

SUSPENDRE L'ACCORD D'ASSOCIATION UE-ISRAËL



Dans l'Accord d'association entre l'UE et Israël, l'article 2 précise que les relations entre les parties sont fondées sur le respect des droits humains et que ce principe constitue un élément essentiel de l'accord. Au vu des violations graves et répétées de ceux-ci et du droit international commises par Israël dans le Territoire palestinien occupé, l'UE doit suspendre cet accord d'association jusqu'à ce qu'Israël respecte ses obligations internationales, puisqu'elle se targue de fonder son action extérieure sur le respect des droits humains.

CNCD

11.11.11

ACCORD D'ASSOCIATION UE-ISRAËL

L'Accord d'association entre l'Union européenne et Israël¹ est un des huit accords d'association signés par l'UE avec ses voisins de la rive sud-méditerranéenne (Liban, Jordanie, Égypte, Tunisie, Algérie, Maroc, Israël et l'Autorité palestinienne²) dans la foulée du partenariat euro-méditerranéen en 1995³.

Tout comme pour les autres accords d'association, ses objectifs sont multiples, instaurant à la fois un dialogue régulier en matière de politique et de sécurité entre l'Union européenne et Israël, une coopération économique, commerciale et financière, notamment via l'établissement d'une zone de libre-échange et un accès préférentiel aux marchés respectifs des partenaires, et enfin, une coopération culturelle et en matière de migrations.

Les accords d'association ont un caractère mixte, portant à la fois sur des compétences communautaires et nationales.

L'Accord d'association UE-Israël entre en vigueur en 2000. Il constitue le cadre juridique principal des relations bilatérales entre l'UE et Israël depuis lors.

La mise en œuvre de l'Accord d'association est évaluée lors de conseils d'association annuels au niveau ministériel, et de comités d'association organisés au niveau des hauts fonctionnaires. Entre 2012 et 2022, aucun conseil d'association ne s'est tenu en raison de désaccords sur les violations par Israël du droit international humanitaire et des droits humains. Malgré l'opposition exprimée par la société civile palestinienne et de nombreuses ONG internationales⁴, les réunions ont repris en octobre 2022.

CLAUSE DES DROITS HUMAINS

L'article 21 du Traité de l'Union européenne établit les principes de son action extérieure : « *L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international* ». La suite de l'alinéa 1 de l'article souligne en outre que « *L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa* »⁵.

Les gouvernements belges successifs ont également utilisé ces principes pour guider leur politique étrangère. C'est le cas du gouvernement Arizona dont l'accord de coalition souligne : « *Nous défendons vigoureusement l'ordre international, ancré dans le droit international et les accords multilatéraux car nous pensons qu'il s'agit de la seule voie vers une paix et une sécurité durables* ».

C'est dans l'esprit de l'article 21 TUE que l'Union européenne a introduit dans la plupart de ses accords bilatéraux une clause dite « de droits humains » ou « démocratique », considérée comme une partie essentielle des accords, et qui permet à une des parties de prendre des mesures lorsque l'autre partie viole ces principes.

Voici ce que stipule l'article 2 de l'Accord d'association UE-Israël : « *Les relations entre les parties, ainsi que toutes les dispositions de l'accord lui-même, sont fondées sur le respect des droits humains et des principes démocratiques, qui guide leur politique intérieure et internationale et constitue un élément essentiel du présent accord* ».

Le préambule stipule par ailleurs « *l'importance que les parties attachent au principe de la liberté économique et aux principes de la Charte des Nations Unies, notamment le respect des droits de l'homme et de la démocratie, qui constituent le fondement même de l'Association* ».

L'UE a déjà imposé des mesures appropriées, soit la plupart du temps une suspension partielle, au titre de la clause relative aux droits humains en réponse à des violations extrêmement graves des droits humains dans des pays tiers⁶. L'exemple le plus illustratif est la suspension partielle par l'Union européenne de son accord de coopération avec la Syrie face à crise aiguë de droits humains découlant de la répression de la révolution dans le pays en 2011. Dans sa décision de suspendre, l'UE évoque « *la violation manifeste des principes de la Charte des Nations Unies qui constituent la base de la coopération entre la Syrie et l'Union européenne* »⁷.

PROCÉDURE

L'article 79 de l'Accord d'association stipule que « *Si l'une des parties considère que l'autre n'a pas respecté une obligation prévue par l'accord, elle peut prendre des mesures appropriées* ». Sauf si l'urgence le requiert, l'UE doit donc soumettre les informations au Conseil d'association pour parvenir à une solution avec

¹ Euro-Mediterranean agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, 21 June 2006, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/israel/documents/eu_israel/asso_agree_en.pdf / ² Un accord d'association avec la Syrie avait été préparé mais n'a jamais été signé. Voir : Accords euro-méditerranéens d'association : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=LEGISSUM:r14104> / ³ Nathalie Janne d'Othée, *Pour un partenariat euro-méditerranéen en faveur du développement durable*, Point Sud n° 19 - CNCD-11.11.11, novembre 2020, <https://www.cncd.be/etude-point-sud-partenariat-euro-mediterraneen-developpement-durable> / ⁴ Cancel the EU-Israel Association Council, ECCP, 26 September 2022, <https://www.eccpalestine.org/cancel/>; Letter from Amnesty International to Josep Borrell and Eamon Gilmore, 23 September 2022 https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2022/09/TIGO_IOR_10_2022_3262_AI-Recs-Ahead-EU-Israel-Assoc-Council.pdf / ⁵ Article 21 § 1 du Traité sur l'Union européenne : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF / ⁶ European Parliament, Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission to a parliamentary question on Human rights clauses — suspensions from Afzal Khan (S&D), 5 May 2015, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-008626-ASW_EN.html; illustration publiée par ECFR sur le sujet : <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2025/02/Suspension-of-EU-Association-Agreements.jpg> / ⁷ Décision du Conseil du 2 septembre 2011 portant suspension partielle de l'application de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne (2011/523/UE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011D0523>

Israël. En cas d'urgence particulière ou lorsque la discussion au sein du Conseil d'association ne conduit pas à une solution, l'UE peut prendre des mesures appropriées, dont la suspension partielle ou totale de l'accord.

La question de savoir si la violation de l'article 2 par Israël constitue un cas d'urgence particulière relève d'une décision politique.

Quant à la décision de suspendre l'Accord d'association, elle doit être prise par le Conseil sur base d'une proposition établie par la Commission ou la Haute représentante pour les relations extérieures, dépendant de leurs compétences (art. 218 TFUE, para 3 & 9). Le Conseil peut également demander à la Commission de présenter une telle proposition, à la majorité simple (art. 241 TFUE). Pour suspendre l'entièreté de l'accord, l'unanimité est requise au Conseil. De même que pour la suspension du dialogue politique. La suspension des dispositions commerciales de l'accord peut quant à elle être prise à la majorité qualifiée des États membres (art. 207 TFUE)⁸.

Rappelons également qu'en tant que « gardienne des traités », la Commission européenne a la responsabilité d'assurer que les traités sont respectés et correctement mis en œuvre (Article 17 TUE), en ce compris l'article 2 de l'Accord d'association.

MISE EN ŒUVRE

La question du respect du droit international et des droits humains par Israël dans le cadre de l'Accord d'association a rapidement posé question. Deux ans après l'entrée en vigueur de l'Accord d'association UE-Israël, le Parlement européen vote ainsi en faveur d'une résolution demandant à la Commission et au Conseil de suspendre l'Accord d'Association UE-Israël au vu des violations du droit international humanitaire commises par l'armée israélienne lors de la campagne militaire menée dans le Territoire palestinien occupé en 2002⁹. Mais comme précisé plus haut, la décision d'une suspension réside dans les mains du Conseil.

C'est dans le contexte post-7 octobre 2023 que la suspension de l'Accord d'association arrive sur la table du Conseil. En février 2024, l'Irlande et l'Espagne adressent en effet une lettre à la Commission européenne pour lui demander de passer en revue le respect par Israël de ses obligations au regard de l'article 2 de l'Accord d'Association UE-Israël¹⁰. La Belgique a soutenu l'initiative de ces deux pays lors des Conseils des Affaires étrangères qui ont suivi. À la mi-février 2025, aucune réponse n'a encore été donnée par la Commission européenne à cette demande. Seul l'ancien Haut représentant Josep Borrell a demandé au Représentant

spécial de l'UE pour les droits humains, Olof Skoog, de réaliser une évaluation du respect par Israël de l'article 2 de l'Accord d'association. En novembre 2024, sur base de cette évaluation, le Haut représentant a appelé les États membres à suspendre le dialogue politique avec Israël, seule proposition qui relève de sa compétence¹¹. Nécessitant l'unanimité des États membres, cette proposition de Josep Borrell est restée lettre morte. Un article publié en décembre 2024 par The Intercept révèle que les États membres ont reçu l'évaluation de Skoog en amont du Conseil des Affaires étrangères du 18 novembre 2024. L'article révèle que le contenu du rapport Skoog reprend les conclusions existantes de nombreux rapports de l'ONU et comme le révèle The Intercept, « *bien que l'évaluation n'ait pas épargné le Hamas et le Hezbollah, les propos les plus virulents ont été réservés aux forces de défense israéliennes* »¹².

OBLIGATIONS DES ÉTATS MEMBRES

L'obligation de suspendre l'Accord d'association ne découle pas seulement d'une conséquence de la violation de son article 2 mais trouve aussi plus largement son fondement dans plusieurs traités et dispositions du droit international public.

Plusieurs articles de conventions de droit international humanitaire et des droits humains soulignent en effet la responsabilité des États tiers en cas de violation de celles-ci. Ainsi l'article 1 commun aux Conventions de Genève stipule que « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances* ».

Dans son avis du 19 juillet 2024¹³, la Cour internationale de justice a fait état de certaines de ces obligations en soulignant qu'Israël a violé certaines obligations erga omnes, c'est-à-dire qui « *concernent tous les États* » et, « *vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés* ». Parmi ces obligations « *figurent celle de respecter le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et celle qui découle de l'interdiction de l'acquisition de territoire par la force, ainsi que certaines obligations incombant à Israël au regard du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme* » (§ 274).

À ce titre, elle souligne que « *Tous les États doivent veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin à toute entrave à l'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination résultant de la présence illicite d'Israël dans le Territoire palestinien occupé.* » (§ 279).

⁸ Soit 55 % des États membres [c'est-à-dire 15 États] représentant au moins 65 % de la population de l'Union européenne / ⁹ European Parliament resolution on the Middle East, 10 April 2002, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-5-2002-0173_EN.html / ¹⁰ "Why Varadkar, Sanchez are challenging EU-Israel relations, Tony Connelly", RTE, 18 February 2024, <https://www.rte.ie/news/2024/02/18/1432805-eu-israel-relations-analysis/>; Lettre entière publiée par la correspondante d'Euronews Shonna Murray sur son compte X le 14 février 2024, https://x.com/ShonnaMurray_/status/1757727377826713691 / ¹¹ « War in Gaza: we cannot continue with business as usual », EEAS, HRVP blog, 15 November 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/war-gaza-we-cannot-continue-business-usual_en?channel=eeas_press_alerts&date=2024-11-15&newsid=0&langid=en&source=mail / ¹² "EU Officials Will Claim Ignorance of Israel's War Crimes. This Leaked Document Shows What They Knew", Arthur Neslen, The Intercept, 23 December 2024, <https://theintercept.com/2024/12/23/eu-report-israel-war-crimes-complicity/> / ¹³ CIJ, Avis consultatif sur les conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, 19 juillet 2024, <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/186>

NOTE POLITIQUE

42#

MOYEN-ORIENT

Par ailleurs, elle a rappelé que le risque plausible de génocide qu'elle a établi le 26 janvier 2024 dans l'affaire Afrique du Sud contre Israël pour non-respect de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide à Gaza entraîne également l'obligation pour les États tiers « *d'employer tous les moyens étant raisonnablement à leur disposition pour prévenir le crime de génocide* »¹⁴.

En refusant d'activer l'article 2 de l'Accord d'association malgré les preuves multiples et les condamnations d'Israël pour violation du droit international, l'Union européenne se met non seulement en contradiction avec ses propres valeurs, mais elle entraîne un risque de décrédibilisation pour les clauses de ce type dans l'ensemble des accords bilatéraux qu'elle a ratifiés.

¹⁴ Commentaires sur la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948), Bureau pour la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger, Nations Unies, <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Genocide%20Convention-FactSheet-FR.pdf>

RECOMMANDATIONS

Au vu des violations graves et répétées du droit international et des droits humains et donc de l'article 2 de l'Accord d'association par Israël, et au vu des obligations des États membres de l'Union européenne découlant entre autres des récents avis et ordonnances de la CIJ :

- > Le **Conseil européen** doit décider de suspendre l'ensemble de l'Accord d'Association UE-Israël (unanimité), et en particulier le volet commercial de l'accord (majorité qualifiée);
- > La **Commission européenne** doit examiner et demander des justifications à Israël pour son absence de respect de l'Accord d'association et proposer des mesures appropriées au Conseil;
- > Le **Parlement européen** doit utiliser son poids politique pour exercer une pression sur le Conseil et sur la Commission pour qu'ils assument leurs responsabilités;
- > Les **États membres de l'UE** doivent demander à la Commission de rédiger d'ores et déjà une proposition de suspension de l'Accord d'association UE-Israël (majorité simple). Cette proposition devrait ensuite être approuvée par les États membres en cas de non-respect persistant de l'accord par Israël;
- > Les **réunions du conseil d'association** doivent être suspendues tant que les violations de l'article 2 persistent, sauf lorsqu'elles sont convoquées spécifiquement pour traiter de ces violations.

CNCD-11.11.11

+ 32 (0) 2 250 12 30 / publications@cncd.be
www.cncd.be/Publications

CONTACT

Nathalie Janne d'Othée
chargée de Programmes Moyen-Orient
et Afrique du Nord au CNCD-11.11.11
+32 (0) 2 250 12 68
nathalie.janne@cncd.be



Cette publication est financée par l'Union européenne.
Son contenu relève de la seule responsabilité du CNCD-11.11.11 et ne reflète pas nécessairement les vues de l'Union européenne.