante des fonds de pension ayant décidé de cesser d'investir dans des sociétés actives dans la colonisation va dans le même sens. Il est par exemple à noter que c'est en se fondant notamment sur le Pacte mondial que le New Zealand Superannuation Fund a exclu de son fonds d'investissement trois sociétés actives dans la construction des colonies et du mur :

«The Fund also viewed the companies' activities to be inconsistent with the UN Global Compact, the key benchmark against which the Fund measures corporate behaviour» (295).

Enfin, comme on l'a vu, la décision rendue par la Cour supérieure du Québec a établi qu'il existe une *«general obligation not to prejudice the Plaintiffs by favouring even indirectly a breach by Israel of its undertakings as a High Contracting Party pursuant to the Fourth Geneva Convention» (296).*

On peut voir une confirmation de l'établissement d'un standard de comportement dans les deux résolutions, adoptées à la quasi-unanimité, par le Conseil des droits de l'homme, qui ont qualifié les Principes directeurs des Nations Unies de *«norme de conduite générale pour respecter les droits de l'homme dans le contexte des activités économiques en rapport avec les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est» (297).* Cette norme de conduite applicable aux entre-

(295) «New Zealand Superannuation Fund excludes three companies on responsible investment grounds», 12 décembre 2012, <http://www.nzsuperfund.co.nz/news.asp?pageID=2145831983&efID=2141742545>.

(296) Superior Court of Quebec, *Bil'in (Village Council) v. Green Park International Ltd.*, 18 septembre 2009, précité.

(297) Conseil des droits de l'homme, résolution 22/29, «Suite donnée au rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est», 15 avril 2013; Conseil des droits de l'homme, résolution 25/28, «Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé», 28 mars 2014.

prises a encore été rappelée par le Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien :

« Le Comité spécial souhaite appeler l'attention de la communauté internationale sur le fait que les entreprises ont la responsabilité de ne pas se montrer complices des politiques et pratiques israéliennes qui violent les droits des Palestiniens. Les membres du Comité font remarquer qu'il est inconcevable qu'une entreprise puisse ne pas être au courant du caractère illicite des activités de colonisation menées par Israël en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et font en outre observer que les entreprises doivent agir avec toute la diligence voulue eu égard aux conséquences qu'une association avec les activités de colonisation israéliennes pourrait avoir sur le plan juridique ainsi que sur leur réputation » (298).

S'agissant de la responsabilité des entreprises, il faut encore rappeler que plusieurs aspects de la politique de colonisation peuvent constituer des crimes de guerre (299) — notamment le transfert prohibé de population civile (300), les destructions et appropriations illégales de biens (301) — et une implication substantielle de sociétés dans des activités liées à la colonisation est susceptible de s'analyser, le cas échéant, comme une complicité de crime de guerre (302). Dans un tel cas, les modalités de poursuites devant les juridictions nationales varient selon les législations nationales (303). Dans ses résolutions concernant les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien, l'Assemblée générale réaffirme de manière répétée « l'obligation incombant aux États parties à la quatrième Convention de Genève aux termes des articles 146, 147 et 148 touchant les sanctions pénales, les infractions graves et les responsabilités des Hautes Parties contractantes » (304). Selon ces dispositions, les États ont l'obligation de rechercher et poursuivre les auteurs d'infractions graves à la 4^e Convention de Genève.

(298) Rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés, Nations Unies, A/68/379, 11 septembre 2013, § 38.

(299) V. Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, 10 septembre 2013, A/68/376, pp. 11-13, §§ 24-28; M. LYNK, «The Wall and the Settlements», in *Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The Role of Governments, Intergovernmental Organizations and Civil Society*, *op. cit.*, p. 56.

(300) Article 8, § 2, b, viii, du Statut de la Cour pénale internationale.

(301) Article 8, § 2, a, iv, du Statut de la Cour pénale internationale.

(302) E. DAVID, «La responsabilité des entreprises privées qui aident Israël à violer le droit international», *Revue belge de droit international*, 2012/1, pp. 131-133; Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, 19 septembre 2012, A/67/379, p. 12, §§ 33-34.

(303) V. J. CRAWFORD, «Third Party Obligations with respect to Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territories», *op. cit.*, pp. 41-42; M. LYNK, «The Wall and the Settlements», *op. cit.*, pp. 57-59; E. DE BRABANDERE et L. VAN DEN HERIK, «Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé», *op. cit.*, pp. 173 et s.

(304) V. not. A/RES/68/83 du 11 décembre 2013; A/RES/67/121 du 18 décembre 2012; A/RES/66/79 du 9 décembre 2011.

Conclusion

Les exemples mentionnés illustrent à la fois la mise en œuvre par l'État de l'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire et les droits de l'homme par les entités qui se trouvent sous sa juridiction et l'obligation de ces dernières de se conformer à une norme de comportement impliquant de s'abstenir de mener des activités qui contribuent au maintien d'une situation illégale. Compte tenu de ces différents principes, les États membres de l'Union européenne doivent adopter les mesures appropriées afin de garantir que les sociétés européennes n'entretiennent pas de relations économiques avec des entreprises ou des colonies israéliennes qui soient de nature à contribuer au maintien de la situation illégale découlant de la politique de colonisation (305).

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

La politique de colonisation se trouve au cœur des multiples violations du droit international commises par Israël en territoire palestinien occupé. L'installation de colons est illégale en elle-même, mais de surcroît elle occasionne de manière corrélative de nombreux autres comportements illicites, destinés à permettre le développement des colonies et à en pérenniser la présence, tout en excluant toujours davantage la population palestinienne de l'accès à la terre, aux ressources naturelles et aux conditions de vie décentes. Cette politique de colonisation est de ce fait considérée sur le plan international comme illégale. Les violations « graves » du droit international ainsi imputables à Israël entraînent pour les États tiers, dont les États membres de l'UE, des obligations de « faire respecter » les normes de droit international concernées, « de ne pas reconnaître » la situation illégale créée du fait de ces violations et de ne pas « prêter aide ou assistance » au maintien de cette situation. Ces obligations impliquent que les produits issus des colonies soient interdits de commercialisation sur les marchés européens, en raison de leurs liens intrinsèques avec un ensemble de violations graves de normes impératives et *erga omnes* du droit international, et que l'UE et ses États membres n'accordent aucune forme de financement ou d'aide à des entités israéliennes installées ou opérant dans le territoire palestinien occupé. À cet égard, le projet d'étiquetage des produits des colonies ne serait pas une mesure suffisante pour satisfaire aux exigences des obligations de non-assistance et de non-reconnaissance. Seule une mesure d'interdiction générale de l'importation de ces produits permettrait d'y répondre pleinement. Au

(305) V. E. DAVID, « La responsabilité des entreprises privées qui aident Israël à violer le droit international », *op. cit.*, pp. 123 et s., plus spécialement pp. 131-133 concernant l'assistance au maintien des colonies et pp. 135 et s. sur les modes de responsabilité ; Collectif d'ONG, « La Paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes », *op. cit.*, p. 28.

regard du droit européen et de l'OMC, une telle mesure peut parfaitement être adoptée soit par les États individuellement, soit par l'UE elle-même. L'UE et ses États membres devraient également prendre les mesures adéquates pour s'assurer que les sociétés européennes n'entretiennent pas de relations économiques avec des entreprises ou des colonies israéliennes qui soient de nature à contribuer au maintien de la situation illégale découlant de la politique de colonisation.

Comme le présent Rapport l'a montré, si les États européens ont déjà adopté certaines mesures permettant de mettre en œuvre leurs obligations découlant de l'illégalité de la politique de colonisation menée par l'État d'Israël, il reste encore du chemin à parcourir pour une pleine application de ces obligations. À cet égard, la société civile a certainement un rôle essentiel à jouer, pour rappeler les gouvernements à leurs obligations internationales. Ce rôle primordial a bien été mis en évidence par le professeur George Abi-Saab, commentant les suites à donner à l'avis de la CIJ concernant l'édification d'un mur en territoire palestinien :

« When there is a strong international feeling in international public opinion, States do react. Very important States, which started by giving cents, ended up by giving hundreds of millions under the pressure of their own public opinion, as well as international public opinion. So that is also a dimension which has to be factored in, in trying to create a movement, not only to dismantle the wall — which, as the Court itself has said, is only part of a larger picture — but also to reach a lawful and just solution to the conflict that constitutes this larger picture » (306).

*

* *

SUMMARY: THE INTERNATIONAL OBLIGATIONS OF THE EUROPEAN UNION
AND ITS MEMBER STATES WITH REGARD TO ECONOMIC RELATIONS
WITH ISRAELI SETTLEMENTS

The report is divided into five parts. Firstly, it demonstrates that Israeli settlement policy constitutes serious and systematic breaches of international law; secondly, it shows that under international law these violations have specific consequences from which, thirdly, derive the obligation to end economic and trade relations with the settlements. On the basis of an analysis of the positions and measures taken by the European Union, the report concludes that, fourthly, despite having acknowledged the seriousness of the situation and the significant progress made in recent years, the European Union and its member states have yet to fully comply with their international obligations. Finally, the report examines the legal consequences for the States of the participation of European companies activities linked to the prohibited transfer of populations and the building or development of settlements.

(306) G. ABI-SAAB, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations in upholding international law », *op. cit.*, p. 43.

1. *Israeli settlement policy in occupied territories constitutes serious and systematic breaches of international law*

The Report describes and documents the illegal nature of Israeli settlement of the occupied Palestinian territories as well as the illegal nature of measures taken to make way for settlement such as the requisitioning of land and destruction of property, and those taken to guarantee their sustainability and development such as construction of the wall, the appropriation of natural resources, restrictions on freedom of movement, and the creation of discriminatory systems of laws.

Numerous sources and documents are cited in the report to describe in detail the consequences, for the Palestinian population, of settlement policy and of policies that are beneficial to the settlements, to Israeli settlers, and to their economic needs. The report describes: the building of enclaves; the impediment of access to land, to arable land, to water resources, to energy resources, to economic and subsistence resources; restrictions on free movement; and violations of the right to freely choose place of residence.

The report then enumerates and qualifies the international obligations that Israel has violated such as international humanitarian law, the right of the Palestinian people to self-determination, the right to an adequate standard of living, to health and education, the right to have access to their natural resources, freedom of movement, and the prohibition of racial segregation.

In fine, all of these serious breaches have been acknowledged and denounced internationally. The report points this out by citing in detail the many documents, reports, and opinions produced by the International Court of Justice, the UN Security Council, the UN General Assembly, and UN agencies and Special Procedures that are specialized in the protection of human rights. The citations contained in the report also indicate that these breaches have been qualified as flagrant, serious or systematic, and greatly extended in time.

2. *International obligations of States subsequent to the unlawful situation arising from the settlement policy implemented by the State of Israel*

Among the many breaches of international law that are the consequence of Israel's settlement policy are those of the international humanitarian law enshrined in the Geneva Conventions, infringement of the Palestinian people's right to self-determination and the prohibition on racial discrimination and segregation. The report cites the International Court of Justice which in 2004 observed that: "The Court concludes that the Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory (including East Jerusalem) have been established in breach of international law", and specifically in breach of "[...] Article 49, paragraph 6, of the Fourth Geneva Convention". The report also explains that the same Court opinion also establishes that the building of the wall by Israel: "[...] along with measures taken previously, thus severely impedes the exercise by the Palestinian people of its right to self-determination, and is therefore a breach of Israel's obligation to respect that right". Additionally, the report refers to the report of the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination which concluded, in March 2012, that the practices and policies implemented by Israel in occupied Palestinian territories relative to settlement policy are in breach of the prohibition on racial segregation.

The rules violated by Israel deemed to be peremptory norms of international law. In such a case, third states have the obligation to "ensure respect for" international law, to "not recognise" the illegal situation created by breaches thereof, and "not to render aid or assistance" to maintaining the illegal situation.

3. *The obligations “to ensure respect for”, “not recognise”, and “not to render aid or assistance” give rise, for the European Union and its member states, to the obligation to cease economic and trade relations with Israeli settlements*

The report describes the scope of the obligations for Third States, including the European Union and its member states, and the consequences of the serious breaches of international law committed by Israel.

The report analyses the scope of the obligations to “ensure respect for” by referring to: the law enshrined in article 1 of the Geneva Conventions and examples of States’ practices (namely UN General Assembly resolutions ES-10/2 of 5 May 1997 and ES/10/15 of 20 July 2004, the *Declaration of the Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention*, dated 5 December 2001, on the application of the Fourth Geneva Convention in the occupied Palestinian territories); and the International Court of Justice opinion on the wall. The duty to ensure respect is a positive obligation. States are required to adopt reasonable measures which are in compliance with international law and which would effectively induce the State concerned to comply with international law. States are required, a fortiori, to abstain from acts that would be contrary to the objective to induce respect of humanitarian law, such as directly financing, favouring or facilitating economic activities that are directly connected to serious breaches of humanitarian law.

The report underscores that the duty to put an end to breaches of international law arising from the settlement policy is incompatible with trading with entities that substantiate these breaches, thereby contributing to the settlements’ economy.

The European Union and its member states must, consequently, take the necessary positive measures to stop the importation of goods from the settlements or from economic entities whose activities are closely linked to the settlements. Moreover, they must adopt measures with respect to entities under their jurisdictions so that these do not undertake activities which contribute to the settlement of the Palestinian territory.

The obligation “not to recognise” the illegal situation created by breaches is mainly based on positions taken by the International Law Commission. The report highlights the fact that the obligation “not to recognise” implies refusing any official recognition of illegal situations but also prohibits acts which would imply such recognition. The report points out that the International Court of Justice in the *Namibian case* had stated that the obligation “not to recognise” implied, in particular the “[...] the obligation to abstain from entering into economic and other forms of relationship or dealings with [the State in breach] which may entrench [...]” the illegal situation.

Consequently, the obligation of non-recognition implies that the EU and its member states cannot develop economic relations which would acknowledge Israel’s authority over Palestinian territory, including East Jerusalem, or which would give legal effect to the settlements’ activities. Settlements, therefore, must be excluded from any form of financial benefit or economic advantage. Also, providing funds of this nature to a business whose location and production are part of an illegal settlement policy necessarily “legitimises” its activities.

With respect to the obligation “not to render aid or assistance” to maintaining an illegal situation created by breaches, the report refers to the work of the International Law Commission and explains that this obligation goes beyond the

prohibition of aid and assistance to the committing of an illegal act, it is wider in scope and covers refraining from “any form of aid or assistance to maintaining the illegal situation of any nature”, and the prohibition of “conduct ‘after the fact’ which assists the responsible State in maintaining a situation in violation of international law”.

In the *Namibia case*, the International Court of Justice ruled that aid and assistance in any form were prohibited. The obligation not to render aid and assistance was yet again confirmed by the International Court of Justice in the *Wall case*, the opinion was approved by the UN General Assembly, including all EU member states that thusly clearly recognised what they have qualified as a legal obligation. The report concludes that the obligation to not render aid or assistance to maintaining the illegal situation arising from settlements implies that projects and activities cannot receive any contributions that allow settlements to develop, to gain strength or to perpetuate. It also explains that the prohibition covers direct financing and trade in products from the settlements, bearing in mind that the economic development of Israeli settlements in occupied Palestinian territory is a key part of the Israeli government’s settlement policy.

Finally, the report concludes that unquestionably, trade and economic activities conducted by Israeli settlements strengthen and perpetuate the settlement of the occupied Palestinian territory, which constitutes the main obstacle to the economic development of Palestinians. By allowing the trading and importation of goods from Israeli settlements, the member states of the European Union contribute to their economic prosperity thereby providing “aid” and “assistance” in maintaining the illegal situation created by Israel’s settlement policy.

4. *Implementation of the obligation to prohibit the commercialisation of goods produced in the settlements within the territory of the European Union*

In July 2013, with the intent to comply with its obligation to “not recognise”, the European Union adopted guidelines which make Israeli entities established in the territories occupied since 1967 ineligible for EU subsidies, grants, or financial instruments. The guidelines also cover entities established in Israel that have activities in occupied territories (this applies to financial instruments in all cases, and to grants and subsidies for all businesses whose operations are entirely or in part located in occupied territories). The adoption of these guidelines represents a significant advancement in the EU’s compliance with its international obligations. However, in cases where Israeli businesses establish their headquarters in Israel while most of their activities are located in occupied Palestinian territories (Sodastream and Ahava, for example), the application of criteria relative to the location of activities becomes essential. Effective compliance with the conditions contained in the guidelines will depend on how they are interpreted and the efficacy and efficiency of monitoring mechanisms.

Similarly, specific measures have been adopted, by several EU member states, which are aimed at complying with international law. In 2009, the Spanish government decided to not allow Ariel University to participate in a contest because it is located on occupied territory. Swedish public pension fund, AP4, decided in 2010 to no longer invest in Elbit, because the company was involved in the building of the wall and the expansion of the settlements.

While these examples prove that States did not remain passive after the adoption of the Wall advisory opinion issued by International Court of Justice, the measures taken are, however, far from being sufficient to comply with interna-

tional law, in the case of the EU and its member states. Besides these examples related to the public financing of businesses operating in Israeli settlements, there is the issue of imports from the settlements.

With respect to products imported from Israeli settlements, the obligation to prohibit imports has not been implemented on the EU market. The measures that have been adopted or discussed in the EU are limited to establishing that products from Palestinian territories occupied since 1967 cannot be considered as being “made in Israel”. On the basis of that principle, the European Union decided that the preferential trade conditions granted to Israel, through the Association Agreement, could not be applied to products from the settlements.

The report also examines the issue of the labelling of products from the settlements. Current discussions are essentially aimed at guaranteeing improved implementation of consumer protection mechanisms on the geographic origin of products that is provided for under European Union legislation. Notwithstanding, the report explains that neither the labelling of settlement products nor the exclusion of said products from preferential trade conditions fully address the illegal status of Israeli settlements. Measures aimed at ending preferential status would allow importation of products from the settlements at higher tariffs and labelling would provide consumers with more reliable information. None of these measures, however, would put an end to trade in products from the settlements, which is what international law requires.

5. *The obligation of States to adopt measures designed to keep companies from carrying out economic activities that could contribute to maintaining settlements*

The report examines the legal consequences for the state of the participation of European companies activities linked to the prohibited transfer of populations and the building or development of settlements. The report calls for the implementation of *UN's Guiding Principles on Business and Human Rights*, which recognises the responsibility of companies in respecting human rights and States' obligation to protect said rights. Accordingly, the states has the duty to act to dissuade business companies from carrying out activities that contribute to violations of human rights and international humanitarian law. In this regard, eighteen EU states have adopted in 2014 business guidelines for investment in Israel and in occupied Palestinian territory, calling to the attention of companies the legal risks incurred when they do business in or with the settlements.