

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

DU DÉLICAT USAGE DE L'UNION EUROPÉENNE EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE : L'UE 3 ET LA QUESTION DE JÉRUSALEM

PAR

CAROLINE DU PLESSIX (*)

La question de Jérusalem constitue un des problèmes les plus délicats du conflit israélo-palestinien. Son irrésolution se trouve être souvent à l'origine des confrontations. De la même manière que les négociations de Camp David de l'été 2000 ont échoué principalement du fait de l'absence d'un accord sur Jérusalem, les affrontements de l'automne 2014 entre forces de l'ordre israéliennes et Palestiniens sur le Mont du Temple/ Esplanade des Mosquées et, plus généralement, à Jérusalem-Est sont à même de déclencher un nouvel épisode de violences généralisées (1).

Or le conflit israélo-palestinien est un des « théâtres d'opération » majeurs de la diplomatie européenne. Les États membres y ont expérimenté les outils de la politique étrangère commune dès ses prémices. Depuis les débuts de la Coopération politique européenne (CPE), les États membres s'entraînent à l'exercice du consensus vis-à-vis du conflit israélo-palestinien puisqu'à peu près un quart de leurs déclarations concernent ce dossier entre 1970 et 1986 (2). En outre, la position d'Envoyé spécial au Proche-Orient, octroyée en 1996 à l'ancien ministre des Affaires étrangères espagnol, Miguel Angel Moratinos, devance la création officielle de ce poste par le Traité d'Amsterdam qui entre en vigueur en 1999. Ce conflit constitue donc un terrain particulièrement fructueux afin d'interroger la capacité des États membres à adopter une politique commune suite à des prises de positions politiques au nom de l'Union européenne (UE), plus particulièrement envers la question de Jérusalem.

Au niveau diplomatique, les États membres ont en effet peu à peu convergé vers une position commune. La France et le Royaume-Uni soutiennent dans un premier temps la solution du *corpus separatum* prévue par la résolution 181

(*) Chercheur associé au Centre de recherche français à Jérusalem (CNRS) et chargée de cours à l'Université hébraïque de Jérusalem (Israël). Cet article a été rédigé à l'automne 2014.

(1) Ofer ZALZBERG, « Mounting tensions: Jerusalem's holy esplanade », International Crisis Group, 10 nov. 2014, disponible sur le site Internet blog.crisisgroup.org/worldwide/2014/11/10/mounting-tensions-jerusalem-holy-esplanade-2/ (consulté le 8 déc. 2014).

(2) Elena AOUN, « European foreign policy and the Arab-Israeli dispute: much ado about nothing? », *European Foreign Affairs Review*, vol. VIII, n° 3, 2003, p. 289.

des Nations Unies de 1947, séparant Jérusalem du reste de la région, alors que l'Allemagne de l'Ouest ne souhaite pas se prononcer sur cette question. Depuis 2009, l'UE dans son ensemble appelle désormais à la constitution de Jérusalem comme future capitale de deux Etats, israélien et palestinien. La position des Etats membres évolue ainsi progressivement en fonction du contexte politique, de leurs intérêts et du corpus normatif européen adopté vis-à-vis du conflit.

Nous nous proposons d'illustrer ici la tension persistante existant entre Etats membres et UE en politique étrangère du fait de la prévalence d'intérêts étatiques, à travers la question de Jérusalem. Nous montrerons l'usage délicat de l'UE par les Etats membres qui en résulte et nous nous interrogerons sur ses effets envers la politique extérieure de l'UE. Nous nous concentrerons sur trois Etats membres en particulier : La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni (UE3). L'objectif que nous nous fixons est tout d'abord de comprendre comment ces derniers sont parvenus à se mettre d'accord sur une position commune envers le problème de Jérusalem malgré des intérêts divergents. Nous étudierons ensuite leurs politiques respectives ainsi que celle de l'UE sur cette question à travers divers cas d'étude précis : tout d'abord l'exercice du dénommé « linkage » – liant le développement de leurs relations avec le respect de la solution de deux Etats avec Jérusalem comme capitale de ces derniers – exercé par l'UE envers Israël ; ensuite le dilemme des exportations israéliennes provenant de colonies situées à l'est de Jérusalem à destination de l'UE, à travers le cas Brita, ainsi que la politique des Etats membres envers les entreprises communautaires contractant avec Israël au-delà de la ligne verte ; enfin la « solution de l'étiquetage » britannique envers ses produits et son impact au sein de l'UE.

Les Etats membres demeurent les acteurs principaux de la politique étrangère de l'UE, cette dernière fonctionnant principalement selon un mode de décision intergouvernemental. Or, bien que ces derniers soient censés « veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union » (3), rien ne les oblige à coopérer de manière systématique, comme le démontre aisément le précédent iraquien de 2003. Les divisions entre les trois grands, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, avaient provoqué une profonde fracture au sein de l'UE quant à la nécessité de prendre part à l'intervention américaine en Iraq. Il existe en effet des consensus, des canaux de financement communs, des objectifs communs à défendre, mais aucune sanction spécifique n'est prévue dans le cas où un Etat membre adopterait une politique bilatérale qui contredirait une position commune. La Commission ou la Cour de justice de l'UE (CJUE) n'ont en aucun cas l'autorité pour condamner une telle conduite. C'est par conséquent sur une base essentiellement volontaire qu'un Etat membre accepte de coopérer avec les autres sur un sujet particulier de politique étrangère.

(3) Traité sur l'Union européenne, version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, Bruxelles, 2010, disponible sur le site Internet eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML (consulté le 24 avr. 2013).

Une étude de terrain minutieuse permet de constater que les Etats membres sont indispensables afin de rendre concrète la position européenne envers Jérusalem. Sur ce dossier comme sur d'autres, il est en effet extrêmement difficile de parvenir à un consensus au niveau communautaire sur une politique particulière à adopter du fait des diverses sensibilités politiques existantes au sein de l'Union concernant le conflit israélo-palestinien. Il est donc nécessaire d'étudier les politiques de ces Etats membres afin d'évaluer celle de l'UE en général.

Notre choix de nous concentrer sur la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni plus particulièrement se justifie de deux manières. Il repose sur des considérations de type à la fois réaliste liées à la puissance de ces Etats au sein de l'Union et constructiviste prenant en compte leurs relations particulières à l'égard des deux parties en conflit. Premièrement, ces trois pays disposent d'une puissance diplomatique imposante au sein du système européen. : c'est par exemple le groupe UE3 constitué en 2003 qui vise à promouvoir une solution diplomatique au dossier du nucléaire iranien ; ils parviennent ensuite à convaincre les Etats-Unis, ainsi que le Haut Représentant européen, Javier Solana, de se joindre à ces négociations. Deuxièmement, les positions politiques de chacun de ces trois Etats représentent d'une certaine manière les différentes sensibilités européennes vis-à-vis du conflit. L'Allemagne, du fait de son passé, est particulièrement sensible à la sécurité de l'Etat d'Israël. La France, du fait de ses relations historiques avec des Etats arabes ainsi qu'avec Israël au niveau stratégique et en raison des importantes communautés juive et arabe en son sein, cherche constamment à maintenir un équilibre dans ses prises de positions à l'égard des deux parties. Le Royaume-Uni quant à lui, ancienne puissance mandataire en Palestine après la Première Guerre mondiale, entretient des relations délicates avec les deux parties en conflit et cherche plus particulièrement à influencer la position des Etats-Unis sur ce dossier. La position allemande représente, de manière générale, celle des Pays-Bas, ainsi que de nombreux Etats d'Europe centrale et orientale tels que la République tchèque, la Pologne ou encore la Roumanie vis-à-vis du conflit. Les positions française et britannique représentent, selon le contexte, avec plus ou moins d'acuité, celle de l'Espagne, du Portugal, de l'Irlande ou encore de la Grèce, Chypre et Malte. Il est évident que ce regroupement n'est pas statique dans la réalité. Il a pour seul mérite de faciliter une meilleure compréhension des différentes sensibilités européennes face au conflit et par conséquent des consensus européens.

L'EVOLUTION DE LA POSITION DIPLOMATIQUE DE L'UE :
DU *CORPUS SEPARATUM* A « JÉRUSALEM CAPITALE DE DEUX ETATS »

La position initiale de l'UE3

A la veille de la création de l'Etat d'Israël, en 1947, la France et le Royaume-Uni, alors les deux principaux acteurs européens dans la région,

soutiennent activement la solution du *corpus separatum* promue par l'United Nation Special Committee in Palestine (UNSCOP), commission de l'ONU chargée de trouver une issue au conflit entre les Juifs et les Arabes de Palestine. Cette solution comprend Jérusalem et ses alentours, dont Bethléem au Sud, Ein Kerem à l'Ouest et Abu Dis à l'Est. Les intérêts français vis-à-vis des institutions placées sous sa protection ou sur son territoire à Jérusalem (églises, hôpitaux, dispensaires, orphelinats notamment) expliquent alors cette préférence. La constitution d'une zone internationale lui permettrait en effet d'assurer la continuité de sa protection, ainsi que l'exemption de taxes dont ces établissements bénéficient. Le consul général de France à Jérusalem, René Neuville, enjoint donc à son gouvernement de soutenir la solution promue alors par l'UNSCOP (4). Le Royaume-Uni, pour sa part, pendant la période du mandat sur la Palestine, avait déjà défendu des plans similaires en 1938 et 1943 découpant la ville de Jérusalem du reste de la région (5) et la mettant sous son contrôle.

L'Agence juive, de son côté, reprend vis-à-vis des membres de l'UNSCOP la position qu'elle avait présentée à la commission britannique Peel en 1937, prévoyant un partage de Jérusalem. En effet, jusqu'en 1967, les sionistes officiels réclament la division de la ville et sont prêts à céder tout ce qui à Jérusalem peut être considéré comme sacré par les Juifs, du fait de la faible priorité idéologique accordée alors aux lieux saints juifs par les sionistes, notamment ceux situés dans la Vieille Ville (6).

Néanmoins, la première guerre israélo-arabe rend la solution du *corpus separatum* inapplicable. La Ligne verte, qui correspond aux positions des armées arabe et israélienne au moment de l'armistice de 1949, sépare la ville de Jérusalem en deux : Jérusalem-Est est *de facto* placée sous autorité jordanienne et Jérusalem-Ouest sous autorité israélienne. La France s'oppose alors, après l'échec de la commission de conciliation en 1949, à la proposition israélienne de diviser en trois zones Jérusalem, une israélienne, une autre jordanienne et une troisième sous contrôle international. Le consul français fait référence au jugement de Salomon afin de justifier son opposition à cette solution, alors qu'Israël estime qu'une internationalisation irait à l'encontre de sa souveraineté (7). Le

(4) Tsilla HERSHCO, « Les institutions française en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte », in Dominique TRIMBUR / Ran AARONSOHN (dir.), *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*, CNRS Editions, Paris, 2008, p. 417.

(5) Dan BITAN, « L'UNSCOP et l'internationalisation de Jérusalem en 1947 », in Dominique TRIMBUR / Ran AARONSOHN (dir.), *De Balfour à Ben Gourion : les puissances européennes et la Palestine, 1917-1948*, CNRS Editions, Paris, 2008, p. 439.

(6) *Ibid.*, pp. 461-462.

(7) Tsilla HERSHCO, *op. cit.*

Royaume-Uni finit par reconnaître *de facto* le contrôle d'Israël et de la Jordanie, mais pas leur souveraineté (8) sur la ville.

A la veille de la guerre des Six jours, la France comme le Royaume-Uni expriment toujours leur préférence pour la solution du *corpus separatum*. La République fédérale d'Allemagne (RFA) ne souhaite pas prendre parti sur la question de Jérusalem, afin de n'offenser ni ses partenaires arabes, dans le contexte de la Guerre froide, ni les Israéliens. Le problème est-allemand constitue alors un levier de pouvoir puissant vis-à-vis de Bonn pour les Etats arabes s'opposant à Israël (9).

L'annexion de Jérusalem-Est pendant la guerre des Six jours de juin 1967 engendre peu à peu une inversion des préférences. Israël milite désormais pour une Jérusalem unifiée, sous sa souveraineté, alors que les Etats membres arriveront progressivement à défendre une division de Jérusalem ou du moins de sa souveraineté. Cependant, au lendemain de la guerre, ni la France ni le Royaume-Uni n'ont encore changé leurs positions. Ni Londres ni Paris, comme la majorité des Etats, y compris les Etats-Unis, ne reconnaissent le contrôle israélien sur Jérusalem-Est. Le Royaume-Uni, qui défend toujours l'option d'un contrôle international de Jérusalem (10), prévient Israël que la question de Jérusalem est à même d'envenimer leurs relations. De la même manière, la France soutient que Jérusalem doit être constituée en *corpus separatum* sous régime international. C'est suite à la guerre des Six jours que la circonscription de son Consulat général, qui fait aujourd'hui office de représentation politique vis-à-vis de l'Autorité palestinienne (AP) – bien qu'il soit paradoxalement situé à Jérusalem-Ouest –, comprendra non seulement Jérusalem mais aussi les territoires de Cisjordanie et de Gaza (11)

Du corpus separatum à « Jérusalem capitale de deux Etats » : l'évolution de la position de l'UE

Dix ans après le lancement de la CPE, les Etats membres affirment, lors du Conseil européen de Venise en juin 1980 sous influences française et britannique, qu'ils n'accepteront aucune initiative unilatérale qui ait pour but de changer le « statut de Jérusalem » (12), c'est-à-dire le *corpus separatum*. Le parlement israélien, la Knesset, adopte un mois après, le 30 juillet 1980, une loi fondamentale déclarant la « Jérusalem unifiée » capitale d'Israël. Le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 20 août 1980, à travers la résolution 478 entérinée malgré l'abstention des Etats-Unis, affirme que la loi fondamentale adoptée par Israël constitue une violation

(8) UK Foreign and Commonwealth Office, « UK position on Jerusalem », 2009, disponible sur le site Internet. www.fco.gov.uk/en/global-issues/mena/middle-east-peace-process1/ (consulté le 24 mai 2009).

(9) Dominique TRIMBUR, *De la Shoah à la réconciliation ? La question des relations RFA-Israël (1949-1956)*, CNRS Editions, 2000, p. 371.

(10) Moshe GAT, « Britain and Israel before and after the Six Day War, June 1967: from support to hostility », *Contemporary British History*, vol. XVIII, n° 1, 2004, p. 66.

(11) Freddy EXTAN, *La France, Israël et les Arabes : le double jeu ?*, Jean Picollec, Paris, 2005, p. 161.

(12) European Council, Declaration on the situation in the Middle East, Venise, 12-13 juin 1980.

du droit international et un obstacle à la paix au Moyen-Orient. Tout au long des années 1990, la Communauté économique européenne (CEE) continuera à soutenir la solution du *corpus separatum*.

Le Congrès américain, de son côté, adopte en 1995 sous l'administration Clinton le Jerusalem Embassy Act prévoyant le déménagement de l'ambassade américaine de Tel-Aviv à Jérusalem et symbolisant ainsi son approbation de la loi fondamentale israélienne. Bien que l'Act ait valeur de loi, aucun Président américain n'a encore accepté de le signer (13). Le Congrès américain inclut une clause – afin de motiver sa signature et son application – prévoyant que si l'ambassade américaine n'a pas encore été transférée à Jérusalem en 1999, alors 50% du budget du département d'Etat pour l'année fiscale en cours destiné à l'acquisition et à la maintenance des bâtiments officiels des Etats-Unis à l'étranger ne pourra être dépensé (14). De ce fait, Bill Clinton signe en 1999 une première « suspension des limitations prévues par le Jerusalem Embassy Act », permettant que cette clause ne soit pas appliquée, même si l'Act n'a pas été signé. Depuis, tous les six mois, les Présidents américains sont censés signer à nouveau ce document afin de ne pas limiter les dépenses du Département d'Etat, tout en refusant le déménagement de leur ambassade. Le président Barack Obama a notamment signé un tel document le 3 juin 2011, au grand dam du Congrès américain.

Le processus de paix d'Oslo entre Israéliens et Palestiniens inclut la question de Jérusalem au sein des discussions sur le statut final, prévues à partir de 1996. En l'absence d'accord vis-à-vis de ce statut, les parties sont censées s'abstenir de toute action préjugant du résultat des négociations. Peu à peu, la position européenne évolue en réaction aux changements sur le terrain. La norme de la Ligne verte, constituant les positions des armées arabes et israéliennes à la fin de la première guerre israélo-arabe en 1949 et coupant Jérusalem en deux, se substitue progressivement à celle du *corpus separatum*. Le Conseil européen de Séville en 2002 appelle à une « solution équitable à la question complexe de Jérusalem » et à « créer rapidement un Etat de Palestine démocratique, viable, pacifique et souverain, sur la base des frontières de 1967 [expression généralement interprétée comme renvoyant aux frontières internationales préalables à la guerre des Six jours, c'est-à-dire la Ligne verte de 1949], au besoin avec des ajustements mineurs convenus par les parties » (15). La Feuille de route de 2003 pour sa part se contente de reprendre la position des Accords d'Oslo, prévoyant ainsi que la question de Jérusalem soit incluse dans les discussions sur un statut final lors de sa troisième phase. Suite au lancement de la

(13) Mohammad YAGHI, « The Palestinian-Israeli conflict: a case study of US foreign policy after 9/11 », in Mark J. MILLER / Boyanka STEFANOVA (dir.), *The War on Terror in Comparative Perspective: US Security and Foreign Policy After 9/11*, Palgrave MacMillan, New York, 2007.

(14) Congrès des Etats-Unis, « The Jerusalem Embassy Relocation Act », 1995, disponible sur le site Internet www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/Jerusalem_Relocation_Act.html (consulté le 29 mai 2012).

(15) European Council, Declaration of the European Council of Sevilla on the Near East, 21-22 juin 2002.

construction du mur séparant Israël de la Cisjordanie décidé par le premier ministre israélien Ariel Sharon, les Etats membres expriment dès décembre 2003 leur préoccupation quant à son tracé qui ne respecte pas la ligne de démarcation de la Ligne verte, notamment à Jérusalem (16).

Dans le discours européen, les limites de la Ligne verte deviennent ainsi peu à peu la norme de référence à partir de laquelle se construit le nouveau consensus européen. Elles constituent en effet « *les seules limites tangibles qui démarquaient nettement les territoires juif et arabe* » (17), souligne Alain Dieckhoff. Dans leurs déclarations, ils se montrent de plus en plus préoccupés par la situation à Jérusalem-Est, par le tracé de la construction du mur et la multiplication des implantations à Jérusalem-Est et en Cisjordanie. Cependant, les Etats membres restent impuissants face à ces évolutions.

C'est dans ce contexte que l'ensemble des chefs de missions des Etats membres à Jérusalem et à Ramallah, comprenant les consuls européens de Jérusalem, le chef de la délégation de l'UE à Jérusalem-Est et les chefs des représentations européennes de Ramallah décident d'agir. Ils publient dès 2005 un rapport annuel sur la situation à Jérusalem-Est à destination des institutions bruxelloises. Parmi leurs recommandations, ils proposent que les institutions européennes envisagent et évaluent les implications et la possibilité d'exclure Jérusalem-Est du champ d'application de certains accords de coopération entre l'UE et Israël (18). Ils font aussi référence à la possibilité d'une déclaration centrée sur la question de Jérusalem à l'issue du prochain Conseil Affaires étrangères. Néanmoins, le rapport des représentants européens n'est finalement pas adopté officiellement par l'UE du fait de l'opposition de certains Etats membres. Le rapport se trouve alors divulgué dans la presse. Depuis, un tel rapport sera effectué chaque année et connaîtra régulièrement le même destin : pas de publication officielle – du fait du refus de certains Etats membres, notamment la République tchèque et les Pays-Bas (19) – mais souvent une publication dans la presse internationale.

Il est intéressant de souligner ici que cette absence de reconnaissance officielle ne signifie pas que leurs rapports n'aient pas d'impact sur la position européenne vis-à-vis de Jérusalem. En effet, l'argumentation développée dans ces différents rapports est progressivement reprise par les ministres des Affaires étrangères européens lors des Conseils Affaires étrangères ou des chefs d'Etat et de gouvernement lors des Conseils européens. Les chefs de missions européens à Jérusalem et Ramallah affirment ainsi dans le premier point de leur rapport de 2008 que la politique israélienne à Jérusalem remet en cause la perspective de

(16) European Council, Presidency Conclusions, 12-13 déc. 2003.

(17) Alain DIECKHOFF, cité par Frédéric ENCEL, *Géopolitique de Jérusalem*, Champs Essais, Paris, 2008, p. 251.

(18) EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah, Report on East Jerusalem. Jérusalem, 2005.

(19) Entretien avec un diplomate européen en poste à Jérusalem, réalisé à Jérusalem en 2011

Jérusalem-Est comme capitale palestinienne ainsi que la viabilité de la solution de deux Etats (20). Celui de 2011 développe l'idée selon laquelle sans Jérusalem capitale de deux Etats, la solution de deux Etats serait caduque, de même que les perspectives d'un accord de paix viable entre les deux parties (21). Par l'implantation de nouvelles colonies israéliennes dans « le bassin historique » de Jérusalem, comprenant la Vieille Ville et ses environs proches à l'Est et au Sud, soit la majorité des sites historiques et des lieux saints de la ville, dont les quartiers palestiniens de Silwan et Ras al-Amud, il affirme qu'Israël a créé des foyers de tensions importants à même d'être sources de conflits à venir.

Par ailleurs, les rapports dénoncent aussi le développement de colonies israéliennes à l'est de la ville – au sein de la frontière municipale définie par Israël – formant un arc de cercle intérieur coupant la ville du reste de la Cisjordanie, notamment les colonies de Pisgat Zeev au Nord et Gilo et Har Homa au Sud, ainsi que les colonies formant un arc de cercle extérieur entourant Jérusalem-Est, constitué des blocs de colonies de Givat Zeev au Nord, Maaleh Adumim à l'Est et Gush Etzion au Sud. Ces développements, selon ces rapports, non seulement remettent en cause la viabilité de la solution de deux Etats sur le terrain, mais aussi représentent un risque d'instabilité constant au niveau sécuritaire.

Ces arguments sont progressivement adoptés par les Etats membres eux-mêmes, à travers les Conseils européens et les Conseils Affaires étrangères. A défaut d'avoir accepté d'une seule voix la publication de ces rapports, ils prennent conscience que les développements sur le terrain rendent la solution du *corpus separatum* difficilement réalisable. Ils estiment qu'afin de sauvegarder la viabilité de la solution de deux Etats, il est nécessaire d'adopter une position commune vis-à-vis de la question de Jérusalem.

De ce fait, le Conseil Affaires étrangères de décembre 2009, sous présidence suédoise, affirme qu'« *afin de parvenir à une paix véritable, il faut trouver un moyen de résoudre par la voie de la négociation la question du statut de Jérusalem comme future capitale de deux Etats* » (22). Une première ébauche de ce document faisait référence directement à Jérusalem-Est (23) comme capitale d'un futur Etat palestinien, mais suite à des critiques émises suite à sa divulgation, sa seconde version permet de laisser une marge d'interprétation plus grande. L'Allemagne et d'autres Etats particulièrement sensibles aux arguments israéliens se sont en effet

(20) EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Head of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2008.

(21) EU Heads of Mission in Jerusalem and Ramallah. EU Heads of Mission Report on East Jerusalem. Jerusalem, 2011.

(22) Council of the European Union. Conclusions of the Foreign Affairs Council on the Middle East Peace Process. 8 December 2009, http://eeas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2009/20091208_01_en.htm [Consulté le 20 avril 2012]

(23) McCARTY, Rory. East Jerusalem should be Palestinian capital, says EU draft paper. *The Guardian*, 1 December 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/dec/01/eu-draft-document-east-jerusalem#history-link-box> [Consulté le 29 mai 2012]

opposés à la référence plus précise à Jérusalem-Est (24). De même que le génie de la « solution de deux Etats » – ce qui favorise son adoption par différents acteurs, pour des motifs différents – est sa souplesse, le consensus européen sur la question de Jérusalem est suffisamment flexible pour être facilement diffusable. Cela n'empêche pas l'Allemagne de voter le 18 février 2011 pour le projet de résolution soumis par la délégation libanaise au Conseil de sécurité, condamnant la colonisation israélienne dans les territoires occupés, y compris Jérusalem-Est. Les Etats-Unis lui ayant opposé leur veto, le projet de résolution est néanmoins rejeté. Du reste, le même jour, l'Allemagne, conjointement avec le Royaume-Uni et la France, dans une déclaration commune, rappelle la menace que constitue la colonisation pour la solution de deux Etats (25). Il est intéressant de constater à ce propos que le président démocrate Barack Obama reprend, en 2011, suite aux événements du Printemps arabe et à son discours du Caire, la position européenne. Il affirme en effet dans son discours du 19 mai 2011, la veille de l'arrivée à Washington de Benjamin Netanyahu, que la Ligne verte divisant Jérusalem en deux constitue la base des négociations (26).

Par conséquent, les Etats membres sont bien parvenus à élaborer une position commune au niveau diplomatique envers la question de Jérusalem, bien que suffisamment floue pour faire l'unanimité. Sur le terrain néanmoins, du fait de la prévalence d'intérêts bilatéraux et internes, les Etats membres se montrent moins enclins à faire converger leur politique respective de manière cohérente avec la position commune.

LA POLITIQUE DE L'UE3 ENVERS JÉRUSALEM

Le cas du « linkage » communautaire

Le Plan d'action UE-Israël entré en vigueur en 2005, qui liste un certain nombre de domaines d'approfondissement potentiels des relations UE-Israël, introduit le dénommé « *linkage* ». Il s'agit d'un lien d'interdépendance effectué entre le rehaussement du niveau de leurs relations et la résolution du conflit par Israël dans le sens des préférences européennes. Du fait de ce *linkage* par exemple, un second plan d'action n'a pas pu à ce jour être adopté suite aux différentes opérations israéliennes à Gaza, dont

(24) Patrick MULLER, « Germany and EU-foreign policy making toward the Israeli-Palestinian conflict: assessing national europeanization experiences », EUSA, Boston, 2011, disponible sur le site Internet euca.org/eusa/2011/papers/6l_mueller.pdf (consulté le 20 mars 2013).

(25) Déclaration commune de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne, 18 fév. 2011, disponible sur le site www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/conseil-de-securite/article/18-fevrier-2011-conseil-de (consulté le 29 août 2012).

(26) Barack OBAMA, « Remarks by the President on the Middle East and North Africa », 19 mai 2011, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa (Consulté le 11 sept. 2012). Néanmoins, le programme démocrate diffusé lors de la convention nationale de Denver, en 2008, insistait sur une souveraineté israélienne « unifiée » sur Jérusalem.

la dernière à l'été 2014, alors que les possibilités d'approfondissement contenues au sein du premier sont considérées comme épuisées.

Alors que jusqu'à maintenant le *linkage* exprimé au sein du discours communautaire concernait plus généralement la mise en œuvre de la solution de deux Etats par Israël, sont émises des « lignes rouges » quant à la politique israélienne à Jérusalem. Elles sont listées dans un document interne à l'UE datant de l'automne 2014 (27), qui présente la position de l'UE envers la politique israélienne et appelle à la création d'un dialogue stratégique informel ; il s'agit de : la construction de colonies à Givat Hamatos, Har Homa au sud de Jérusalem et au sein de la zone E1 entre Maaleh Adumim et Jérusalem, à même de remettre en cause la possibilité d'un Etat palestinien contigu avec Jérusalem-Est comme capitale ; la remise en cause du *statu quo* au Mont du Temple/Esplanade des Mosquées à même d'accroître les tensions.

Peu après que ces lignes rouges ont été communiquées au ministère des Affaires étrangères israélien par l'ambassadeur de l'UE en Israël, Lars Faaborg-Andersen, un « *non paper* » européen est adopté en octobre 2014. Il ferait suite à un rapport effectué par le groupe de travail du conseil Machrek/Maghreb (MaMa) sur Jérusalem-Est et liste des sanctions possibles ainsi que des récompenses à adopter à l'égard d'Israël en fonction de sa politique, les dernières étant moins nombreuses que les premières. Les sanctions comprennent la possibilité d'actions vis-à-vis des colons israéliens eux-mêmes, comme notamment : le refus d'être en contact avec des figures publiques et les personnes rejetant publiquement la solution de deux Etats ; une remise en cause des relations UE-Israël dans leurs contenus commercial et scientifique notamment ; et des actions envers les entreprises des Etats membres opérant dans les colonies (28).

L'option des contraintes sur les entreprises communautaires

A ce jour, ce sont les Etats membres qui sont à même de contraindre leurs entreprises à ne pas contracter avec des entreprises israéliennes à Jérusalem-Est. Or, en présence d'intérêts économiques particuliers, voire de stratégies de « drapeaux », l'objectif de cohérence entre leur politique et les positions communautaires n'apparaît pas toujours comme une priorité pour les Etats membres. Deux cas d'étude permettent d'illustrer cette réalité. Le premier porte sur une entreprise britannique, A4e, dont le contrat signé avec l'Etat d'Israël s'étend à Jérusalem-Est. Le second concerne les entreprises françaises Alstom et Veolia Environnement, qui ont contribué à la construction du tramway israélien à Jérusalem, dont le tracé passe par Jérusalem-Est.

(27) Barack RAVID, « EU seeks talks with Israel over 'red lines' in West Bank », *Haaretz*, 22 oct. 2014, disponible sur le site Internet www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.622099 (consulté le 1^{er} déc. 2014).

(28) Barack RAVID, « Haaretz obtains full document of EU-proposed sanctions against Israel », *Haaretz*, 16 nov. 2014, disponible sur le site Internet www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/premium-1.626946 (consulté le 17 nov. 2014).

Un appel d'offres israélien est remporté en 2004 par l'entreprise britannique A4e, qui développe des solutions visant à faciliter l'accès aux services publics vis-à-vis d'une population donnée. Il s'avère que le marché remporté, portant sur l'accès à l'emploi, doit s'appliquer à l'intérieur des frontières municipales de Jérusalem telles qu'elles sont définies par Israël, comprenant donc Jérusalem-Est. Diverses organisations, dont The Solidarity Campaign, s'insurgent alors de la portée territoriale du contrat et dénoncent ce manque de cohérence avec la position du Royaume-Uni auprès de son ambassadeur à Tel-Aviv (29). L'ambassade, après avoir vraisemblablement aidé l'entreprise A4e à remporter le contrat, en souhaitant promouvoir les relations commerciales bilatérales, affirme par la suite ne pas soutenir les activités de cette entreprise si elles incluent des services à Jérusalem-Est ou des colonies. Or la population hiérosolymitaine étant plus précaire à Jérusalem-Est, un journal israélien rapporte en avril 2009 qu'en effet 48% des bénéficiaires des services d'A4e proviennent bien de Jérusalem-Est (30). L'activité de cette entreprise britannique n'est donc pas cohérente avec la position officielle défendue par le Royaume-Uni, mais ce dernier n'est pas une exception.

Deux compagnies françaises, Alstom et Veolia Environnement, sont critiquées par des sources diverses défendant la cause palestinienne pour avoir contribué à la construction du tramway de Jérusalem, mis en service en août 2011, dont le tracé passe notamment par Jérusalem-Est (31). L'Association France-Palestine solidarité (AFPS) et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) intentent ainsi en France une action en justice contre ces deux entreprises afin de montrer le caractère perçu comme illicite des contrats passés par ces compagnies en Israël. Elles se réfèrent notamment aux articles 49 et 53 de la 4^e Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Le juge prend en considération les résolutions du Conseil de sécurité condamnant l'occupation de Jérusalem-Est par Israël, ainsi que le rapport des chefs de missions de l'UE sur Jérusalem daté de 2008 qui fait directement référence au tramway. Ce rapport indique en effet que le tracé du tramway relie notamment les colonies israéliennes de Pisgat Zeev et Neve Yaacov au nord-est de Jérusalem et précise que le tramway accroîtrait ainsi substantiellement le coût de la séparation de ces zones d'avec Jérusalem-Ouest. Le juge affirme que les articles 49 et 53 en question ne créent cependant pas d'obligation directe à la charge des

(29) Ali ABUNIMAH, « British government talks peace while helping uk firm profit from israeli occupation », *The Electronic Intifada*, 14 avr. 2005, disponible sur le site Internet electronicintifada.net/content/ei-exclusive-britains-double-game/5548 (Consulté le 12 février 2011).

(30) רבשמה תורמל הדובע מ'אצומ מ'מלשוריה [Les Hiérosolymitains trouvent du travail malgré la crise]. *Ynetnews*, 7 avr. 2009, disponible sur le site Internet <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3698280,00.html> (consulté le 12 avr. 2011).

(31) Robert KISSOUS, « Veolia, Alstom et le tramway de Jérusalem », *Le Monde diplomatique*, août 2008, disponible sur le site Internet www.monde-diplomatique.fr/2008/08/KISSOUS/16165 (Consulté le 12 février 2013).

entreprises françaises dans la mesure où c'est à la puissance occupante qu'il incombe de s'assurer qu'il n'y ait pas de transfert de population (article 49 (32)) et de destruction de biens appartenant à la population occupée, ici les Palestiniens (article 53 (33)). Dans son jugement du 30 mai 2011, le tribunal de grande instance de Nanterre rejette donc les requêtes de l'AFPS/OLP, estimant que les diverses sources juridiques invoquées sont dépourvues d'effet direct horizontal (34) entre les parties du procès. Par conséquent, AFPS/OLP ne peuvent se prévaloir des dispositions invoquées contre Veolia et Alstom.

Veolia Environnement, pour sa part, se défend directement en rappelant sur une page de son site Internet consacrée à cette affaire que, selon l'article 43 de la Convention de La Haye de 1907, applicable aux territoires occupés, « *l'occupant prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue d'assurer l'ordre et la vie publics* » pour les habitants des territoires occupés. L'entreprise assure qu'il est « *très probable que ce sont les quartiers arabes de Shu'afat et Beit Hanina qui seront les principaux bénéficiaires de ce nouveau mode de transport. Il ajoute que ce projet n'est pas non plus irréversible* » et que si l'AP le décidait, en temps voulu, « *quelques heures seulement seraient nécessaires pour 'transformer' la voie de tramway en route* » (35). Les différentes attaques violentes menées à l'encontre du tramway et ses occupants à l'automne 2014 par des activistes palestiniens, ainsi que la baisse importante du nombre de ses voyageurs de ce fait démontrent néanmoins le caractère problématique du tracé de ce tramway. En effet, il est important de noter que même l'annexion de Jérusalem-Est par Israël n'est pas sans poser de problèmes d'un point de vue sécuritaire et politique (36). Côté démographie, la population arabe de Jérusalem a augmenté deux fois plus vite que la population juive depuis 1967 et atteint presque 300 000 habitants, représentant ainsi 36% de la population de Jérusalem. Or la municipalité de Jérusalem lui consacre moins de 10% de son budget, tout en y empêchant l'établissement d'institutions palestiniennes. Les Palestiniens de Jérusalem-Est se voient aujourd'hui octroyer par les autorités israéliennes des cartes d'identité bleues qui leur permettent de se déplacer librement, mais pas de voter aux élections nationales israéliennes, ni d'avoir un passeport israélien. Cette

(32) L'article 49 dispose que les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif.

(33) Il est interdit à la puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires.

(34) L'effet direct horizontal concerne le droit de se prévaloir d'une disposition juridique entre particuliers.

(35) Veolia Environnement, Projet de tramway à Jérusalem, disponible sur le site www.veolia.com/fr/medias/dossiers/tramway-jerusalem.htm (consulté le 22 fév. 2013).

(36) Caroline DU PLESSIX, « Jérusalem : séparation improbable, *statu quo* intenable », TELOS, 5 mars 2013, disponible à la page www.telos-eu.com/fr/vie-politique/jerusalem-separation-improbable-statu-quo-intenabl.html (consulté le 15 avr. 2013).

situation fait de Jérusalem-Est un foyer de tensions permanent, comme le souligne les diplomates européennes dans un de leurs rapports. Ainsi, pendant la deuxième Intifada, la proportion de Palestiniens de Jérusalem-Est participant à des attaques terroristes sur le sol israélien était particulièrement importante. Le *statu quo* actuel n'est donc clairement pas tenable dans le temps.

Par la suite, l'AFPS et l'OLP intentent aussi une action en justice auprès du tribunal administratif de Paris contre l'Etat français lui-même, en réparation des préjudices résultant du soutien que le gouvernement français aurait apporté à la participation de Veolia Transport à la construction et à l'exploitation du tramway de Jérusalem. Le tribunal administratif de Paris rejette intégralement cette demande le 28 octobre 2011, considérant que la méconnaissance alléguée de certaines de ses obligations internationales par l'Etat d'Israël au titre de la 4^e Convention de Genève du 12 août 1949, instrument qu'il estime dépourvu d'effet direct, ne pèse que sur la puissance occupante et ne saurait engager directement ou indirectement la responsabilité de la République française. Ainsi, malgré l'article 29 de la version consolidée du Traité sur l'UE qui enjoint aux Etats membres de veiller « à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union » (37), le manque d'instruments juridiques concrets afin de l'appliquer rend l'objectif de cohérence entre la position commune et les politiques des Etats membres difficile à mettre en œuvre dans les faits. Le non-papier européen appelant ainsi à l'adoption de sanctions communautaires envers les entreprises opérant au-delà de la Ligne verte changerait cet état de fait. Dans le cas des exportations israéliennes provenant des colonies, l'UE est bel et bien responsable de faire respecter les normes communautaires.

Le dilemme des exportations israéliennes provenant des colonies et la question de leur étiquetage

Depuis 1998, l'UE et Israël sont en conflit au sujet du statut légal des produits exportés par Israël vers l'UE provenant des territoires occupés depuis la guerre de 1967 (38), qui représenteraient, selon un rapport publié en 2010 par différentes organisations non gouvernementales, environ 230 millions d'euros (39) par an. Autrement dit, ils s'opposent

(37) Traité sur l'Union européenne, version consolidée postérieure à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} déc. 2009, 2010, disponible sur le site Internet eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:fr:HTML (consulté le 24 avril 2013).

(38) Guy HARPAZ, « The dispute over the treatment of products exported to the EU from the Golan Heights, East Jerusalem, the West Bank and the Gaza Strip – The limits of power and the limits of the law », *Journal of International Trade*, vol. XXXVIII, n° 6, 2004.

(39) APRODEV, CCFD – Terre solidaire (France), FinnChurchAid (Finland), Quaker Council for European Affairs, Norwegian Church Aid, The Methodist Church in Britain (and other 18 organisations), « Trading away peace : how Europe helps sustain illegal Israeli settlements », oct. 2012, disponible sur le site Internet www.fidh.org/IMG/pdf/trading_away_peace_-_embargoed_copy_of_designed_report.pdf (consulté le 20 juin 2013).

sur l'application de la règle d'origine (40) dans le Golan, à Jérusalem-Est, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. Depuis le retrait israélien de la Bande de Gaza en 2005, la référence aux territoires occupés comprend Jérusalem-Est, le Golan et la Cisjordanie (41).

D'un point de vue politique, la situation est complexe dans la mesure où les frontières entre Israël et les territoires palestiniens ne sont pas encore déterminées. Juridiquement, la position européenne vis-à-vis de la règle d'origine, c'est-à-dire la « nationalité économique » d'un produit, est claire : selon les termes de l'Accord d'association entre l'UE et Israël signé en 1995 et ratifié en 2000, seuls les produits originaires du territoire de l'Etat israélien sont concernés par cet accord et donc exonérés de droits de douane à leurs entrées dans l'UE. Le Protocole n° 4 annexé à cet accord euro-méditerranéen avec Israël définit la notion de « produits originaires » comme les produits entièrement obtenus en Israël ainsi que ceux obtenus en Israël et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition que ces matières aient fait l'objet en Israël d'ouvrages ou de transformations suffisantes. Etant donné que l'UE considère l'occupation des territoires palestiniens de juin 1967 comme illégale au vu du droit international, les produits israéliens issus des colonies en Cisjordanie ou à Jérusalem-Est ne peuvent bénéficier de l'exonération des droits de douane au titre de cet accord.

Nous verrons ici que les Etats membres répondent à cette problématique de manière hétérogène, sans toutefois adopter de politiques conséquentes à ce sujet. L'Allemagne fait appel à l'UE, à travers la CJUE. Le Royaume-Uni préfère responsabiliser les consommateurs et les chaînes de supermarchés et la France se contente de rendre illégales les activités de promotion du boycott des produits israéliens sur son territoire. Ces réponses « indirectes » permettent de contourner le coût politique intérieur et extérieur d'une prise de position plus active sur cette question.

La « solution » britannique caractérise l'attitude libérale du Royaume-Uni lorsqu'il s'agit de traiter un contentieux politico-commercial avec un Etat tiers. Suite à la diffusion du reportage de 2007 sur les télévisions britanniques, le Consulat général du Royaume-Uni décide en 2009 de faire pression sur le gouvernement britannique afin d'adopter une législation contraignant les réseaux de grande distribution à indiquer sur l'étiquetage des produits concernés si ces derniers proviennent d'Israël ou des territoires. L'objectif est de faire disparaître à terme les produits issus

(40) Pour une réflexion sur l'enjeu représenté par les règles d'origine en matière de politique étrangère, cf. Moshe HIRSCH, « Rules of origin as instruments of foreign and domestic policies », contribution à la conférence « The politics of international economic law : the next four years », Washington, 13-15 nov. 2008, disponible sur le site Internet www.asil.org/files/ielconferencepapers/hirsch.pdf (consulté le 20 avr. 2013).

(41) Eyal RUBINSON, « More than kin and less than kind: the status of occupied territories under the European Union's bilateral trade agreements », *European Forum*, 2010, disponible sur le site Internet www.ef.huji.ac.il/publications/RubinsonKAS.pdf (consulté le 9 juin 2012).

des colonies des rayons des supermarchés britanniques en accroissant la pression des consommateurs sur les chaînes de supermarchés (42).

Suite à cela, en décembre 2009, le Royaume-Uni, à travers son Département pour l'environnement, l'alimentation et les affaires rurales, décide d'émettre un « avis technique » (43), qui recommande aux chaînes de grande distribution britanniques de préciser sur l'étiquette des produits provenant de Cisjordanie, sur lesquels il est généralement indiqué uniquement « produit en Cisjordanie », s'ils proviennent d'une colonie israélienne ou de producteurs palestiniens. Le Département justifie sa position en citant un règlement de l'UE (44) de 2007 d'après lequel pour certains produits agricoles, dont le vin et la plupart des fruits et légumes frais, le pays d'origine doit être précisé. Il fait aussi référence à une directive européenne de 2000 (45) prévoyant qu'en l'absence d'une législation spécifique dans un secteur particulier, le pays d'origine ou le lieu de provenance de la denrée alimentaire doit être inscrit sur l'étiquette dans le cas où l'omission de cette information pourrait nettement induire en erreur le consommateur à propos de l'origine réelle ou du lieu de provenance du produit. Il souligne enfin que même lorsqu'il n'existe pas d'obligation légale, le produit alimentaire peut être volontairement étiqueté par la chaîne de supermarchés en précisant son pays d'origine. L'objectif du gouvernement britannique est donc de responsabiliser directement à la fois la chaîne de distribution mais aussi les consommateurs.

Cependant, l'application de cette solution de l'étiquetage n'est pas évidente pour deux raisons. La première est relative au traitement des biens provenant de Cisjordanie ou de Jérusalem-Est et effectivement produits par des Palestiniens. La seconde porte sur le caractère non obligatoire de l'avis technique publié par le Département pour l'environnement, l'alimentation et les affaires rurales. En raison de l'Accord d'association intérimaire signé en 1997 entre l'UE et l'AP, les produits palestiniens devraient aussi bénéficier de réduction ou d'une exemption des droits de douane à leur arrivée dans l'UE, dans la limite de quotas fixés généralement. Par conséquent, en présence d'un certificat EUR1 émis par les autorités douanières palestiniennes, les produits concernés devraient pouvoir bénéficier d'une exemption des droits de douanes à leur arrivée dans l'UE. Or l'application de cette différenciation entre produits palestiniens et israéliens demeure problématique dans la réalité. Il faut noter qu'Israël ne reconnaît pas l'accord de 1997 entre l'UE et l'AP,

(42) Entretien avec un diplomate britannique en poste à Jérusalem, 1^{er} sept. 2009.

(43) UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, Technical advice: labelling of produce grown in the Occupied Palestinian Territories. 10 déc. 2009, disponible sur le site Internet archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/labelling-palestine.pdf (consulté le 30 juin 2013).

(44) Commission Regulation (EC) n° 1580/2007 (as amended) in relation to fruits and vegetables and Council Regulation (EC) n° 479/2008 in relation to wine.

(45) Community legislation on the labelling of foodstuffs includes general provisions on the labelling of foodstuffs to be delivered to the consumer, as laid out in European Parliament and Council Directive 2000/13/EC.

arguant du fait que ce texte irait à l'encontre de l'Accord de Paris signé en 1994 prévoyant l'établissement d'une union douanière et monétaire entre Israël et l'Autorité. 80% des exportations palestiniennes sont à destination d'Israël (46). Les exportations depuis les territoires palestiniens vers l'UE ne représentent en effet que 7 millions € en 2012. Du fait du contrôle des frontières par Israël, les produits palestiniens sont parfois dotés d'un certificat d'origine israélien, facilitant ainsi leur circulation ainsi que leur exportation vers l'UE. Ce dilemme n'a pu être résolu par le Royaume-Uni, ni par l'UE d'ailleurs.

Le second type de problème posé par cette solution est relatif à la portée de l'avis technique britannique. Un cas juridique concret permet de constater sa faiblesse du fait de l'aspect conflictuel de cette question au Royaume-Uni. En février 2014, la Cour suprême du Royaume-Uni juge en appel le cas de deux activistes britanniques qui se sont enchaînés au magasin d'une compagnie israélienne, Ahava, située dans le quartier londonien de Covent Garden, après avoir été condamnés notamment pour violation de propriété (*criminal trespass*) par un juge de district (*district judge*) ; les accusés ont contesté ce jugement, arguant du fait que les activités d'Ahava ne sont pas légales (47), notamment parce que les produits vendus par la compagnie sont étiquetés « fabriqué par Dead Sea Laboratories Ltd, Dead Sea, Israel », alors qu'ils sont en réalité produits dans la colonie de Mitzpe Shalem ; et ils affirment donc que la compagnie est coupable d'induire en erreur le consommateur selon une réglementation britannique datant de 2008 visant à protéger le consommateur de pratiques commerciales déloyales et une autre portant sur les cosmétiques. Néanmoins, la Cour suprême estime que cette réglementation ne vise pas à « *se faire l'écho de désaccords territoriaux* » (48) et qu'une induction du consommateur en erreur n'a pu être commise puisqu'« *il serait très improbable qu'un consommateur souhaitant acheter des produits israéliens ne les achètent pas parce qu'ils ont été produit dans les territoires palestiniens occupés* » (49), rejetant ainsi l'appel des accusés. Le jugement de la Cour suprême s'oppose ainsi clairement à « l'esprit » de l'avis technique émis en 2009 par le Département pour l'environnement, l'alimentation et les affaires rurales.

En France, la « solution de l'étiquetage » n'est pas adoptée, bien que le Consulat général de France à Jérusalem agisse en ce sens dès 2009. L'« *inertie active* » (50) de la France face à cette question peut s'expliquer

(46) Tovah LAZAROFF, « Palestinian economic growth dropped in 2012 », *The Jerusalem Post*, 12 mars 2013, disponible sur le site Internet www.jpost.com/Middle-East/Palestinian-economic-growth-dropped-in-2012 (consulté le 20 juin 2013).

(47) United Kingdom Supreme Court, Ahava Judgement, 5 fév. 2014, disponible sur le site www.supremecourt.uk/decided-cases/docs/UKSC_2012_0198_PressSummary.pdf (consulté le 20 mai 2014).

(48) *Op. cit.*

(49) *Op. cit.*

(50) Sur les différents types de réaction de résistance des Etats membres liées à l'application de normes européennes en politique étrangère, cf. Sabine SAURUGGER / Fabien TERPAN, « Resisting norms in EU Foreign and Security Policy », *The EU in International Affairs IV*, Bruxelles, mai 2014 (consulté le 15 juin 2014).

par la conscience de son caractère éminemment conflictuel sur le territoire français. Un diplomate européen en poste à Jérusalem (51) fait ainsi remarquer l'importance de la communauté juive en France, la troisième au monde après Israël et les Etats-Unis, entre 420 000 et 550 000 selon les sources. De la même manière que l'importance de la communauté musulmane en France influence la position française vis-à-vis du conflit israélo-palestinien, celle de la communauté juive rend ainsi le gouvernement français particulièrement prudent vis-à-vis de la question des exportations israéliennes depuis les territoires occupés.

De fait, l'attitude française consiste plutôt à éviter tout conflit interne. Suite à des campagnes BDS (Boycott, Désinvestissement, Sanction) en France, consistant en la présence d'activistes dans certaines grandes surfaces de France appelant au boycott des produits israéliens, le ministère de la Justice et des Libertés envoie en février 2010 aux procureurs généraux près des cours d'appel une dépêche. Il leur rappelle le jugement du Tribunal de Bordeaux du 10 février 2010, condamnant ces agissements et estimant que ces campagnes constituent un acte de provocation publique à la discrimination puni par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 (52). En outre, il les enjoint à porter à sa connaissance ce type d'affaires à l'avenir et leurs développements. Deux ans après, le 22 février, est publié par le ministère de l'Intérieur français le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014 » (53) reprenant la dépêche de février 2010 afin d'illustrer sa volonté de lutter contre le boycott des produits israéliens en France. Le Bureau national de vigilance contre l'antisémitisme (BNVCA), qui répertorie les actes antisémites sur le territoire français à travers le réseau des centres culturels juifs, salue cette publication sur son site Internet (54).

L'affaire Brita illustre quant à elle la volonté de l'Allemagne de s'en remettre à l'UE face au problème des exportations israéliennes des territoires occupés du fait de sa « relation spéciale » avec Israël. Fin février 2010, peu après l'émission de la dépêche du ministère de la Justice français, la CJUE rend l'« arrêt Brita » (55). L'affaire débute au port d'Hambourg, dans le nord de l'Allemagne. L'entreprise allemande Brita importe des biens produits par l'entreprise israélienne Soda Club accompagnés d'un certificat indiquant que leur origine est Israël. Or il s'avère que Soda Club

(51) Entretien avec un diplomate européen, Jérusalem, 2012.

(52) Cf. Alain GRESH, « Quand la France laisse entrer les produits des colonies et poursuit ceux qui s'y opposent », *Le Monde diplomatique* (Blog « Nouvelles d'Orient »), 18 mars 2010, disponible à la page blog.mondediplo.net/2010-03-18-Quand-la-France-laisse-entrer-les-produits-des (consulté le 12 juin 2012).

(53) Cf. Ministère français de l'Intérieur, Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme 2012-2014, 15 fév. 2012, disponible sur le site Internet www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/ministere/plan-national-d-action-contre-racisme/downloadFile/attachedFile/Plan_national_d_action_contre_le_racisme_et_l_antisemitisme_2012_2014_-_version_definitive.pdf?nocache=1329321988.61 (consulté le 12 juin 2012).

(54) Cf. le site Internet www.sosantisemitisme.org/communiqu.asp?ID=630 (consulté le 12 juin 2012).

(55) Pour une analyse israélienne critique du cas Brita, cf. Sharon PARDO / Lior ZEMER, « Bilateralism and the politics of European judicial desire », *The Columbia Journal of European Law*, vol. XVII, n° 1, 2011.

produit alors ces biens à Mishor Adumim, un parc industriel situé dans la colonie de Maaleh Adumim à l'est de Jérusalem, en Cisjordanie. Les douanes d'Hambourg, dans le doute, adressent une demande aux douanes israéliennes afin de s'assurer que ces biens ont bel et bien été produits sur le territoire israélien selon les frontières de la Ligne verte (56). Les douanes israéliennes apportent une réponse partielle, indiquant que les produits concernés ont été produits dans les territoires mais sont placés sous l'autorité des douanes israéliennes, du fait de l'Accord de Paris de 1994 entre l'AP et Israël. Les douanes d'Hambourg, insatisfaites, demandent une réponse plus détaillée, que les douanes israéliennes ne fournissent pas. Les douanes d'Hambourg exigent alors que l'entreprise Brita s'acquitte des droits de douanes.

L'entreprise allemande décide alors de mener l'affaire devant le Tribunal de finance d'Hambourg (*Finanzgericht*). Le juge allemand en charge du dossier décide en 2008 de s'adresser à un juge de la CJUE à travers la procédure du renvoi préjudiciel, qui permet à une juridiction nationale d'un Etat membre d'interroger la CJUE sur l'interprétation ou la validité du droit communautaire dans le cadre d'un litige. C'est ainsi que, pour la première fois, la CJUE est appelée à se prononcer sur ce sujet épineux, cela, paradoxalement, sous l'impulsion d'un tribunal allemand. Selon une diplomate allemande en poste à Ramallah, cette situation peut s'expliquer par le fait qu'il était impossible au juge allemand de se prononcer sur ce cas en particulier (57).

Le juge allemand pose donc une série de questions au juge de la CJUE. Les produits exportés par Soda Club peuvent-ils bénéficier de l'exemption des droits de douane ? Celle-ci est-elle attribuée au titre de l'Accord d'association entre l'UE et Israël ou entre l'UE et l'AP ? Est-il de l'autorité des douanes d'un Etat membre de refuser automatiquement à un Etat tiers exportateur le bénéfice de l'exemption des droits de douane si ce dernier ne répond pas aux demandes de précisions de la part des autorités douanières concernant l'origine véritable des biens exportés (58) ?

Le jugement de la CJUE, rendu le 25 février 2010, donne logiquement raison aux douanes d'Hambourg (59). Sur la question relative à la charge de la preuve, elle affirme que les douanes allemandes ne sont pas liées par la preuve d'origine délivrée par l'entreprise exportatrice israélienne, Soda

(56) LIḠNADAL, ארצי, הפוריאלי מיחטשהה סכמ ילב וא סע [Exportations des territoires vers l'UE : avec ou sans droit de douane ?], *Yediot Aharonot*, 5 mars 2010, disponible sur le site Internet www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3857753,00.html (consulté le 14 juin 2012).

(57) Entretien avec une diplomate allemande de la Représentation de la République fédérale d'Allemagne à Ramallah, 4 sept. 2009.

(58) Court of Justice of the EU, Reference for a preliminary ruling from the Finanzgericht Hamburg – Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen, 1^{er} sept. 2008, disponible sur le site Internet eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:285:0026:0027:EN:PDF (consulté le 13 juin 2012).

(59) Court of Justice of the EU, Judgment of the Court in Case C 386/08, REFERENCE for a preliminary ruling under Article 234 EC, from the Finanzgericht Hamburg (Germany). 25 fév. 2010, disponible sur le site Internet euria.europa.eu/juris/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=rechercher&numaff=C-386/08 (consulté le 13 juin 2012).

Club dans ce cas, afin de déterminer l'origine réelle du produit. Pour ce qui est de l'exemption des droits de douane, la CJUE soutient que les autorités douanières d'un Etat membre peuvent refuser d'attribuer le traitement préférentiel prévu par l'Accord d'association entre l'UE et Israël lorsque les biens proviennent de Cisjordanie. La procédure du renvoi préjudiciel étant un moyen de garantir la sécurité juridique par une application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de l'UE, l'affaire Brita crée ainsi un précédent à même d'influencer toutes les douanes européennes à l'avenir.

* *
*

La présence d'intérêts bilatéraux ou la volonté de limiter le nombre de conflits internes rendent ainsi les Etats membres plutôt frileux au moment d'adopter des positions diplomatiques ou des politiques fortes en leur nom sur la question de Jérusalem. A cet égard, l'UE s'avère un atout précieux dans la mesure où son usage sur ce dossier de politique étrangère leur permet, selon les circonstances, de limiter les coûts politiques liés à l'adoption d'une position ou d'une politique particulière. Deux conclusions possibles découlent de ce constat. La première consiste à en déduire la faiblesse intrinsèque de la diplomatie communautaire et la prévalence durable des politiques étrangères étatiques. La seconde revient à affirmer la nécessaire progressive prise de responsabilité des instances communautaires afin de permettre une véritable cohérence des politiques des Etats membres avec les positions de l'UE. Or, malgré l'absence d'une véritable politique commune sur la question de Jérusalem, force est de constater que les usages de l'UE par ses Etats membres pour les motifs que nous avons vus amènent peu à peu l'UE à s'affirmer en tant qu'actrice sur ce dossier. Il en résulte une tension persistante entre cette prise de responsabilité communautaire et la volonté des Etats membres de préserver leur marge de manœuvre respective. Les récents développements communautaires liés au problème des exportations israéliennes provenant des colonies illustrent cela.

Il est en effet intéressant de noter que le cas allemand Brita et la « solution » britannique de l'étiquetage ont provoqué un effet d'entraînement au sein de l'UE. Le 14 mai 2012, le Conseil Affaires étrangères indique ainsi que « *l'UE et ses Etats membres réaffirment leur engagement à appliquer entièrement et effectivement la législation européenne existante ainsi que leurs accords bilatéraux applicables aux produits des colonies* » (60). Au mois d'août de la même année, la Commission européenne décide de publier une notification officielle (61) à l'intention des importateurs européens leur rappelant que

(60) Council of the European Union, Council conclusions on the Middle East peace process, 14 mai 2012, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130248.pdf (consulté le 24 avril 2013).

(61) EU Delegation in Tel Aviv, Clarification on the notice issued to EU importers, 15 août 2012, disponible sur le site Internet ceas.europa.eu/delegations/israel/press_corner/all_news/news/2012/20120815_en.htm (consulté le 10 oct. 2012).

« le régime préférentiel sera refusé aux produits pour lesquels la preuve de la marchandise indique que l'opération conférant le caractère originaire à la marchandise a eu lieu dans une localité située sur les territoires placés sous administration israélienne depuis juin 1967 » (62). Pour la première fois, les importateurs européens ont directement accès à une liste contenant tous les codes postaux des villes, villages ou zones industrielles situés dans les territoires occupés, dans le Golan, en Cisjordanie ou à Jérusalem-Est (63). La Commission enjoint ainsi ces derniers à consulter régulièrement la liste en question.

Concernant l'étiquetage, le 12 avril 2013, 13 Etats membres, notamment la France et le Royaume-Uni, signent une lettre dans laquelle ils soutiennent l'initiative prise par l'ancienne Haute Représentante pour les affaires étrangères, Lady Ashton, de préparer des lignes directrices (*guidelines*) à l'échelle communautaire sur cette question. Le Service européen d'action extérieure, ainsi que certains services de la Commission ont préalablement réalisé une cartographie des législations existantes relatives à l'étiquetage. Cette dernière souligne la complexité de la base légale applicable à l'étiquetage selon les secteurs, ainsi que les difficultés d'identifier clairement l'origine des produits des colonies. Dans une lettre adressée en juillet 2013 à la Commission européenne, Lady Ashton propose ainsi l'adoption d'une notification non contraignante par la Commission, du fait de la compétence non exclusive de la Commission en la matière. Néanmoins, même l'adoption d'une « *soft law* » communautaire s'avère une tâche ardue en présence de conflits d'intérêts entre l'UE et ses Etats membres. Certains Etats membres, même parmi les signataires de la lettre du 12 avril, ne soutiennent pas activement l'adoption d'une telle notification par la Commission. Ils ne souhaitent pas être contraints par des normes européennes vis-à-vis de cette question délicate – et préfèrent préserver une certaine autonomie d'action –, plus particulièrement dans un contexte politique très tendu entre Palestiniens et Israéliens. Or ces derniers se réfèrent tous deux à « la solution de l'étiquetage européenne » comme à un « boycott d'Israël », clairement pour des raisons opposées (64) : les uns afin d'accroître la pression diplomatique sur Israël, les autres afin de discréditer la politique de l'UE.

(62) Official Journal of the European Union, Notice to importers: imports from Israel to the EU, 3 août 2012, disponible sur le site eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:232:0005:0005:EN:PDF (consulté le 25 avr. 2013).

(63) Cf. le site Internet ec.europa.eu/taxation_customs/customs/technical-arrangement_postal-codes.pdf (consulté le 23 avr. 2013).

(64) Entretiens réalisés avec des fonctionnaires israéliens et européens en Israël en 2014.