



Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

Les relations économiques et commerciales de la Belgique avec les colonies israéliennes établies en territoire occupé palestinien

Cet avis a été approuvé par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement le 18 janvier 2018.

Langue de rédaction : français.

Introduction

1. Cet avis part du constat que les politiques que poursuit l'Etat d'Israël, en tant que puissance occupante des territoires palestiniens de Cisjordanie (y compris le plateau du Golan) et de Gaza, aboutissent à annuler les impacts positifs de l'aide au développement que la Belgique fournit à ces territoires, ou à considérablement en réduire l'efficacité. Cet avis a pour objectif d'identifier les différents instruments disponibles afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de la Belgique dans le territoire palestinien occupé.

2. Les territoires palestiniens occupés figurent au quatrième rang des récipiendaires de l'**aide belge au développement**. Lors du dernier Programme indicatif de coopération (2012-2015), la Belgique a alloué 71,6 millions € au territoire palestinien, principalement dans l'enseignement et la gouvernance locale. La coopération belge privilégie une approche basée sur les droits¹ et comme le rappelle l'accord de gouvernement, « *la coopération au développement est un instrument puissant ancré dans une vision de la politique étrangère belge*² ». Vis-à-vis du processus de paix au Proche-Orient, la Belgique soutient une « *solution à deux Etats, avec un État palestinien indépendant, démocratique, d'un seul tenant, souverain et viable vivant côte à côte avec Israël dans la paix, la sécurité et la reconnaissance mutuelle* ». La Belgique « *s'oppose par conséquent à tout ce qui est de nature à miner la solution des deux États, comme la colonisation et toutes les mesures prises dans le cadre de celle-ci* »³. Le Parlement fédéral a en outre adopté une résolution en novembre 2016 qui demande entre autres au gouvernement « *d'encourager sur le plan européen et sur le plan bilatéral l'approfondissement de la politique de différenciation entre les colonies israéliennes et Israël pour*

¹ Note de politique générale. Développement international 2017, 28 octobre 2016, p. 5.

https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_de_politique_generale_developpement_international_2017.pdf

² Accord de gouvernement, 9 octobre 2014, p. 198.

http://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf

³ SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, *Moyen Orient*. https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/regions_mondiales/moyen-orient



sauvegarder la solution à deux États; de veiller au fait que les colonies israéliennes ne bénéficient pas des relations bilatérales entre l'UE et Israël »⁴.

3. L'armée israélienne détruit des structures financées par la coopération belge ou européenne (parmi lesquels le système électrique de Khirbet al Taweel en septembre 2014 (550.000 €) et la plaine de jeux à Zaatara en avril 2016 (51.366,96 €))⁵. Entre 2009 et 2016, 170 structures financées par l'UE ont été détruites par les autorités israéliennes, dont 91 structures en 2016⁶. Israël mène ainsi une politique de déplacement forcé des populations afin d'accaparer des terres pour le développement des colonies. 94% des demandes de permis de bâtir palestiniennes en zone C (délimitation issue des accords d'Oslo, représentant 60% de la Cisjordanie occupée, sous total contrôle israélien et où se développent toutes les colonies israéliennes) sont rejetées, ce qui force les Palestiniens à y construire sans autorisation. De 1988 à 2016, 16.000 structures palestiniennes ont été détruites en Cisjordanie. En 2016 seulement, les autorités israéliennes ont démolit ou saisi 1093 structures en Cisjordanie, incluant Jérusalem-Est, contribuant au déplacement de plus de 1600 Palestiniens. Ce nombre a presque doublé par rapport à 2015 et est le plus élevé depuis qu'OCHA a commencé le monitoring systématique des démolitions⁷. En octobre 2017, huit Etats membres européens dont la Belgique ont demandé une compensation financière de 30.000 € à Israël pour des structures détruites en zone C⁸.

4. L'accord de gouvernement belge mentionne que « *Nos instruments doivent être utilisés avec un maximum d'efficacité afin d'obtenir le plus grand effet possible sur le développement des pays en développement* »⁹. Or la colonisation israélienne empêche le développement économique palestinien. Selon la Banque mondiale, l'exploitation économique par les Palestiniens de la zone C augmenterait le PIB palestinien de 35%¹⁰. Le directeur général de l'OIT souligne également dans son rapport les restrictions imposées par l'occupation et la colonisation à la croissance et au développement en Cisjordanie : restrictions de mouvement et de circulation des marchandises, restrictions d'accès à la terre et aux ressources dans la zone C, restrictions des exportations¹¹.

5. En dépit de ces constats, l'Union européenne, les Etats membres de l'Union européenne dans leurs relations bilatérales, y compris la Belgique, n'ont pas encore pris toutes les mesures requises afin de se conformer à l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice le 9 juillet 2004, portant sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien*

⁴ Chambre des représentants de Belgique, *Résolution sur l'appui de la Belgique à une relance du processus de paix au Proche-Orient*, 24 novembre 2016, Point 4 des demandes. <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1973/54K1973008.pdf>

⁵ Sénat, Question écrite n° 6-903 de Johan Verstreken (CD&V) du 20 avril 2016 au vice-premier ministre et ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste. <https://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=6&NR=903&LANG=fr>

⁶ *Occup'Annexation. The shift from occupation to annexation in Palestine*, 11.11.11, CNCD-11.11.11 e.a, June 2017, p. 7. <http://www.cncd.be/IMG/pdf/11report-stopoccupannex-0617lr.pdf>

⁷ UNGA, Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the Occupied Syrian Golan. Report of the Secretary-General, 1 November 2017 (A/72/564) <http://undocs.org/A/72/564>

⁸ « Huit pays européens, Belgique en tête, réclament une compensation financière à Israël » par Claire Bastier dans La Libre, 24 octobre 2017. <http://www.lalibre.be/actu/international/huit-pays-europeens-belgique-en-tete-reclament-une-compensation-financiere-a-israel-59ef798dcd70ccab36b1c80c>

⁹ *Accord de gouvernement, op. cit.*, p. 198.

¹⁰ "Palestinians Access to Area C Key to Economic Recovery and Sustainable Growth", The World Bank, 8 October 2013. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/07/palestinians-access-area-c-economic-recovery-sustainable-growth>

¹¹ « *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés* », Rapport du directeur général du BIT, 106e session CIT, 2017, pp. 16-17. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554740.pdf



occupé¹². Mettre en œuvre les obligations qui découlent de cet avis permettrait pourtant de faire pression sur Israël, afin que celle-ci se conforme au droit international, et assurerait une meilleure cohérence avec les politiques qui sont conduites en faveur du développement des territoires palestiniens occupés. Le présent avis identifie les mesures qui peuvent être prises à cet égard¹³.

Présentation de la problématique

6. **L'occupation par Israël des territoires palestiniens date de juin 1967.** Elle s'accompagne d'une colonisation du territoire occupé, ainsi que de multiples violations du droit international humanitaire et des droits humains¹⁴.

7. La colonisation israélienne du territoire palestinien occupé entraîne plusieurs **violations graves du droit international humanitaire**. L'article 49 de la Quatrième Convention de Genève de 1949 interdit à la puissance occupante de « *procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle* »¹⁵. L'occupation du territoire palestinien viole deux règles du droit international ayant le statut de normes impératives (*jus cogens*), à savoir l'interdiction d'acquérir des territoires par la force et le droit à l'autodétermination¹⁶. Elle entraîne en outre la violation de nombreux droits et libertés fondamentales : le droit à la non-discrimination et à l'égalité, la liberté de mouvement, le droit à un procès équitable, le droit de ne pas être détenu arbitrairement, la liberté et la sécurité de la personne, la liberté d'expression, la liberté d'accès aux lieux de culte, le droit à l'éducation, le droit d'accès à l'eau, au logement et à un standard de vie adéquat, le droit à la propriété, le droit d'accès aux ressources naturelles et le droit à un recours effectif¹⁷.

8. Toutes les colonies sont identifiées par Israël comme des « zones de priorité nationale », une classification également donnée à des zones économiquement défavorisées ou proche des frontières, et qui donne accès à un certain nombre d'avantages financiers. En outre, le gouvernement israélien encourage directement les **entreprises des secteurs industriel et agro-industriel** s'installant dans les colonies, dont celles qui exportent vers l'Europe, via une série de mesures incitatives : développement et investissements dans des zones industrielles dans les colonies, ristourne de 69% sur la location des terrains destinés à un usage industriel, touristique ou commercial, avantages fiscaux et aide à l'embauche pour les usines s'installant dans les colonies, avantages dans le domaine agricole. Les colonies agricoles bénéficient également d'une aide indirecte du fait de la non-collection par l'Administration Civile israélienne des baux liés à ces terres,

¹² Cour internationale de justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004.

¹³ F. Dubuisson (Centre de droit international-ULB), *Les obligations internationales des États membres de l'UE concernant le commerce des produits des colonies israéliennes*, CNCD-11.11.11, 11.11.11 & FIDH, Rapport, février 2014 (mis à jour en juillet 2014).

¹⁴ *Occup'Annexation*, *op. cit.* <http://www.cncd.be/IMG/pdf/11report-stopoccupannex-0617lr.pdf> ; Valentina Azarova, *Israel's unlawfully prolonged occupation: consequences under an integrated legal framework*, ECFR, June 2017. http://www.ecfr.eu/publications/summary/israels_unlawfully_prolonged_occupation_7294

¹⁵ Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949 (en vigueur depuis le 21 octobre 1950).

¹⁶ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967* (John Dugard), 60^e session, 8 septembre 2003, § 6 et 13.

¹⁷ Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, UN Human Rights Council, A/HRC/22/63, 7 February 2013, § 105. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-63_en.pdf



ce qui représente un subside indirect de 50 millions de shekels par an (plus de 12 millions d'euros). Par ailleurs, depuis que l'UE a décidé en 2005 d'exclure les produits des colonies des avantages commerciaux découlant de l'Accord d'association UE-Israël, le gouvernement israélien a mis en place une subvention spéciale pour rembourser les exportateurs des colonies contraints dès lors de payer des droits d'entrée pour leur marchandise dans l'UE. En 2012, 10,8 millions de shekels (2,2 millions d'euros) étaient prévus à ce titre dans le budget israélien¹⁸.

9. En tant que normes faisant partie du *jus cogens*, les règles de droit international violées par Israël entraînent trois types d'obligations pour tous les Etats de la communauté internationale : faire respecter les normes de droit international concernées, ne pas reconnaître la situation illégale créée du fait de ces violations et ne pas prêter aide ou assistance au maintien de cette situation. Ces obligations ont été détaillées dans l'avis consultatif rendu le 9 juillet 2004 par la Cour internationale de justice concernant l'édification du mur, qui a conduit l'Assemblée générale à demander 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*"¹⁹. Le récent commentaire du Comité international de la Croix Rouge sur l'article 1 commun aux quatre Conventions de Genève souligne lui aussi les obligations de non-reconnaissance et de non-assistance des Etats tiers²⁰.

10. Depuis 2009, les mesures prises par l'UE et ses Etats membres démontrent une prise de conscience de leur obligation de non-reconnaissance de la colonisation israélienne : en attestent les *Lignes directrices* de 2013 excluant les colonies israéliennes des financements européens²¹, l'adoption de *Messages communs* aux entreprises publiés à ce jour par 18 chancelleries européennes²² dont la Belgique²³, ainsi que l'adoption de la *communication interprétative* sur l'étiquetage d'origine des produits des colonies de novembre 2015²⁴ (mesure déjà adoptée par la Belgique en juillet 2014²⁵). Cette ligne politique européenne est exprimée de manière claire par les conclusions du Conseil des Affaires étrangères concernant le Processus de paix au Proche-Orient du

¹⁸ Collectif de 22 ONG européennes dont la FIDH, *La Paix au Rabais : comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes*, octobre 2012, p. 17 <https://www.fidh.org/IMG/pdf/lapaix.pdf> ; Human Rights Watch, *Occupation inc.*, January 2016, pp. 32-35. <https://www.hrw.org/report/2016/01/19/occupation-inc/how-settlement-businesses-contribute-israels-violations-palestinian>

¹⁹ Assemblée générale, Résolution sur l'Avis consultatif de la CIJ 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, 2 août 2004 (UN A/RES/ES-10/15).

²⁰ CICR, Commentaire 2016 sur article 1er, commun aux 4 Conventions de Genève (158-159) : <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=9FDA19119E4EB59AC1257F7D005ED435>

²¹ *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*, Commission européenne, 19 juillet 2013 (2013/C 205/05). http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-il/dv/settlements_guidelines/settlements_guidelines_fr.pdf

²² Hugh Lovatt, *EU member state business advisories on Israeli settlements*, ECFR, 2 November 2016. http://www.ecfr.eu/article/eu_member_state_business_advisories_on_israel_settlements

²³ *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*, SPF Affaires étrangères, juillet 2014 (dern. consultation : juillet 2017). <https://diplomatie.belgium.be/fr/businessguidelines>

²⁴ *Communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967*, Commission européenne, 12 novembre 2015 (UE 2015/C 375/05). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC1112%2801%29&from=FR>

²⁵ *Avis aux détaillants concernant l'étiquetage d'origine des produits en provenance des territoires occupés par Israël*, SPF Economie, juillet 2014 (dern. consultation : juillet 2017). http://economie.fgov.be/fr/binaries/Notice%20produits%20Isra%C3%ABl_tcm326-253289.pdf



10 décembre 2012²⁶ et a été répétée de nombreuses fois depuis, notamment dans les conclusions adoptées par le Conseil de l'UE le 18 janvier 2016²⁷. L'obligation de non-reconnaissance de la colonisation israélienne a également été réaffirmée par la Résolution 2334 du Conseil de Sécurité des Nations Unies²⁸.

Recommandations

11. Sensibiliser les entreprises belges et les dissuader d'investir dans les colonies. En juillet 2014, à l'instar de 17 autres Etats membres de l'UE, le gouvernement belge a émis des *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*²⁹. L'engagement du gouvernement belge peut aller plus loin en instaurant **une sensibilisation continue et proactive des entreprises belges sur les risques d'investir dans les colonies et en mettant en place des moyens dissuadant les entreprises d'y investir** (par ex. exclusion des assurances à l'exportation, exclusion des entreprises israéliennes impliquées dans les colonies des contacts des missions économiques, paiement d'amendes par les entreprises contrevenantes).

12. Garantir la traçabilité et l'étiquetage de l'origine des produits issus des colonies. En 2005, l'Union européenne et Israël ont conclu un arrangement technique permettant à l'UE d'exclure les produits des colonies du tarif préférentiel réservé aux biens israéliens en vertu de l'Accord d'Association UE-Israël. Cet arrangement prévoit que les douanes israéliennes veillent à ce que le lieu de production conférant l'origine ainsi que son code postal figurent sur les documents douaniers. De son côté, l'UE publie une liste de codes postaux identifiés comme étant ceux de colonies et ne pouvant pas bénéficier du tarif préférentiel. L'identification des produits issus des colonies israéliennes et leur exclusion du tarif préférentiel réservé aux produits israéliens repose entièrement sur les douanes des Etats membres de l'UE³⁰. De récentes révélations ont montré que cet arrangement était inapplicable depuis l'introduction de nouveaux codes postaux à 7 chiffres en Israël, qui rend apparemment impossible l'établissement par l'Union européenne d'une liste des codes postaux des colonies³¹. L'identification des produits des colonies par les documents douaniers devrait néanmoins être possible. La Belgique et l'Union européenne doivent **faire pression sur le gouvernement israélien afin que celui-ci coopère à la mise en œuvre de l'arrangement technique de 2005**. Si aucun arrangement n'est trouvé au sein du Conseil d'Association, une procédure d'arbitrage pourrait être lancée³².

²⁶ Council conclusions on the Middle East Peace Process, 10 December 2012. http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2012/20121210_02_en.htm

²⁷ Council conclusions on the Middle East Peace Process, 18 January 2016, § 7-8. <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/01/18-fac-conclusions-mepp/>

²⁸ UNSC, Resolution 2334, 23 December 2016 (UN S/RES/2334 (2016)).

²⁹ Voir : SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *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*. <https://diplomatie.belgium.be/fr/businessguidelines>

³⁰ European Commission – Taxation and Customs Union, *EU-Israel Technical Arrangement*. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/euisrael-technical-arrangement_en

³¹ "Goods from Israel settlements granted preferential EU trade deals", in *Middle East Monitor*, 28 September 2017. <https://www.middleeastmonitor.com/20170928-goods-from-israel-settlements-granted-preferential-eu-trade-deals/#.WdIMMOXUr0Q.twitter>

³² Selon l'article 75 de l'Accord d'association UE-Israël, si les parties ne parviennent pas à régler un litige devant le Conseil d'association, elles peuvent avoir recours à une procédure d'arbitrage. Cette procédure suppose la nomination d'un arbitre par chacune des parties à cet accord. Un troisième arbitre est désigné par le Conseil d'association. (Voir : *Les relations UE-Israël : promouvoir et assurer le respect du droit international*, Euromed Rights & Aprovev, mai 2012, p.49.



13. En novembre 2015, la Commission européenne a publié sa *Communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967*³³ précisant les obligations en matière d'étiquetage d'origine pour les produits en provenance des colonies israéliennes. La Belgique avait déjà publié une notice similaire en juillet 2014³⁴. Cependant, les difficultés liées à l'application de l'arrangement technique compliquent l'identification des produits issus des colonies israéliennes, et donc l'indication correcte de leur origine au regard de la Communication interprétative européenne. **La Belgique doit poursuivre ses efforts en matière d'indication de l'origine des produits des colonies israéliennes**, notamment par une concertation renforcée en la matière entre les douanes (SPF Finance) et l'inspection économique (SPF Economie) ou par une information régulière aux opérateurs économiques (détaillants, distributeurs) sur leurs obligations en la matière.

14. **Dissuader les entreprises belges d'entretenir des relations économiques avec les colonies.** La Belgique devrait prendre les mesures, y compris d'ordre législatif, **garantissant que les entreprises domiciliées en Belgique, directement ou par l'intermédiaire de leurs filiales ou sous-traitants, 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. La base de données des entreprises ayant des activités en relation avec les colonies³⁵, dont la publication est prévue pour la 37^e session du Conseil des droits de l'homme, pourra aider à l'identification de ces entreprises.

15. **Interdire l'importation de produits d'entreprises impliquées dans les colonies.** La résolution 31/36 du Conseil des droits de l'homme a demandé au Haut-Commissaire pour les droits de l'homme d'établir une base de données des entreprises impliquées dans les colonies israéliennes, sur base des paramètres définis dans le paragraphe 96 du 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-Est³⁶. Le Haut-Commissaire a annoncé l'envoi de la base de données aux Etats membres avant la fin de l'année 2017. Elle sera ensuite présentée durant la 37^e session du Conseil des droits de l'homme en mars 2018. A défaut de pouvoir identifier les produits des colonies, la Belgique et l'Union européenne pourraient décider d'exclure les produits exportés par des entreprises impliquées dans les colonies, qui pourraient être identifiées par cette base de données. A cette fin, les responsables politiques belges et européens doivent dans un premier temps encourager la publication et la mise à jour régulière de cette base de données dans les temps annoncés.

16. **Interdire l'importation des produits issus des colonies.** Leurs obligations internationales impliquent que la Belgique et l'UE interdisent l'importation et la commercialisation de ces produits « en raison de leurs liens intrinsèques avec un ensemble de violations graves de normes impératives

https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/04/RA_Eu_Isreal_Fr_Web72Dpi_240956315.pdf

³³ Communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967, Commission européenne, 12 novembre 2015 (UE 2015/C 375/05). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC1112%2801%29&from=FR>

³⁴ Avis aux détaillants concernant l'étiquetage d'origine des produits en provenance des territoires occupés par Israël, SPF Economie, juillet 2014 (dern. consultation : juillet 2017). http://economie.fgov.be/fr/binaries/Notice%20produits%20Isra%C3%ABl_tcm326-253289.pdf

³⁵ Voir point suivant (15).

³⁶ *Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements, op. cit.*, § 96.



*et erga omnes du droit international*³⁷». En continuant d'importer des produits issus des colonies israéliennes établies dans les territoires palestiniens occupés (en pratique, compte tenu du retrait des colonies de Gaza, seule la Cisjordanie et le plateau du Golan sont concernés), l'Union européenne contribue à la viabilité économique de ces colonies, ainsi qu'à légitimer le fait d'une occupation pourtant illégale au regard du droit international. Cette attitude n'est pas cohérente par rapport aux efforts que les Etats membres de l'Union européenne consentent afin de favoriser le développement de la Palestine, afin, à terme, de rendre possible l'émergence d'un Etat palestinien viable vivant côte à côte avec Israël, dans la paix, la sécurité et la reconnaissance mutuelle. La Belgique devrait dès lors proposer que l'Union européenne décide **d'exclure l'importation et la commercialisation des produits des colonies israéliennes établies dans les territoires palestiniens occupés**. Une telle exclusion ne contreviendrait pas aux règles du commerce international étant donné que le commerce des produits des colonies israéliennes tombe hors du champ d'application à la fois de l'Accord d'Association UE-Israël et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)³⁸.

17. Exclure de la soumission d'offres dans le cadre des marchés publics toute entreprise implantée ou opérant dans les colonies.

Justifications des recommandations

Général

18. S'agissant de l'obligation des Etats de **faire respecter** les normes de droit international face à l'entreprise de colonisation israélienne, « *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. 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 international en cause*³⁹ ». 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* »⁴⁰.

19. L'obligation de **ne pas reconnaître** la situation illégale implique non seulement l'interdiction de reconnaissance officielle des situations illicites mais « *aussi l'interdiction de tout acte qui impliquerait une telle reconnaissance* »⁴¹. Dans l'affaire de la Namibie, la Cour internationale de Justice a précisé que l'obligation de non reconnaissance implique en particulier « *l'obligation de ne pas entretenir [avec l'État contrevenant] des rapports ou des relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir* » la continuation de la situation illicite⁴². En conséquence, « *l'obligation*

³⁷ Idem, p. 55.

³⁸ Idem, pp. 68-69.

³⁹ F. Dubuisson, *op. cit.* (note 13), pp. 31-32.

⁴⁰ Idem, p. 36.

⁴¹ Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs*, 2001, p. 309. Voy. 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 and J.-M. THOUVENIN (eds.), *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 146-147.

⁴² F. Dubuisson, *op. cit.* (note 13), p. 34.



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 à accorder des effets juridiques aux activités des colonies »⁴³.

20. 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 »⁴⁴. Or, « l'activité économique des colonies joue 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 », comme il ressort par ailleurs du rapport de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits mandatée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies⁴⁵.

21. Suite à l'occupation et l'annexion russe de la Crimée et de Sébastopol, l'Union européenne a entrepris une série de mesures diplomatiques et économiques de non-reconnaissance de l'annexion illégale. Parmi les mesures économiques, l'UE a interdit l'importation des marchandises en provenance de Crimée et qui ne bénéficient pas d'un certificat ukrainien. Elle a également interdit les investissements européens en Crimée, interdit de fournir des services touristiques en Crimée et interdit l'exportation de biens, de technologies et de services dans les secteurs des transports, des télécommunications, de l'énergie et de la prospection pétrolière et gazière à destination d'entreprises en Crimée ou en vue d'une utilisation en Crimée⁴⁶. Or selon l'article 21 du Traité sur l'UE, « L'Union doit veiller à la cohérence des différents domaines de son action extérieure, et entre ceux-ci et ses autres politiques » (article 21, §3). Dans un but de cohérence de sa politique extérieure et de respect du droit international, l'UE pourrait adopter les mêmes mesures de non-reconnaissance de la colonisation du territoire palestinien⁴⁷.

Interdiction des produits issus des colonies

22. L'Union européenne est le premier partenaire commercial d'Israël avec des échanges s'élevant à 32 milliards d'euros en 2015. Le gouvernement israélien estime à 300 millions de dollars américains la valeur des biens industriels produits chaque année dans les colonies et exportés vers l'UE⁴⁸. Ce montant pourrait être significativement augmenté si les marchandises partiellement produites dans les colonies étaient prises en compte. En 2012, des estimations évaluaient l'ensemble des produits partiellement produits dans des colonies et exportés vers l'UE à 5,4 milliards d'euros⁴⁹. Selon des

⁴³ Idem, p. 38.

⁴⁴ Idem, p. 45.

⁴⁵ Idem, p. 49.

⁴⁶ EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine, Council of the European Union : <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/> ; *Occupation/annexion d'un territoire: Respect du droit humanitaire international et des droits de l'homme et politique cohérente de l'Union européenne dans ce domaine*, Parlement européen, Direction générale des politiques externes, Département thématique, juin 2015. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534995/EXPO_STU%282015%29534995_FR.pdf

⁴⁷ *Occupation/annexion, op. cit.* p. 31.

⁴⁸ "Colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé", Rapport du Conseil des droits de l'homme, 34e session, 2017, Point 35. (DOC NU: A/HRC/34/39)

⁴⁹ *La Paix au Rabais : comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes*, octobre 2012, p. 20; World Bank, Fiscal Crisis, Economic Prospects, september 2012, p. 13. <https://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCReportFinal.pdf>



chiffres de 2012, la Belgique absorbe 5,4 % des exportations totales israéliennes⁵⁰. Si la valeur des exportations provenant des colonies vers l'UE n'est peut-être pas très élevée relativement à celle des exportations provenant d'Israël, cette activité commerciale est d'une importance vitale pour la viabilité économique de nombreuses colonies.

23. Dans une résolution adoptée lors de sa 34^e session ordinaire, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies s'est déclaré « *préoccupé par les activités économiques qui permettent l'extension et la consolidation des colonies, conscient que les conditions de culture et de production des produits provenant des colonies supposent, notamment, l'exploitation des ressources naturelles du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est* ». Il a dès lors demandé aux Etats de « *faire une distinction, dans leurs échanges en la matière, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967, en particulier de ne fournir à Israël aucune assistance qui serait utilisée spécifiquement pour les colonies de peuplement dans ces territoires en ce qui concerne, notamment, la question du commerce, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international*⁵¹ ». Actuellement membre du Conseil, la Belgique a voté en faveur de cette résolution. Cette position rejoint par ailleurs la Résolution du Parlement fédéral du 24 novembre 2016 qui demande « *de veiller au fait que les colonies israéliennes ne bénéficient pas des relations bilatérales entre l'UE et Israël*⁵² ».

Entreprises et colonies israéliennes

24. Le rapport de la Mission d'enquête des Nations Unies sur l'implication des colonies sur les droits humains du peuple palestinien (2013) a souligné le rôle des entreprises dans le maintien et la viabilité économique des colonies⁵³. Dans le cadre du suivi de cette mission d'enquête, le Conseil des droits de l'homme a décidé de publier une base de données des entreprises impliquées dans les colonies israéliennes⁵⁴. L'organisation israélienne Who Profits fournit également des données sur les entreprises impliquées dans la colonisation du territoire palestinien. L'organisation a par exemple récemment mis à jour son rapport sur les banques israéliennes, mettant en lumière l'implication directe de celles-ci dans la viabilité économique des colonies israéliennes via les services financiers qu'elles y fournissent aux institutions, aux entreprises et aux individus⁵⁵. Afin de ne pas porter assistance à l'entreprise de colonisation, la Belgique et l'UE pourraient par conséquent veiller à ce « *qu'aucun investissement ne soit consenti dans des sociétés impliquées dans le développement des colonies*⁵⁶ ».

25. La résolution 34/41 sur les colonies adoptée lors de la 34^e session du Conseil des droits de l'homme demande aux Etats de « *prendre des mesures propres à faire en sorte que les entreprises*

⁵⁰ Katarzyna Lemanska, *Les relations entre la Belgique et l'économie de l'occupation israélienne*, CNCD-11.11.11, 11.11.11, FIDH, janvier 2015, p. 28.

⁵¹ Conseil des droits de l'homme, 34^e session ordinaire (27 février-24 mars 2017), *Résolution sur les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé* (A/HRC/RES/34/31), point 13.a.

⁵² Chambre des représentants de Belgique, *op. cit.*

⁵³ *Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements, op. cit.*, § 97.

⁵⁴ Conseil des droits de l'homme, 31^e session ordinaire (29 février-24 mars 2016), *Résolution sur les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé* (A/HRC/31/L.39), point 17.

⁵⁵ *Financing Land grab. The direct involvement of Israeli banks in the Israeli settlement enterprise*, Who Profits, February 2017. https://www.whoprofits.org/sites/default/files/financing_land_grab_web.pdf

⁵⁶ F. Dubuisson, *op. cit.* (note 13), p. 55.



domiciliées sur leur territoire et/ou relevant de leur juridiction, y compris celles en leur possession ou sous leur contrôle, s'abstiennent de commettre des atteintes graves aux droits humains des Palestiniens ou d'y contribuer, de les permettre ou d'en tirer profit »⁵⁷. Dans l'affaire *Yassin et autres c. Canada*,⁵⁸ le Comité des Droits de l'Homme a rappelé que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose aux Etats sous la juridiction desquels se trouvent des entreprises contribuant aux violations des droits humains dans les Territoires palestiniens occupés l'obligation de prendre toutes les mesures propres à ce qu'il soit mis fin à la violation, compte tenu notamment de l'importance des droits en cause: "*While the human rights obligations of a State on its own territory cannot be equated in all respects with its obligations outside its territory, the Committee considers that there are situations where a State party has an obligation to ensure that rights under the Covenant are not impaired by extraterritorial activities conducted by enterprises under its jurisdiction. That is particularly the case where violations of human rights that are as serious in nature as the ones raised in this communication are at stake*" (para. 6.5.).

26. Le gouvernement belge vient d'adopter un premier Plan national Entreprises et Droits de l'homme par lequel il entend introduire les droits de l'homme dans le cadre de l'entrepreneuriat socialement responsable et du développement durable. La mise en œuvre de ce plan sera évaluée annuellement au sein du groupe de travail Responsabilité sociale de la Commission interdépartementale pour le Développement durable⁵⁹. Dans son avis sur le projet de Plan, le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement insiste de manière spécifique sur les principes de « diligence raisonnable », de réparation et de transparence pour guider le travail du gouvernement belge en la matière. Il propose entre autres d'organiser des concertations avec les organisations locales de la société civile qui sont actives dans le domaine des droits humains lors des missions économiques (commentaire sur le Principe n°8)⁶⁰.

Marchés publics

27. Une entreprise qui, par ses activités professionnelles et/ou commerciales, entretient des relations économiques avec une colonie israélienne contribue à des activités qui violent les droits humains et le droit international. Elle commet en cela une faute professionnelle grave et, dans le cadre de la nouvelle législation belge relative aux marchés publics, pourrait de ce fait être exclue des marchés publics⁶¹. Ce critère d'exclusion est prévu par l'article 57, § 4, c) de la Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE⁶² (prévoyant qu'un soumissionnaire peut être exclu si "le pouvoir adjudicateur peut démontrer par tout moyen approprié que l'opérateur économique a commis une faute professionnelle grave qui remet en cause son intégrité").

⁵⁷ Conseil des droits de l'homme, 34^e session ordinaire, (27 février-24 mars 2017), *Résolution sur les colonies de peuplement israéliennes*, *op. cit.* (note 51), point 13.b.

⁵⁸ Communication n° 2285/2013, constatations du 26 juillet 2017 (CCPR/C/120/D/2285/2013).

⁵⁹ Voir : Communiqué de presse « Plan d'action national Entreprises et Droits de l'homme », Conseil des Ministres du 20 juillet 2017. <http://www.presscenter.org/fr/pressrelease/20170720/plan-daction-national-entreprises-et-droits-de-lhomme>

⁶⁰ « Le Plan d'action national (PAN) Entreprises et Droits de l'homme », Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD-ABCO), 29 février 2016, pp. 4, 11-12. <http://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2016/02/CCCPD-Avis-BHR-PAN-FR.pdf>

⁶¹ La nouvelle loi belge du 17 juin 2016 relative aux marchés publics (pas encore entrée en vigueur) prévoit dans son art. 69 3° une exclusion facultative sur base de faute professionnelle grave.

⁶² JOUE L 94, 28.3.2014, p. 65.



28. Dans le cas d'une implication d'une entreprise-mère, sœur ou fille dans les colonies israéliennes, l'entreprise soumissionnaire au marché public doit pouvoir apporter la preuve qu'elle n'utilise en rien le savoir-faire, l'expertise et/ou l'image construite par cette entreprise-mère, sœur ou fille.

29. « *Les États devraient promouvoir le respect des droits de l'homme par les entreprises avec lesquelles ils effectuent des transactions commerciales*⁶³ ». Le 6^e Principe directeur relatif des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux Droits de l'Homme identifie les marchés publics comme un moyen privilégié des États pour faire connaître et respecter les droits humains par les entreprises.

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) a été créé par Arrêté royal du 2 avril 2014 en application de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (articles 2,16°, 8, 31 et 35,2°). Ce Conseil a pour mission principale de donner des avis aux autorités fédérales belges afin d'encourager le respect du principe de la cohérence des politiques en faveur du développement, conformément à l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 8 de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

Pour en savoir plus sur le Conseil et pour lire d'autres de ses avis en français, néerlandais et anglais, veuillez visiter le site web : <http://www.ccpd-abco.be/>

⁶³ OHCHR, *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, op. cit., p. 9.