

**LA POLITIQUE DE DIFFÉRENCIATION
DE L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉGARD
DES PRODUITS ORIGINAIRES
DES COLONIES ISRAÉLIENNES :
QUELS FONDEMENTS EN DROIT EUROPÉEN
ET INTERNATIONAL ?**

PAR

François DUBUISSON*

ET

Ghislain POISSONNIER**

RÉSUMÉ

Depuis 2012, l'Union européenne s'est engagée dans une politique de « différenciation », consistant à établir, dans ses relations avec Israël, une distinction entre les productions et activités économiques menées en territoires palestiniens occupés et celles se situant en territoire israélien, en deçà de la ligne verte. Cette politique a fait l'objet de contestations sur le plan juridique par le gouvernement israélien ou certains auteurs, qui considèrent que les mesures adoptées ont un fondement juridique incertain, et constituent une discrimination inacceptable, singularisant l'État d'Israël. Dans la présente étude, il est montré que cette politique n'est en réalité que la mise en œuvre minimale d'obligations internationales à charge de l'U.E. et de ses États membres. Ces obligations sont la résultante, d'une part, du régime juridique lié au statut des territoires palestiniens et des colonies israéliennes et, d'autre part, de l'application des accords commerciaux conclus avec Israël. S'il existe une certaine disparité dans la manière dont sont menées les relations commerciales de l'U.E. avec divers territoires placés sous occupation, il ne peut en être inféré l'existence d'une discrimination concernant le cas d'Israël, la jurisprudence de la Cour de justice de l'U.E. s'avérant en définitive assez cohérente dans l'exigence de respect du droit international par les autorités européennes. Il faut en définitive constater que les mesures de différenciation visant les produits des colonies israéliennes apparaissent insuffisantes au regard des exigences du droit international, qui imposeraient davantage l'interdiction pure et simple de l'importation des produits en provenance des colonies israéliennes.

* Professeur, Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles (U.L.B.).

** Magistrat.

ABSTRACT

Since 2012, the European Union has been engaged in a policy of “differentiation”, consisting in distinguishing, in its relations with Israel, between production and economic activities carried out in the occupied Palestinian territories and those located in Israeli territory, below the Green Line. This policy has been the subject of legal challenges by the Israeli government or some authors, who consider that the measures adopted have an uncertain legal basis and constitute unacceptable discrimination, singling out the State of Israel. In this study, it is shown that this policy is in reality only the minimal implementation of international obligations binding the EU and its Member States. These obligations are the consequence, on the one hand, of the legal regime relating to the status of the Palestinian territories and Israeli settlements and, on the other hand, of the implementation of the trade agreements concluded with Israel. While there is some disparity in the way in which the EU’s trade relations with various territories under occupation are conducted, this cannot be taken to mean that there is discrimination in the case of Israel, as the case law of the EU Court of Justice is ultimately quite consistent with the requirement that the European authorities respect the relevant rules of international law. In the end, it must be noted that the differentiation measures targeting Israeli settlement products appear insufficient in view of the requirements of international law, which would impose a greater outright ban on the import of products from Israeli settlements.

Depuis les conclusions du Conseil de l’Union européenne (U.E.) adoptées le 10 décembre 2012, l’U.E. s’est engagée dans une politique active de « différenciation », visant à garantir que « — conformément au droit international — tous les accords entre l’État d’Israël et l’Union européenne indiquent clairement et expressément qu’ils ne s’appliquent pas aux territoires occupés par Israël en 1967, à savoir le plateau du Golan, la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza » (1). Cette politique a donné lieu à l’adoption en 2013 de « Lignes directrices » qui excluent les entreprises, institutions publiques et associations israéliennes installées ou ayant des activités dans les colonies israéliennes situées dans les territoires occupés de tous les programmes d’aide européens (2). Elle a également abouti à l’adoption en 2015 d’une « Communication interprétative » invitant les États membres à prévoir dans leur législation un étiquetage spécifique pour les produits issus des colonies israéliennes vendus sur le marché européen (3). Enfin, une série

(1) Conclusions du Conseil sur le Processus de Paix au Proche-Orient, 10 décembre 2012, § 4. Disponible sur http://www.convivium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/134255.pdf; voy. aussi, dans un sens similaire, la résolution du 10 septembre 2015 du Parlement européen (2015/2685 (RSP)).

(2) 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’U.E. à partir de 2014, *J.O.*, C 205 du 19 juillet 2013, p. 9.

(3) « Communication interprétative relative à l’indication de l’origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967 », 2015/C 375/05, *J.O.*, C 375 du 12 novembre 2015, p. 4. Elle a été transposée en droit français par un « Avis aux opérateurs économiques relatif à l’indication de l’origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967 », *J.O.R.F.*, 24 novembre 2016, texte n° 81; voy. P. VELILLA, « Le conflit sur l’étiquetage des produits

d'« Avis aux importateurs » a été prise afin de s'assurer que les produits des colonies israéliennes ne bénéficient pas d'un accès douanier préférentiel au marché européen (4). L'arrêt *Brita* (5) rendu en 2010 par la Cour de justice de l'Union européenne (C.J.U.E.) a confirmé que les produits provenant des colonies ne peuvent bénéficier du tarif douanier préférentiel attribué aux marchandises israéliennes, au terme de l'accord d'association U.E.-Israël (6) et sont donc taxés comme ceux issus d'États tiers avec lesquels l'U.E. n'a pas d'accord douanier.

Cette politique européenne consistant à établir une différenciation entre les productions et activités économiques menées en territoires palestiniens occupés et celles se situant en Israël en deçà des lignes de 1967 a été contestée sur le plan juridique par le gouvernement israélien (7), de même que par certains auteurs (8). En substance, il est prétendu que les mesures européennes opérant une distinction entre les produits provenant d'Israël et ceux issus des colonies installées en Cisjordanie et à Jérusalem-Est auraient un fondement

des colonies israéliennes dans les territoires occupés», *Droit rural*, 2017, pp. 24-25; *R.G.D.I.P.*, 2017, p. 417, obs. H. RASPAIL.

(4) Voy. « Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la communauté », 2001/C 328/04, *J.O.*, C 328/6 du 23 novembre 2001; « Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la communauté », 2005/C 20/02, *J.O.*, C 20/02 du 25 janvier 2005; « Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans l'Union européenne », 2012/C 232/03, *J.O.*, C 232/5 du 3 août 2012. Ce dernier Avis est transposé en France par un « Avis important concernant les marchandises importées en provenance d'Israël à destination de l'Union européenne » de la Direction générale des douanes et des droits indirects de 2013, disponible sur <http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/datadouane/avis-importateurs/2013/avis-aux-importateurs-israel.pdf>.

(5) C.J.U.E., 25 février 2010, *Firma Brita GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C-386/08, *Europe*, 2010, comm. 130, obs. D. SIMON. Comme l'avait relevé l'avocat général, « la question de la règle d'origine et de l'étendue du champ d'application territorial de l'accord C.E.-Israël est l'objet, depuis de nombreuses années, d'un différend qui oppose la Communauté à l'État d'Israël » (conclusions de l'avocat général Yves Bot, C-386/08, présentées le 29 octobre 2009, § 26).

(6) Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, du 20 novembre 1995, *J.O.*, L 147 du 21 juin 2000, p. 3. Cet accord, entré en vigueur le 1^{er} juin 2000 et qui remplace l'ancien accord de coopération signé en 1975, organise les relations commerciales entre les deux parties. Le texte s'applique au territoire de l'État d'Israël, sans pour autant en préciser ses limites. Afin d'appliquer cet accord, l'U.E. a établi une liste de localités considérées comme situées au-delà de la « ligne verte », en territoires palestiniens occupés (liste disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/euisrael-technical-arrangement_fr).

(7) Voy. le communiqué du ministère des Affaires étrangères israélien du 11 novembre 2015 : « *We regret that the EU has chosen, for political reasons, to take such an exceptional and discriminatory step, inspired by the boycott movement [...]. It is puzzling and even irritating that the EU chooses to apply a double standard concerning Israel, while ignoring that there are over 200 other territorial disputes worldwide, including those occurring within the EU or on its doorstep* » (« MFA response to EU decision regarding product labeling », <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2015/Pages/Israel-condemns-EU-decision-on-labeling-11-Nov-2015.aspx>).

(8) M. JEAN-BAPTISTE-ALTBUCH, « Le problème de l'identification des produits importés de territoires contestés : le cas d'Israël », *J.D.I.*, 2017, pp. 99-116; E. KONTOROVICH, « Economic Dealings with Occupied Territories », *Columbia Journal of Transnational Law*, 2015, pp. 584-637.

juridique incertain, ce qui les rendrait constitutives d'une discrimination inacceptable, singularisant l'État d'Israël.

En France, la mise en œuvre de la politique d'étiquetage a donné lieu à un recours devant le Conseil d'État, qui met en cause la validité de l'avis imposant une indication spécifique pour les produits issus des colonies israéliennes. Le Conseil d'État a choisi de saisir la C.J.U.E. d'une question préjudicielle à cet égard, visant à déterminer si le droit européen exige une mention d'origine particulière pour les produits provenant des colonies installées en territoires occupés (9). Cette procédure amènera la Cour à se pencher sur le contenu des règles de l'U.E. en matière d'indication d'origine, mais également à examiner les règles de droit international qui sous-tendent la politique de différenciation de l'U.E.

Dans la présente étude, il sera montré que cette politique, loin d'être une mesure de discrimination ou de singularisation d'un État, n'est en réalité que la mise en œuvre minimale d'obligations internationales à charge de l'U.E. et de ses États membres. Ces obligations sont la résultante, d'une part, du régime juridique lié au statut des territoires palestiniens (10) et des colonies israéliennes (11) (I) et, d'autre part, de l'application des accords commerciaux conclus avec Israël (II). S'il faut constater une certaine disparité dans la manière dont sont menées les relations commerciales de l'U.E. avec divers territoires placés sous occupation, il ne peut en être inféré l'existence d'une discrimination concernant le cas d'Israël, la jurisprudence de la Cour de justice de l'U.E. s'avérant en définitive assez cohérente dans l'exigence de respect du droit international par les autorités européennes (III). Il faut même plutôt observer que les mesures de différenciation visant les produits des colonies israéliennes apparaissent être insuffisantes au regard des exigences du

(9) Conseil d'État, ordonnance du 8 mai 2018, n° 407147, *Droit rural*, 2018, comm. 208, obs. Fr. DUBUISSON et G. POISSONNIER; C.J.U.E., *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, C-363/18. La présente étude a été finalisée avant la publication des conclusions rendues par l'avocat général Gerald Hogan dans cette affaire, qui rejoignent très largement notre analyse (conclusions présentées le 13 juin 2019).

(10) Dans cette étude, le choix est fait de recourir au vocable de « territoires palestiniens » et non de « Palestine ». L'État de Palestine, proclamé le 15 novembre 1988, est actuellement reconnu par 138 États. Au sein de l'U.E., Malte, Chypre, la République tchèque et la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie, la Pologne (tous depuis 1988) et la Suède (depuis 2014) reconnaissent la Palestine comme État. Tel n'est pas le cas des autres États membres de l'U.E., qui tout comme les institutions européennes, continuent donc de faire usage de ce vocable de « territoires palestiniens ». Par ailleurs, depuis 2012, la Palestine est État non membre observateur des Nations Unies (AGNU, Rés. 67/19, 29 novembre 2012; voy. G. POISSONNIER, « La Palestine, État non membre observateur de l'Organisation des Nations Unies », *J.D.I. Clunet*, 2013, pp. 427 et s.). En tout état de cause, l'existence et la reconnaissance de la Palestine comme un État n'ont sur le plan juridique aucune influence sur la qualification de la situation d'occupation telle qu'elle prévaut depuis 1967.

(11) À Jérusalem-Est, annexé par Israël en 1967, 210 000 colons israéliens sont installés, tandis que 400 000 sont établis en Cisjordanie (Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Lynk, 23 octobre 2017, A/72/556, §§ 46-47).

droit international, qui imposeraient davantage l'interdiction pure et simple de l'importation des produits en provenance des colonies israéliennes (IV).

I. — L'ÉTABLISSEMENT DE COLONIES ISRAËLIENNES
EN TERRITOIRE OCCUPÉ CRÉE UNE SITUATION ILLÉGALE
ENTRAÎNANT DES OBLIGATIONS POUR LES ÉTATS TIERS
DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

Le point de départ de la politique de différenciation établie par l'U.E. est le constat de l'illégalité créée par l'installation de colonies de peuplement en territoire palestinien occupé. On lit ainsi dans les conclusions du Conseil de l'U.E. adoptées le 10 décembre 2012 :

« L'Union européenne est profondément consternée par les projets israéliens d'extension des colonies de peuplement en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est [...] et s'y oppose fermement. [...] [Elle] répète que ces colonies sont illégales au regard du droit international et qu'elles constituent un obstacle à la paix » (12).

Il est en effet bien établi que la colonisation et les mesures qui l'accompagnent constituent des violations flagrantes du droit international (A), violations dont l'existence entraîne des obligations particulières pour les États tiers dans leurs relations avec Israël, notamment sur le plan économique (B).

A. — *L'illégalité des colonies israéliennes
en droit international*

Depuis sa victoire militaire lors de la Guerre des Six jours en 1967, l'État d'Israël occupe la Cisjordanie et formule des prétentions territoriales sur ce territoire. Il a annexé Jérusalem-Est ainsi que le plateau du Golan syrien. Depuis son entrée en possession de ces territoires, il y mène une politique d'installation de colonies de peuplement (13), estimant qu'une telle politique n'est pas illégale (14). Le point de départ de la contestation de la politique de différenciation menée par l'U.E. consiste à considérer que les territoires conquis par Israël en 1967 sont des territoires « disputés » au statut juridique indéterminé dans l'attente d'un règlement final (15). Il s'ensuivrait qu'aucun

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

(13) Les autorités israéliennes utilisent généralement le terme « d'implantations » pour désigner les colonies de peuplement. Les Résolutions des Nations Unies parlent de « colonies », de « colonies de peuplement » ou « d'implantation de colonies de peuplement ».

(14) Ministère israélien des Affaires étrangères, « Israel, the Conflict and Peace: Answers to frequently asked questions », 30 décembre 2009, http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Issues/Pages/FAQ_Peace_process_with_Palestinians_Dec_2009.aspx.

(15) M. JEAN-BAPTISTE-ALTBUCH, *op. cit.*, pp. 100-105 ; A. BELL et E. KONTOROVICH, « Palestine, *Uti Possidetis Juris* and the Borders of Israel », *Arizona Law Review*, 2016, pp. 633-692.

régime juridique clair ne permettrait d'encadrer les relations commerciales avec l'État exerçant sa juridiction *de facto* sur ces territoires.

Il est pourtant indéniable que le plateau du Golan (territoire syrien) et les territoires palestiniens (Jérusalem-Est, la Cisjordanie et la bande de Gaza (16)) constituent juridiquement des « territoires occupés », dans lesquels la 4^e Convention de Genève (17), qui régit les situations d'occupation, est applicable. Telle est la position constante du Conseil de sécurité des Nations Unies (18), de l'Assemblée générale (19) et de la Cour internationale de Justice (C.I.J.) (20). L'article 49, § 6, de ladite Convention interdit à la puissance occupante le « transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle ».

Il s'ensuit que la politique d'installation de colonies de peuplement menée par l'État d'Israël en territoire palestinien occupé est contraire à la 4^e Convention de Genève, comme l'a énoncé le Conseil de sécurité dans sa résolution 465, du 1^{er} mars 1980 :

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

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

(16) La persistance de la situation d'occupation de la bande de Gaza, en dépit du retrait israélien intervenu en 2005, est confirmée par le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale dans son rapport rendu sur l'affaire du Mavi Marmara : « Bien que les autorités israéliennes affirment ne plus occuper Gaza, le point de vue prédominant au sein de la communauté internationale, au vu de l'ampleur et de l'étendue du contrôle qu'a conservé Israël sur le territoire de Gaza à l'issue de son désengagement en 2005, veut que ce pays demeure une puissance occupante, au regard du droit international » (Bureau du Procureur, Cour pénale internationale, « Situation relative aux navires battant pavillon comorien, grec et cambodgien — Rapport établi au titre de l'article 53-1 », 6 novembre 2014, § 16, p. 5).

(17) 4^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, voy. notamment art. 47 et s. (section III « Territoires occupés »).

(18) Voy. not. les résolutions 271 (1969), 298 (1971), 446 (1979), 452 (1979), 471 (1980), 476 (1980), 681 (1990), 694 (1991), 799 (1992), 904 (1994) et 1296 (2000).

(19) Voy. not. les résolutions 36/15 de 1981, 39/99 de 1984, 45/83 de 1990, 51/128 de 1996, 10/2 de 1997, 54/77 de 1999, 55/131 de 2000, 56/60 de 2001, 56/56 de 2002, 57/126 et 58/97 de 2003, 59/123 de 2004, 61/184 de 2007.

(20) C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, *C.I.J. Recueil*, 2004, not. § 101.

Cette illégalité a été rappelée régulièrement par le Conseil de sécurité (21) et l'Assemblée générale (22) et clairement exprimée par la Cour internationale de Justice, dans son avis rendu en 2004 :

« À cet égard, les informations fournies à la Cour montrent qu'à partir de 1977 Israël a mené une politique et développé des pratiques consistant à établir des colonies de peuplement dans le territoire palestinien occupé, contrairement aux prescriptions ainsi rappelées du sixième alinéa de l'article 49. [...] La Cour conclut que les colonies de peuplement installées par Israël dans le territoire palestinien occupé (y compris Jérusalem-Est) l'ont été en méconnaissance du droit international » (23).

La politique israélienne de colonisation doit également être considérée comme constituant une violation du droit du peuple palestinien à l'auto-détermination (24). Dans la résolution 465, le Conseil de sécurité « considère que toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure institutionnelle ou le statut des territoires palestiniens et des autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, ou de toute partie de ceux-ci n'ont aucune validité en droit ». Ainsi, la politique de colonisation a pour effet d'altérer le statut des territoires palestiniens occupés, en confortant l'annexion de Jérusalem-Est et en fragmentant le territoire de la Cisjordanie en petites enclaves (25). Elle vise également à bouleverser la composition de la population sur de larges portions du territoire palestinien pour consolider un fait accompli préjugant de l'issue d'un éventuel accord de règlement du conflit israélo-palestinien.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique de colonisation s'accompagne de nombreuses violations des droits fondamentaux (26) de la population palestinienne, comme l'expropriation de terres, les entraves à la libre circulation, la construction du mur dont le tracé est illégal, l'accaparement de ressources naturelles, l'établissement d'un régime juridique discriminatoire (27)... Comme le constate le Secrétaire général des Nations Unies, « les activités israéliennes d'implantation, les mesures de sécurité adoptées en

(21) Voy. not. les résolutions 446 et 452 de 1979, 465, 471, 476 et 478 de 1980, 497 de 1981, 592 de 1986, 605 et 607 de 1988, 677 de 1990, 694 et 726 de 1991, 799 de 1992.

(22) Voy. aussi les différentes résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies : 36/147 C, 37/88 C, 38/79 D, 40/161 D, 44/48 A, § 8, e, 8 décembre 1989 ; 45/74 A, § 8, e, 11 décembre 1990 ; 51/135, 13 décembre 1996, § 2 ; 52/66, 10 décembre 1997, §§ 1 et 3 ; E5-10/2, 25 avril 1997, §§ 1-5 ; E5-10/3, 15 juillet 1997, §§ 1 et 3-5 ; A/Res. 54/78, 6 décembre 1999, §§ 1 et 3 ; 55/132, 8 décembre 2000, § 1 ; A/RES/59/123, 10 décembre 2004.

(23) C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, § 120.

(24) *Ibid.*, §§ 118 à 122.

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

(26) C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, §§ 133 et s.

(27) *Ibid.*

vue de protéger les colons et leurs déplacements, et les violences commises par des colons israéliens contre les Palestiniens et leurs biens sous-tendent la plupart des violations des droits de l'homme des Palestiniens en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est» (28).

C'est donc à l'aune de l'existence de cette situation d'illégalité internationale (29) que doit s'évaluer l'adoption par l'U.E. de mesures de différenciation, et notamment celle visant à distinguer les produits en provenance des colonies de ceux originaires d'Israël proprement dit. Comme on le verra dans le point suivant, ces mesures ne constituent que la mise en œuvre d'obligations internationales existant à charge des États tiers.

B. — *L'obligation de ne pas reconnaître d'effets juridiques aux colonies et de ne prêter aucune assistance à leur maintien*

Les violations graves du droit international liées à l'établissement de colonies par Israël engendrent pour les États tiers des conséquences juridiques, sous forme d'obligations « de ne pas reconnaître » la situation illégale créée du fait de ces violations, de ne pas « prêter aide ou assistance » au maintien de cette situation, et de « faire respecter » le droit international.

Ces obligations ont été énoncées par la C.I.J. dans son avis relatif à la Namibie. La Cour a déduit de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie l'obligation « de s'abstenir de tous actes et en particulier de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de cette présence » (30) ainsi que l'obligation « de n'accorder à l'Afrique du Sud, pour son occupation de la Namibie, aucune aide ou aucune assistance quelle qu'en soit la forme » (31).

Les obligations de « non-reconnaissance » et de « non-assistance » incombant aux États et aux organisations internationales ont par la suite été reconnues comme coutumières et codifiées par la Commission du droit international à l'article 41 des Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (32) et à l'article 42 du Projet d'articles sur la responsabilité des

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

(29) L'U.E. indique régulièrement que les activités de colonisation du gouvernement israélien sont « contraires au droit international » (Conseil des affaires générales/rerelations extérieures de l'U.E., 22 janvier 2007, BRU-07E75). Voy. aussi G. POISSONNIER et P. OSSELAND, « Les colonies israéliennes de Cisjordanie en droit international », *R.G.D.I.P.*, 2010, pp. 63 et s.

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

(31) *Ibid.*, p. 54, § 119.

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

organisations internationales (33). Elles découlent également de l'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire par l'ensemble des États, devoir inscrit à l'article 1^{er} commun des quatre Conventions de Genève de 1949 (34). Comme le souligne le C.I.C.R. dans ses « commentaires de 2018 » de l'article 1^{er} commun, cette disposition

« comprend à la fois une obligation négative et une obligation positive. En vertu de l'obligation négative, les Hautes Parties contractantes ne peuvent ni encourager la commission de violations des Conventions par les parties à un conflit, ni les aider ou les assister. Selon l'obligation positive, ils doivent faire tout ce qui est raisonnablement en leur pouvoir afin de prévenir et faire cesser ses violations » (35).

(33) Commission du droit international, Projet soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10, § 87). Le rapport est reproduit dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 2011, vol. II (2).

(34) Sur la portée de cette obligation, voy. not. L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de “respecter et faire respecter” le droit international humanitaire “en toutes circonstances” », in *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Geneva-The Hague, Martinus Nijhof Publishers, 1984, pp. 17-35; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting Collective Interests », *I.R.R.C.*, 2000, pp. 67-89; N. LEVRAT, « Les conséquences de l'engagement pris par les Hautes Parties contractantes de “faire respecter” les Conventions humanitaires », in F. KALSHOVEN et Y. SANDOZ (eds), *Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhof Publishers, 1989, pp. 267-269; U. PALWANKAR, « Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 801, mai-juin 1993, pp. 245 et s.; M. SASSOLI, « State Responsibility for Violations of International and Non-International Humanitarian Law », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 2002, p. 421; L. BOISSON DE CHAZOURNES et L. CONDORELLI, « De la “responsabilité de protéger”, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *R.G.D.I.P.*, 2006, n° 1, pp. 11-18; B. KESSLER, « The Duty to ‘Ensure Respect’ Under Common Article 1 of the Geneva Conventions: Its Implications on International and Non-International Armed Conflicts », *German Yearbook of International Law*, vol. 44, 2001, pp. 504 et s.; P.-Y. FUX et M. ZAMBELLI, « Mise en œuvre de la Quatrième Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés : historique d'un processus multilatéral (1997-2001) », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 847, 2002, p. 677; G. ABI-SAAB, « Responsibility of Governments and intergovernmental organizations in upholding international law », in *Implementing the ICJ Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory — The role of Governments, intergovernmental organizations and civil society*, United Nations International Meeting on the Question of Palestine, Geneva, 8-9 mars 2005, p. 43; A. DEVILLARD, « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire : l'article 1 commun aux Conventions de Genève et à leur premier Protocole additionnel, fondement d'un droit international humanitaire de coopération ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, pp. 75 et s.; H. TONKIN, « Common Article 1: A Minimum Yardstick for Regulating Private Military and Security Companies », *Leiden Journal of International Law*, 2009, pp. 779 et s.; I. MOULIER, « L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire », in D. MOMTAZ (dir.), *Les Règles et institutions du droit international humanitaire à l'épreuve des conflits armés récents*, Brill/Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 697 et s.; H. BROLLOWSKI, « The Responsibility to Protect and Common Article 1 of the 1949 Geneva Conventions and Obligations of Third States », in J. HOFFMANN et A. NOLLKAEMPER (eds), *Responsibility to Protect. From Principle to Practice*, Pallas Publications, Amsterdam University Press, 2012, pp. 93 et s.; O. CORTEN et V. KOUTROULIS, « The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of *jus contra bellum* and *jus in bello* », *Journal of Conflict & Security Law*, 2013, pp. 78 et s.

(35) C.I.C.R., « Commentaire 2018 — Article 1^{er}: Respect de la Convention », <https://ihl-databases.icrc.org>.

Le contenu précis des obligations positives « dépend des circonstances particulières, parmi lesquelles la gravité de la violation, les moyens qui sont raisonnablement à la disposition de l'État et le degré d'influence qu'il exerce sur les responsables de la violation » (36). Leur mise en œuvre suppose que les mesures adoptées soient « proactives » et puissent être « considérées appropriées au but poursuivi de faire respecter les Conventions » (37).

Les obligations de « non-reconnaissance », de « non-assistance » et de « faire respecter » ont été déclarées applicables dans le contexte particulier de l'occupation israélienne des territoires palestiniens. Dans son avis consultatif du 9 juillet 2004, la C.I.J. a jugé que la construction par Israël d'un mur en territoire palestinien occupé était illicite, et qu'il en découlait pour les États tiers les conséquences suivantes :

« Vu la nature et l'importance des droits et obligations en cause, la Cour est d'avis que tous les États sont dans l'obligation *de ne pas reconnaître* la situation illicite découlant de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est. Ils sont également dans l'obligation *de ne pas prêter aide ou assistance* au maintien de la situation créée par cette construction » (38).

L'application de ces obligations à la situation créée par la colonisation israélienne a été affirmée par des résolutions des Nations Unies, adoptées tant par le Conseil de sécurité (39) que l'Assemblée générale (40).

Les obligations de « non-reconnaissance » et de « non-assistance » trouvent tout particulièrement à se déployer dans le domaine des relations économiques (41), comme l'a souligné la C.I.J. dans son avis sur la Namibie, déjà mentionné :

« Les restrictions qu'implique la non-reconnaissance de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie [...] imposent aux États Membres l'obligation de ne pas entretenir avec l'Afrique du Sud agissant au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne

(36) *Ibid.*

(37) *Ibid.*

(38) C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, § 159 (nous soulignons). La Cour a également mentionné l'obligation de faire respecter la 4^e Convention de Genève : « En outre, tous les États parties à la convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, ont l'obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, *de faire respecter* par Israël le droit international humanitaire incorporé dans cette convention » (§ 159, nous soulignons).

(39) Par ex., S/RES/465, 1^{er} mars 1980.

(40) Voy. not. A/RES/72/86, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », 7 décembre 2016.

(41) Sur l'obligation de refuser d'entretenir des relations économiques ou commerciales avec une autorité illégale, voy. T. CHRISTAKIS, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales », in C. TOMUSCHAT et J.-M. THOUVENIN (eds), *The Fundamental Rules of the International Legal Order. Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Martinus Nijhof, 2005, pp. 154 et s.

des rapports ou des relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du Sud dans le territoire» (42).

L'exigence d'établir une distinction entre le territoire d'Israël, dans les lignes de 1967, et les colonies installées illégalement en territoire palestinien occupé a été très clairement exprimée dans la résolution 2334 adoptée le 23 décembre 2016, par laquelle le Conseil de sécurité :

« 1. Réaffirme que la création par Israël de colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, n'a aucun fondement en droit et constitue une violation flagrante du droit international et un obstacle majeur à la réalisation de la solution des deux États et à l'instauration d'une paix globale, juste et durable [...]

3. Souligne qu'il ne reconnaîtra aucune modification aux frontières du 4 juin 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, autres que celles convenues par les parties par la voie de négociations [...]

5. Demande à tous les États, compte tenu du paragraphe 1 de la présente résolution, de faire une distinction, dans leurs échanges en la matière, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967» (43).

Une requête analogue a été formulée par le Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U. à plusieurs reprises, qui a également souligné que les activités économiques au sein des colonies et le commerce avec celles-ci en favorisent « l'extension et la consolidation » (44).

On constate ainsi que c'est au regard de l'illégalité de l'installation des colonies que se conçoit l'obligation pour les États d'opérer une distinction, dans leurs relations commerciales et économiques, entre produits issus des colonies et produits en provenance d'Israël. L'obligation de « non-reconnaissance » implique que l'on ne reconnaisse aucune autorité d'Israël sur le territoire palestinien (45), notamment pour la délivrance de certification d'exportation, et le devoir de non-assistance suppose que l'on n'octroie aucun tarif douanier préférentiel aux produits des colonies, tel qu'ils sont octroyés aux produits israéliens.

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

(43) S/RES/2334, 23 décembre 2016.

(44) Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., résolution 25/28, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », adoptée le 25 mars 2015. Voy. également les résolutions 31/36 (2016), 34/31 (2017) et 37/36 (2018).

(45) Voy. E. DE BRABANDERE et L. VAN DEN HERIK, « Les obligations des États tiers et des acteurs non étatiques relatives au commerce des produits en provenance du territoire palestinien occupé », *Revue belge de droit international*, 2012/1, pp. 156-157 ; A. LAGERWALL, « The non-recognition of Jerusalem as Israel's capital: A condition for international law to remain relevant? », *Q.I.L.*, 2018, pp. 33 et s.

L'ensemble des mesures de différenciation adoptées par l'U.E. s'inscrivent dans cette logique. Les « 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'U.E. » adoptées en juillet 2013 se présentent comme visant « à garantir le respect des positions et des engagements adoptés par l'U.E. en conformité avec le droit international en ce qui concerne *la non-reconnaissance* par l'Union de la souveraineté d'Israël sur les territoires occupés par le pays depuis juin 1967 » (46). C'est ce qui justifie qu'au terme de ce texte et à partir du 1^{er} janvier 2014, aucun financement européen ne peut être accordé à une entité israélienne établie en territoire palestinien occupé, ou pour une activité s'y déroulant (47). Les « Lignes directrices » ne se présentent pas explicitement comme une déclinaison de l'obligation incombant à l'U.E. de non-assistance au maintien et au développement des colonies israéliennes. Elles semblent cependant répondre à cette obligation, en ce qu'elles prohibent tout financement européen à des projets liés à la colonisation (soit en raison de la localisation de l'entité concernée, soit du lieu de déroulement de l'activité à financer) (48).

La « Communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967 », publiée par la Commission le 12 novembre 2015, se fixe pour objectif de « garantir le respect des positions et des engagements adoptés par l'Union en conformité avec le droit international *relativement à la non-reconnaissance*, par l'Union, de la souveraineté d'Israël sur les territoires qu'il occupe depuis le mois de juin 1967 » (49). Elle prévoit que les produits originaires des colonies ne peuvent être indiqués comme « fabriqués en Israël », « puisqu'en vertu du droit international, le plateau du Golan et la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) ne font pas partie du territoire israélien », et doivent dès lors comporter une étiquette qui ne soit pas de nature à tromper le consommateur, la Commission préconisant l'utilisation des termes « produit originaire de Cisjordanie (colonie israélienne) » (50).

Enfin, la politique de l'U.E. consistant à ne pas accorder le tarif douanier préférentiel, établi par l'accord d'association U.E.-Israël, aux produits des colonies est fondée sur l'inapplicabilité territoriale de cet accord au-delà des

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

(47) Lignes directrices, §§ 9-15.

(48) Lignes directrices, §§ 9-15.

(49) Communication interprétative, § 2 (nous soulignons).

(50) *Ibid.*, §§ 7 et 10.

lignes de 1967, sur des parties de territoires qui ne relèvent pas de la souveraineté israélienne (51).

Comme on le constate, les mesures de différenciation sont ancrées dans des obligations internationales, liées au statut de territoires occupés de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est et à l'illégalité des colonies israéliennes de peuplement. Il n'est dès lors pas sérieux de prétendre que les relations commerciales avec les colonies israéliennes n'obéissent à aucun régime juridique déterminé. Il est bien établi que l'ensemble des territoires situés au-delà de la ligne verte constituent des « territoires *palestiniens* occupés », et que seul le consentement de la partie palestinienne pourrait en transférer, pour l'avenir, la souveraineté à Israël. Entre-temps, et selon le droit de l'occupation et le principe d'autodétermination, aucun effet ne peut être reconnu à la politique israélienne de colonisation et au fait accompli ainsi réalisé sur le terrain, visant à préjuger de tout accord de paix. Il en va ainsi tout spécialement, comme on l'a constaté, dans le domaine des relations économiques (52).

Les mesures prises par l'U.E. s'imposent d'autant plus qu'elles ne sont également que la mise en œuvre logique de règles relatives au commerce international, qui régissent les relations entre l'U.E. et Israël.

II. — LES RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DU COMMERCE IMPOSENT DE DISTINGUER ENTRE LES PRODUITS ORIGINAIRES D'ISRAËL ET CEUX PROVENANT DES COLONIES INSTALLÉES EN TERRITOIRE OCCUPÉ

Le gouvernement israélien (53), et certains auteurs (54), considèrent qu'il ne revient pas à l'U.E. de déterminer l'origine nationale des produits fabriqués dans les colonies installées en Cisjordanie ou dans le Golan. Il existerait à cet égard des critères souples quant à la définition de la nationalité des marchandises, qui n'empêcheraient pas de faire prévaloir le critère personnel de la nationalité du producteur sur le critère géographique du lieu de production, permettant de reconnaître le caractère « israélien » des produits des colonies. Par ailleurs, quel que soit le statut juridique des colonies israéliennes, aucune règle de droit international ou européen n'imposerait de les distinguer des

(51) C.J.U.E., 25 février 2010, *Firma Brita GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C-386/08, § 52.

(52) Voy. de manière générale les nombreuses résolutions de l'Assemblée générale de l'O.N.U. relatives aux « Activités économiques et autres préjudiciables aux intérêts des peuples des territoires non autonomes » (not. résolution 72/92, adoptée le 7 décembre 2017 ; résolution 57/32, adoptée le 11 décembre 2002).

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

(54) Voy. M. JEAN-BAPTISTE ALTBUCH, *op. cit.*, pp. 102-107 ; A. BELL et E. KONTOROVICH, « Challenging the EU's Illegal Restrictions on Israeli Products in the World Trade Organization », *Kohelet Policy Forum, Policy Paper n° 18*, October 2015 ; E. KONTOROVICH, *op. cit.*, pp. 595-598.

produits en provenance d'Israël même, dans les relations commerciales avec l'U.E.

Ces arguments ne sauraient convaincre, en ce qu'ils ignorent les critères précis existant quant à la détermination de l'« origine » d'un produit au regard des règles régissant le commerce entre Israël et l'U.E. (A), de même que l'interaction existant entre le droit international économique et le droit international général, obligeant à prendre en compte le régime particulier des territoires palestiniens occupés et le statut des colonies (B).

*A. — Les produits des colonies ne sont pas des produits
« originaires » d'Israël au sens des règles internationales et
européennes pertinentes*

Le droit du commerce international est largement fondé sur la notion de « produit originaire », qui permet de relier un produit à un État, afin de déterminer notamment le régime d'importation et douanier applicable. Les règles d'origine sont définies par l'O.M.C. de la manière suivante :

« Les “règles d'origine” sont les critères appliqués pour définir l'endroit où un produit a été fabriqué. Elles sont un élément essentiel des règles commerciales en raison d'un certain nombre de mesures qui entraînent une discrimination entre les pays exportateurs : contingents, droits de douane préférentiels, mesures anti-dumping, droits compensateurs (perçus pour compenser les subventions à l'exportation), etc. Les règles d'origine servent aussi à l'établissement des statistiques commerciales, et pour la confection des étiquettes (Fabriqué à/en...) qui sont apposées sur les produits » (55).

Ces principes font l'objet d'un accord au sein de l'O.M.C. (56), conclu à l'issue du cycle d'Uruguay, au terme duquel une certaine marge est laissée aux États dans la détermination des règles d'origine dans l'attente d'une harmonisation, mais dans le cadre de mesures de discipline en fixant l'application. Les critères utilisés convergent vers l'identification d'un pays d'origine, en fonction d'opérations intervenues sur son territoire, liées à l'obtention du produit ou au lieu où s'est réalisée la dernière transformation substantielle (57). S'agissant pour les États de promouvoir le commerce entre eux, en s'accordant mutuellement sur des tarifs douaniers, on comprend aisément que les produits bénéficiaires se déterminent en raison de l'État d'origine, et non de la nationalité du producteur ou de l'exportateur.

Si l'on se tourne vers le régime particulier gouvernant les relations commerciales entre l'U.E. et Israël, il doit être relevé que les règles d'origine ont été définies de manière très précise par l'accord d'association, en déclinant

(55) O.M.C., « Renseignements techniques sur les règles d'origine », https://www.wto.org/french/tratop_f/roi_f/roi_info_f.htm.

(56) Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, Annexe 1A : Accord sur les règles d'origine, https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/22-roo_f.htm.

(57) Article 9, § 1^{er}, b).

la notion de « règles d'origine » retenue par l'O.M.C. Sur le principe, la libre circulation des marchandises et le tarif douanier préférentiel sont accordés par l'U.E. aux « produits originaires d'Israël » (58). Cette notion est définie au Protocole n° 4 de l'accord d'association de la manière suivante (59) :

« 2) produits originaires d'Israël :

a) les produits entièrement obtenus en Israël au sens de l'article 4 du présent protocole ;

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

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

Aux fins d'importation vers le territoire de l'U.E., l'origine des produits israéliens est établie soit par un certificat de circulation des marchandises délivré par les autorités douanières israéliennes sur demande écrite de l'exportateur (60), soit par une déclaration sur facture (61) dans le cas d'un exportateur agréé (62). Suite aux dissensions intervenues entre Israël et les autorités européennes concernant la détermination de l'origine des produits provenant des colonies, la Commission a publié un « Avis aux importateurs » précisant le champ d'application territorial du régime établi par l'accord d'association :

« Quant aux défaillances substantielles constatées dans la mise en œuvre des accords, les opérateurs sont informés que les résultats des procédures de vérification engagées confirment qu'Israël a délivré, pour des produits obtenus dans

(58) Voy. les articles 7, 10, 12, 18 et 19 de l'accord.

(59) Protocole n° 4 relatif à la définition de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative.

(60) Article 18 du Protocole n° 4.

(61) Article 22 du Protocole n° 4.

(62) Article 23 du Protocole n° 4.

les territoires placés sous son administration depuis 1967, des preuves d'origine qui, selon la Communauté, ne leur ouvrent pas le bénéfice du régime préférentiel défini dans les accords. Les opérateurs communautaires présentant des preuves documentaires de l'origine afin d'obtenir un régime préférentiel pour des produits originaires de colonies de peuplement israéliennes implantées en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan sont informés qu'ils doivent prendre toutes les précautions qui s'imposent et que la mise en libre pratique de ces marchandises peut faire naître une dette douanière» (63).

Cette question a finalement donné lieu à l'affaire *Brita*, portée devant la C.J.U.E. Dans cette affaire, les autorités douanières allemandes ont refusé l'application du régime préférentiel prévu par l'accord d'association C.E./Israël, en raison du soupçon qu'elles avaient sur le fait que les produits importés ne provenaient pas d'Israël, comme indiqué sur les déclarations sur facture, mais étaient fabriqués dans une colonie située en territoire palestinien occupé (64). Saisie d'une question préjudicielle, la C.J.U.E. a conclu que «les produits originaires de Cisjordanie ne relèvent pas du champ d'application territorial de l'accord U.E.-Israël et ne sauraient donc bénéficier du régime préférentiel instauré par celui-ci» (65). Elle a établi que des marchandises fabriquées dans une usine située en Cisjordanie ne peuvent être identifiées comme étant «originaires» d'Israël. Puisque «les territoires de Cisjordanie et de la bande de Gaza ne font pas partie du territoire de l'État d'Israël», il en résulte que les autorités douanières israéliennes n'ont aucune compétence pour délivrer des certificats d'exportation pour les produits qui en sont originaires, cette compétence appartenant exclusivement aux autorités douanières palestiniennes (66).

Si l'on examine à présent le raisonnement qui a conduit la Commission à édicter la «Communication interprétative» concernant l'étiquetage des produits issus des colonies vendus sur le marché européen de 2015, on note qu'il est fondé sur des motifs analogues à ceux qui ont conduit à refuser le bénéfice de l'accord d'association à ces produits. La réglementation européenne en matière d'étiquetage renvoie également à un critère territorial, puisqu'il est question du «pays d'origine», du «lieu de provenance» ou encore de l'«origine géographique» des produits. Tel est le cas notamment du règlement (U.E.) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011

(63) «Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la communauté», 2001/C 328/04, *J.O.*, C 328/6 du 23 novembre 2001. Voy. égal. «Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans la communauté», 2005/C 20/02, *J.O.*, C 20/02 du 25 janvier 2005 ; «Avis aux importateurs — Importations effectuées d'Israël dans l'Union européenne», 2012/C 232/03, *J.O.*, C 232/5 du 3 août 2012.

(64) Il s'agissait de gazéificateurs d'eau de marque Soda Stream fabriqués dans une usine située dans une colonie israélienne de Cisjordanie. La société allemande qui les importait s'était vu imposer des droits de douane.

(65) C.J.U.E., 25 février 2010, *Firman Brita GmbH/Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, C-386/08, § 53.

(66) *Ibid.*, §§ 122 et 131.

concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (67). Ce règlement a pour but d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs en matière d'information sur les denrées alimentaires, information qui passe par un étiquetage des denrées alimentaires (art. 1^{er}), comportant obligatoirement une mention relative au lieu de provenance ou au pays d'origine de ces denrées, afin d'éviter que le consommateur puisse être induit en erreur (art. 2 et 26). Comme le précise la Commission dans la Communication interprétative, ces notions se définissent sur la base des règles d'origine prévues par la législation douanière (68).

On observe ainsi que la détermination de l'origine des produits dans les relations commerciales entre l'U.E. et Israël se fait au regard de règles spécifiques et précises déterminées par l'accord d'association et les règles douanières. C'est bien sur la base d'un critère territorial, lié au lieu d'obtention ou de transformation, que se détermine l'origine nationale d'un produit. Le critère de nationalité du producteur, en référence notamment au régime appliqué en droit international des investissements (69), n'est ici pas pertinent. Ce dernier régime, qui combine généralement un critère territorial (lieu d'investissement) et un critère personnel (nationalité de l'investisseur), est totalement distinct de celui qui s'applique au commerce de produits, pour la détermination des tarifs douaniers ou l'indication d'origine (70).

Par ailleurs, les règles régissant le commerce international ne peuvent s'appliquer de manière isolée des obligations découlant du droit international général, en lien avec le statut particulier des territoires concernés.

B. — *La prise en compte des règles liées au statut
des territoires palestiniens dans la mise en œuvre des accords
commerciaux conclus par l'U.E.*

Comme le précisent le Conseil et la Commission, les accords commerciaux entre l'U.E. et Israël doivent s'appliquer et s'interpréter compte tenu du statut spécifique des territoires palestiniens. De ce point de vue, le critère de territorialité qui se dégage de l'analyse des règles européennes relatives au commerce avec Israël est encore conforté par l'obligation qui est faite aux autorités européennes de ne reconnaître aucune forme de souveraineté ou d'autorité israélienne sur le territoire palestinien, sachant que ce territoire

(67) *J.O.*, L 304/18 du 22 novembre 2011.

(68) « Communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967 », précitée, point 3.

(69) Cette position est défendue par M. JEAN-BAPTISTE-ALTBUCH, *op. cit.*, p. 107.

(70) Classiquement, l'application des traités de protection des investissements suppose la réalisation d'un investissement sur le territoire d'un État partie par un investisseur possédant la nationalité d'un autre État partie. Voy. R. DOLZER et C. SCHREUER, *Principles of International Investment Law*, 2^e éd., Oxford University Press.

est qualifié d'« occupé » et que le peuple palestinien y jouit du droit à l'auto-détermination.

Dans l'arrêt *Brita* précité, la C.J.U.E. a lié l'exclusion du caractère originaire d'Israël des produits concernés au fait que les territoires palestiniens ne relèvent pas, selon le droit international, de la souveraineté israélienne. Un tel raisonnement a été confirmé et explicité récemment par la C.J.U.E. dans l'arrêt *Conseil de l'Union européenne c. Front Polisario* (71), qui concernait les relations commerciales entre l'U.E. et le Royaume du Maroc, en lien avec le territoire du Sahara occidental. La Cour a jugé que, conformément au droit des traités, l'accord commercial concerné doit être interprété « en tenant compte de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties » (72), parmi lesquelles figure le principe d'auto-détermination (73). Dans cette affaire, la C.J.U.E. a constaté que le Sahara occidental a été qualifié par l'Assemblée générale des Nations Unies (74) et la C.I.J. (75) de « territoire non autonome » au sens de l'article 73 de la Charte des Nations Unies (76), ce qui implique qu'il doit lui être reconnu « un statut séparé et distinct [...] par rapport à celui de tout État, en ce compris le Royaume du Maroc » (77). Elle en a dès lors conclu, en vertu du principe d'interprétation énoncé plus haut, que les produits originaires du Sahara occidental ne relèvent pas de l'application du champ territorial de l'accord d'association U.E.-Maroc (78).

Pour des motifs analogues, le territoire palestinien occupé ne peut être considéré, à la lumière des nombreuses résolutions adoptées tant par l'Assemblée générale que par le Conseil de sécurité des Nations Unies, comme faisant partie du territoire israélien ou devant y être assimilé. Le droit européen et international retient, comme on l'a vu, un critère territorial pour déterminer l'origine nationale des produits, ce qui, dans le cas de marchandises en provenance de colonies israéliennes, conduit à écarter l'État d'Israël comme pays d'origine.

Il n'y a dès lors là aucun traitement « arbitraire » du cas d'Israël, mais la simple mise en œuvre des règles pertinentes du droit européen et international, comme elles ont également été appliquées dans d'autres situations d'occupation, en dépit de certaines variations dans l'approche menée par

(71) C.J.U.E., 21 décembre 2016, *Conseil de l'Union européenne c. Front populaire pour la libération de la saquiá-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, C-104/16 P.

(72) *Ibid.*, § 86.

(73) *Ibid.*, §§ 89 et s.

(74) Rés. A/34/37, 21 novembre 1979.

(75) C.I.J., *Sahara occidental*, avis consultatif du 16 octobre 1975, *C.I.J. Recueil*, 1975, p. 12.

(76) C.J.U.E., 21 décembre 2016, *Conseil de l'Union européenne c. Front populaire pour la libération de la saquiá-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, C-104/16 P, § 91. Le Sahara occidental est inscrit depuis 1963 sur la liste des territoires non autonomes (TNA) établie par les Nations Unies : <http://www.un.org/en/decolonization/nonselfgovterritories.shtml>.

(77) *Ibid.*, § 92.

(78) *Ibid.*, §§ 121 à 126.

les autorités européennes. C'est cette question que nous allons maintenant aborder, en examinant les mesures adoptées par l'U.E. dans des cas comparables, en particulier ceux de Chypre, du Sahara occidental et de la Crimée.

III. — LE RÉGIME DES RELATIONS COMMERCIALES
DE L'U.E. AVEC DES TERRITOIRES SOUS OCCUPATION
ILLÉGALE : LES CAS DE CHYPRE, DU SAHARA OCCIDENTAL
ET DE LA CRIMÉE

L'un des arguments soulevés pour mettre en cause la légalité de la politique de différenciation menée par l'U.E. concernant les colonies israéliennes est qu'elle constituerait une singularisation de l'État d'Israël, traduisant un traitement discriminatoire en comparaison de l'approche appliquée à d'autres situations conflictuelles (79). Les exemples mentionnés concernent généralement les cas de la République turque de Chypre Nord (R.T.C.N.), du Sahara occidental et de la Crimée, occupés respectivement par la Turquie, le Maroc et la Russie. Il faut d'emblée souligner le fait que l'existence éventuelle de certaines différences de traitement n'impliquerait pas nécessairement que les mesures prises à l'égard des colonies israéliennes seraient de ce fait illégales. D'une part, certaines variations dans la mise en œuvre des obligations de non-reconnaissance et de non-assistance peuvent s'expliquer par la marge d'appréciation existante au regard des spécificités de chaque cas. D'autre part, en toute hypothèse, le fait que l'U.E. puisse être considérée comme ne respectant pas pleinement ses obligations dans certaines situations ne saurait constituer un motif pour qu'elles ne s'y conforment pas dans le cas de l'occupation israélienne des territoires palestiniens. Comme on l'a vu, les mesures de différenciation prises trouvent une assise solide dans diverses obligations énoncées en droit international et européen.

L'examen des cas de Chypre, du Sahara occidental et de la Crimée révèle effectivement certaines disparités dans le chef des autorités européennes, qui tiennent parfois insuffisamment compte des obligations de non-reconnaissance et de non-assistance. Toutefois, ces différences ont été largement gommées par la jurisprudence de la C.J.U.E. ou s'expliquent par les spécificités des situations.

(79) Voy. M. JEAN-BAPTISTE-ALTBUCH, *op. cit.*, pp. 107-112 ; A. BELL et E. KONTOROVICH, *op. cit.*, pp. 9-11 ; E. KONTOROVICH, *op. cit.*, pp. 600-627. Le gouvernement israélien entend, lui, comparer la situation dans les territoires palestiniens occupés à celle de plus de 200 conflits territoriaux existant dans le monde («MFA response to EU decision regarding product labeling», précité). Il existe toutefois des différences juridiques fondamentales entre les simples litiges frontaliers et les cas d'occupation militaire ou d'annexion (à cet égard, s'agissant de l'occupation du Sahara occidental, voy. les conclusions de l'avocat général M. Melchior Wathelet, affaire *Conseil c. Front Polisario*, 13 septembre 2016, §§ 73-75).

A. — *Le cas de Chypre : exclusion de toute reconnaissance de la R.T.C.N. dans les relations commerciales avec l'U.E.*

La République de Chypre a été l'objet, en 1974, d'une intervention militaire des forces turques, qui a conduit à la proclamation, sur une partie du territoire, de la « République turque de Chypre-Nord » (R.T.C.N.) en 1983. Cette démarche a été condamnée par le Conseil de sécurité de l'O.N.U. dans sa résolution 541 (80), par laquelle il considère « la proclamation [...] comme juridiquement nulle et demande son retrait », tout en appelant « tous les États [à] ne pas reconnaître d'autre État chypriote que la République de Chypre ». Dans ses relations commerciales avec Chypre, la Communauté européenne puis l'U.E. se sont efforcées de mettre en œuvre cette obligation de non-reconnaissance. Avant l'adhésion de la République de Chypre à l'U.E. en 2004, leurs relations économiques étaient régies par un accord d'association conclu en 1972 (81) et ses divers protocoles. La C.J.U.E. a été amenée à se pencher sur la portée de l'application territoriale de cet accord, dans un cas concernant l'exportation de produits en provenance de la partie nord de l'île, sous juridiction de la R.T.C.N. (82). Elle a rejeté l'argumentation du Royaume-Uni et de la Commission, qui plaidaient pour une admission des certificats d'exportation délivrés par la R.T.C.N., afin de permettre une application des accords économiques au bénéfice de l'ensemble de la population chypriote. Selon la Cour :

« S'il est vrai que la partition de fait du territoire chypriote, conséquence de l'intervention de l'armée turque en 1974, en une zone où les autorités de la république de Chypre continuent à exercer la plénitude de leurs compétences et une zone où elles ne peuvent pas *de facto* les exercer, soulève des problèmes difficiles à résoudre dans le cadre de l'application de l'accord d'association à l'ensemble de Chypre, il ne s'ensuit pas pour autant que l'on doive s'écarter des dispositions claires, précises et inconditionnelles du protocole de 1977 sur l'origine des produits et la coopération administrative. [...] »

[Le système des certificats d'exportation] ne peut [...] fonctionner que si les procédures de coopération administrative sont strictement respectées. Or, une telle coopération est exclue avec les autorités d'une entité telle que celle établie dans la partie nord de Chypre, qui n'est reconnue ni par la Communauté ni par les États membres, ceux-ci ne reconnaissant d'autre État chypriote que la république de Chypre. [...]

L'accord d'association s'oppose donc à l'acceptation par les autorités compétentes d'un État membre, lors d'une importation d'agrumes ou de pommes de terre en provenance de Chypre, de certificats de circulation délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la république de Chypre » (83).

(80) Résolution 541 (1983), 18 novembre 1983. Voy. aussi résolution 550 (1984), 11 mai 1984.

(81) *J.O.*, L 133, 1972, p. 1.

(82) C.J.U.E., 5 juillet 1994, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd et autres*, C-432/92.

(83) *Ibid.*, §§ 37, 40 et 55.

Il se déduit donc de cet arrêt que la seule autorité admise pour l'exercice des compétences établies par les accords conclus entre la Communauté européenne et la République de Chypre est cette dernière, à l'exclusion de la R.T.C.N., ce qui contribue à la mise en œuvre du principe de non-reconnaissance. En pratique, l'effet de la décision a été de rendre presque impossible l'exportation de produits provenant de la R.T.C.N. vers le territoire des États membres de la Communauté européenne (84).

La situation a évolué avec l'entrée dans l'U.E. de la République de Chypre en 2004. Au terme du Protocole n° 10 au traité d'adhésion (85), il est prévu que « l'application de l'acquis [communautaire] est suspendue dans les zones de la République de Chypre où le gouvernement de la République de Chypre n'exerce pas un contrôle effectif ». Le Protocole permet toutefois « l'adoption de mesures visant à favoriser le développement économique des zones » sous contrôle de la R.T.C.N., tout en précisant que « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, décide des adaptations des conditions relatives à l'adhésion de Chypre à l'Union européenne auxquelles il conviendrait de procéder pour tenir compte de la communauté chypriote turque ». Les parties à l'accord se déclarent également « attachées à un règlement global de la question chypriote, conforme aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies ». Après la tenue d'un référendum sur le plan de réunification élaboré par l'O.N.U. et son rejet par la population du sud de l'île en avril 2004, le Conseil a décidé de « mettre fin à l'isolement de cette communauté et à faciliter la réunification de Chypre en encourageant le développement économique de la communauté chypriote turque » (86). En application de l'article 2 du Protocole n° 10, le Conseil a adopté un règlement concernant la « ligne verte » (87), visant « à faciliter les échanges et autres relations entre les zones où le gouvernement de la République de Chypre exerce un contrôle effectif et celles où il n'en exerce pas » (88). Le règlement prévoit la possibilité pour les marchandises originaires de la partie nord de l'île d'être « introduites dans les zones dans lesquelles le gouvernement de la République de Chypre exerce un contrôle effectif », ce qui doit permettre leur exportation vers les autres États membres de l'U.E. Les marchandises « sont accompagnées d'un document délivré par la chambre de commerce

(84) Voy. S. TALMON, « The Cyprus Question before the European Court of Justice », *E.J.I.L.*, 2001, pp. 736-737.

(85) Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne — Protocole n° 10 sur Chypre, *J.O.*, L 236 du 23 septembre 2003, p. 955.

(86) Conseil, 2576^e session — Affaires générales, 26 avril 2004, C/04/115.

(87) Règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 concernant un régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion de 2003, *J.O.*, L 161 du 30 avril 2004, p. 128.

(88) *Ibid.*, considérant 5.

chypriote turque dûment habilitée à cet effet par la Commission en accord avec le gouvernement de la République de Chypre, ou par un autre organisme habilité par ledit gouvernement » (89). On constate ainsi que si le commerce des produits en provenance de la R.T.C.N. est encouragé par l'U.E., c'est avec le consentement de la République de Chypre, et en préservant l'exigence de non-reconnaissance puisque c'est un organisme privé qui est chargé de délivrer le document d'origine initial, et non les autorités gouvernementales nord-chypriotes. Une logique similaire caractérise le mécanisme de « soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque », établi par le règlement (CE) n° 389/2006 du Conseil (90). L'objectif poursuivi consiste à « faciliter la réunification de Chypre, en encourageant le développement économique de la communauté chypriote turque, l'accent étant mis en particulier sur l'intégration économique de l'île, l'amélioration des contacts entre les deux communautés et avec l'U.E. et la préparation en vue de la mise en œuvre de l'acquis communautaire » (91). Désormais, des aides financières peuvent être octroyées par l'Agence européenne pour la reconstruction « aux collectivités locales, aux coopératives et aux représentants de la société civile » (92). Deux précautions juridiques sont cependant énoncées. D'une part, il est déclaré que « rien dans le présent règlement ne vise à prévoir implicitement la reconnaissance d'une autorité publique autre que le gouvernement de la République de Chypre dans les zones » (93). D'autre part, la Commission doit s'assurer du respect des droits de propriété des personnes physiques ou morales, « en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » (94), référence immédiate à l'arrêt rendu par cette Cour dans l'affaire *Loizidou*, ayant condamné la Turquie pour atteinte au droit de propriété d'une habitante du sud de l'île, empêchée d'accéder à ses terres et son appartement, situés au-delà de la ligne de démarcation (95). Le système ainsi mis en place se fonde

(89) Article 4, § 5, du règlement.

(90) Règlement (CE) n° 389/2006 du Conseil du 27 février 2006 portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque et modifiant le règlement (CE) n° 2667/2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction, *J. O.*, L 65/5 du 7 mars 2016.

(91) Considérant 2 du règlement.

(92) Article 1, § 2, du règlement.

(93) Considérant 10 du règlement.

(94) Article 7 du règlement.

(95) Cour eur. D.H., 18 décembre 1996, *Loizidou c. Turquie*, n° 15318/89. Dans cette affaire, la Cour eur. D.H. avait, compte tenu de l'obligation de non-reconnaissance, écarté l'application de la Constitution de la R.T.C.N. qui privait M^{me} Loizidou de sa propriété : « Il ressort à cet égard de la pratique internationale et des diverses résolutions rédigées en termes énergiques mentionnées plus haut que la communauté internationale ne tient pas la "R.T.C.N." pour un État au regard du droit international et que la République de Chypre demeure l'unique gouvernement légitime de Chypre — lui-même tenu de respecter les normes internationales de protection des droits de l'homme et des minorités. Dans ce contexte, la Cour ne saurait attribuer une validité juridique aux fins de la Convention à des dispositions comme l'article 159 de la loi fondamentale sur laquelle le gouvernement turc s'appuie » (§ 44).

sur le consentement de la République de Chypre, en sa qualité de membre du Conseil et en application du Protocole n° 10, et contient des garanties visant à ce que l'U.E. se conforme à l'obligation de non-reconnaissance de la R.T.C.N. et ne contribue à aucune violation des droits de propriété des citoyens de la République de Chypre.

B. — *Le cas du Sahara occidental : l'exclusion
de l'application des accords U.E.-Maroc consacrée par
la C.J.U.E.*

Le Sahara occidental est un « territoire non autonome », placé sous l'administration de l'Espagne par les Nations Unies, dont la plus grande partie est, depuis 1975, sous le contrôle *de facto* du Maroc, qui a formellement annexé le territoire. La présence marocaine a été qualifiée d'occupation par l'Assemblée générale de l'O.N.U. (96), et le droit à l'autodétermination reconnu au peuple sahraoui (97), ce qui a été confirmé par un avis de la Cour internationale de Justice rendu le 16 octobre 1975 (98).

Les relations commerciales entre l'U.E. et le Maroc relèvent d'un accord d'association entré en vigueur en 2000 (99), et de plusieurs protocoles de mise en œuvre (100). Par trois décisions récentes, la Cour de justice et le Tribunal de l'U.E. ont eu à déterminer la manière dont ces accords commerciaux devaient s'appliquer, compte tenu du statut du Sahara occidental (101). Il s'agissait en particulier de définir la portée territoriale des accords U.E.-Maroc, afin d'établir si les produits originaires du territoire du Sahara occidental relevaient de ces accords et si les droits de pêche accordés par le Maroc

(96) Résolution A/34/37 du 21 novembre 1979.

(97) Voy. not. résolution 2229 (XXI) du 20 décembre 1966.

(98) C.I.J., *Sahara occidental*, avis consultatif du 16 octobre 1975, *C.I.J. Rec.*, 1975.

(99) Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, conclu à Bruxelles le 26 février 1996, *J.O.*, L 70 du 18 mars 2000, p. 1.

(100) Voy. décision du Conseil, du 8 mars 2012, concernant la conclusion d'un accord entre l'Union européenne (U.E.) et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, décembre 2012/497/UE, 8 mars 2012, *J.O.*, L 241 du 7 septembre 2012, p. 2; décision du Conseil du 16 décembre 2013 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues par l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, *J.O.*, L 349 du 21 décembre 2013, p. 1.

(101) C.J.U.E., 21 décembre 2016, *Conseil de l'Union européenne c. Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, C-104/16 P, *Énergie-Env.-Infrastr.*, 2017, comm. 22, obs. F. DUBUISSON et G. POISSONNIER; *Droit rural*, 2017, comm. 154, obs. D. GADBIN; *D.M.F.*, 2017, p. 277, note M. MORIN; *R.T.D. eur.*, 2017, p. 23, note A. HERVE; C.J.U.E., 27 février 2018, *The Queen, à la demande de Western Sahara Campaign UK c. Commissioners for Her Majesty's Revenues and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, C-266/16, *Énergie-Env.-Infrastr.*, 2018, comm. 40, obs. F. DUBUISSON et G. POISSONNIER; *Droit rural*, 2018, comm. 128, obs. D. GADBIN; Trib. U.E., 19 juillet 2018, *Front Polisario c. Conseil*, T-180/14, *Droit rural*, 2019, comm. 35, obs. F. DUBUISSON et G. POISSONNIER.

s'étendaient aux eaux adjacentes à ce territoire. Comme on l'a vu plus haut, il a été jugé que les accords concernés devaient s'interpréter comme ne pouvant s'appliquer au Sahara occidental, compte tenu du statut de ce territoire, ne relevant ni de la souveraineté ni de la juridiction du Maroc, ainsi que des règles pertinentes du droit international. Dans l'arrêt du 27 février 2018, la Cour énonce ainsi :

«[L]’inclusion du territoire du Sahara occidental dans le champ d’application de l’accord d’association enfreindrait certaines règles de droit international général applicables dans les relations entre l’Union et le Royaume du Maroc, à savoir le principe d’autodétermination, rappelé à l’article 1^{er} de la Charte des Nations Unies, et le principe de l’effet relatif des traités, dont l’article 34 de la convention de Vienne sur le droit des traités constitue une expression particulière» (102).

Il s'ensuit que l'inclusion du territoire du Sahara occidental dans le champ d'application d'un accord économique conclu avec le Maroc ne pourrait se réaliser qu'avec le consentement du peuple sahraoui (103). Cela implique que dans la situation présente, les produits originaires du territoire du Sahara occidental ne peuvent bénéficier du régime préférentiel prévu par l'accord d'association U.E.-Maroc et ses protocoles, de même que sont exclues de l'application de ces accords les activités économiques se déroulant dans ce territoire. Il n'existe pas à l'heure actuelle de notice interprétative similaire à celle conçue pour viser les produits des colonies israéliennes, mais s'agissant d'une interprétation de principe de la réglementation européenne en matière d'information du consommateur, elle devrait logiquement être appliquée de manière analogue par les États membres dans le cas des produits provenant du Sahara occidental. Si le raisonnement tenu par la Cour et le Tribunal dans leurs décisions n'est pas à l'abri de certaines critiques (104), force est de constater qu'il y est pleinement tenu compte des règles du droit international liées au statut spécifique du Sahara occidental et que, bien que sans y faire explicitement référence, le juge européen donne effet au principe de non-reconnaissance. Le Conseil et la Commission ont néanmoins décidé de conclure de nouveaux accords commerciaux avec le Maroc, qui s'appliquent explicitement au territoire du Sahara occidental (105), après avoir mené une

(102) C.J.U.E., 27 février 2018, précité, § 63.

(103) C.J.U.E., 21 décembre 2016, précité, § 106.

(104) Voy. not. F. DUBUISSON et G. POISSONNIER, «La Cour de justice de l'Union européenne et la question du Sahara occidental : cachez cette pratique (illégale) que je ne saurais voir», *R.B.D.I.*, 2016, pp. 599 et s. ; E. KASSOTI, «The Council v. Front Polisario Case: The Court of Justice's Selective Reliance on International Rules on Treaty Interpretation», *European Papers*, 2017, pp. 336 et s.

(105) Décision (U.E.) 2019/217 du Conseil du 28 janvier 2019 relative à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des protocoles n° 1 et n° 4 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, *J.O.*, L 34/1 du 6 février 2019 ; décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, de son protocole de mise en œuvre ainsi que d'un échange de lettres accompagnant ledit accord, 14367/18, 27 novembre 2018, adoptée définitivement le 4 mars 2019.

forme de « consultations » avec les « populations concernées » (106). Cette extension territoriale s'est toutefois réalisée en dépit de l'opposition exprimée par le Front Polisario et diverses associations sahraouies, élément qui n'a pas été considéré comme un obstacle suffisant par le Conseil et la Commission (107). On peut dès lors penser que les décisions de conclure les nouveaux accords ne respectent pas les lignes tracées par la C.J.U.E. dans sa jurisprudence, en particulier l'exigence d'obtenir le « consentement du peuple du Sahara occidental » à toute extension d'application au territoire sahraoui (108).

C. — *Le cas de la Crimée : l'interdiction de tout commerce avec le territoire annexé par la Russie*

Dans le contexte du conflit armé entre l'Ukraine et la Russie, et à la suite de la tenue d'un référendum en 2013, la Crimée et la ville de Sébastopol ont déclaré leur indépendance pour immédiatement demander leur rattachement à la Russie (109). L'Assemblée générale de l'O.N.U. a rapidement adopté une résolution demandant aux États « de ne reconnaître aucune modification du statut de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol sur la base de ce référendum et de s'abstenir de tout acte ou contact susceptible d'être interprété comme valant reconnaissance d'une telle modification de statut » (110). Le Conseil de l'U.E. a jugé que, « dans ces circonstances », « l'importation dans l'Union européenne de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol devrait être interdite, à l'exception des marchandises originaires de Crimée et de Sébastopol pour lesquelles le gouvernement ukrainien a délivré un certificat d'origine » (111). Elle a dès lors adopté un règlement concernant l'importation des produits originaires de Crimée et de Sébastopol (112), qui interdit :

« a) d'importer dans l'Union européenne des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol ;

(106) Voy. le considérant (10) de la décision (U.E.) 2019/217 du Conseil du 28 janvier 2019, précitée. Il faut relever que cette notion se distingue de celle de « peuple du Sahara occidental », utilisée par la C.J.U.E. et les Nations Unies pour identifier le titulaire du droit à l'autodétermination.

(107) Voy. Commission de l'U.E., Rapport sur les bénéfices pour la population du Sahara occidental, et sur la consultation de cette population, de l'extension de préférences tarifaires aux produits originaires du Sahara occidental, SWD (2018) 346 final, 11 juin 2018.

(108) C.J.U.E., 21 décembre 2016, précité, § 106.

(109) Sur cette question, voy. E. MILANO, « The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question », *Q.I.L.*, 2014, pp. 35 et s. ; A. LAGERWALL, « L'agression et l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie : quels enseignements au sujet du droit international ? », *Q.I.L.*, 2014, pp. 57 et s.

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

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

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

b) de fournir, directement ou indirectement, un financement ou une aide financière, ainsi que des produits d'assurance et de réassurance, en rapport avec l'importation des marchandises visées au point a)» (113).

Il est également «interdit de participer sciemment et volontairement à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions énoncées» (114). Les seules exceptions visent les contrats conclus avant la date d'entrée en vigueur du règlement et les marchandises qui se verraient octroyer un certificat d'exportation par les autorités ukrainiennes, conformément aux règles européennes applicables (115). Ces mesures ont été rapidement complétées par d'autres, prohibant les investissements européens dans certains secteurs d'activité situés en Crimée et à Sébastopol et l'exportation de certains types de produits (116). Dans le cas de la situation illégale découlant de l'annexion de la Crimée et de Sébastopol, l'U.E. a donc tiré comme «conséquence juridique» (117) la nécessité d'interdire l'importation des marchandises originaires des territoires litigieux et les investissements qui y seraient localisés. En juillet 2017, le Conseil a définitivement adopté un accord d'association liant l'Ukraine à l'U.E. (118), avec une entrée en vigueur intégrale au 1^{er} septembre 2017, une partie de l'accord étant entrée provisoirement en application depuis le 1^{er} septembre 2014. L'accord d'association s'applique au commerce des produits originaires du territoire ukrainien (119), mais l'interdiction d'importation pour les produits provenant de Crimée et Sébastopol demeure, sauf certificat délivré par l'Ukraine.

On observe donc que dans le cas de l'occupation et de l'annexion par la Russie de la Crimée et de Sébastopol, l'U.E. a appliqué des mesures de non-reconnaissance et de non-assistance renforcées, aboutissant à interdire explicitement l'importation de biens originaires de ces territoires et à y interdire les activités d'investissement.

*

* *

L'analyse comparée des mesures adoptées par l'U.E. à l'égard des principales situations d'occupation/annexion dans le domaine économique révèle

(113) Article 2 du règlement.

(114) Article 4 du règlement.

(115) Article 3 du règlement.

(116) Règlement (U.E.) n° 825/2014 du Conseil du 30 juillet 2014 modifiant le règlement (U.E.) n° 692/2014 du Conseil concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *J.O.*, L 226/2 du 30 juillet 2014.

(117) Considérant 1 du règlement.

(118) Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *J.O.*, L 161/3 du 29 mai 2014.

(119) Article 26 de l'accord.

certaines disparités (120). Le cas de Chypre peut, de manière évidente, être considéré comme étant à part, les mesures d'aide à la communauté chypriote turc étant octroyées avec le consentement de la République de Chypre, moyennant certaines garanties juridiques (121). On ne saurait donc y voir une quelconque violation de l'obligation de non-assistance ou de non-reconnaissance. Avant l'entrée de Chypre dans l'U.E., la jurisprudence européenne tenait pleinement compte de l'illégalité de la R.T.C.N., en refusant d'accepter la délivrance de certificat d'exportation par cette entité.

L'approche suivie par les autorités européennes concernant le Sahara occidental est plus problématique, puisque tant le Conseil que la Commission ont, comme on l'a vu, choisi d'étendre *de jure* l'application des accords économiques conclus avec le Maroc au territoire sahraoui. Une telle décision doit s'analyser comme une violation du droit international et il est probable que ces accords fassent l'objet d'une annulation par la C.J.U.E., la simple « consultation » d'une série d'acteurs ne pouvant se substituer au « consentement du peuple du Sahraoui », qui se conçoit difficilement sans un aval formel du Front Polisario, considéré par l'Assemblée générale de l'O.N.U. comme le « représentant du peuple du Sahara occidental » (122).

Enfin, la réaction de l'U.E. face à l'annexion de la Crimée et Sébastopol marque une interprétation plus stricte des principes de non-reconnaissance et de non-assistance, ayant abouti à une interdiction d'importation et à la prohibition des investissements.

Les différences observées dans l'approche de l'U.E. face aux situations d'occupation illégale ne sauraient aboutir à la conclusion qu'Israël ferait l'objet d'un traitement « arbitraire » ou « discriminatoire ». D'une part, comme on l'a vu, les mesures adoptées possèdent une assise solide en droit international, à travers les obligations de non-reconnaissance et de non-assistance, dont la mise en œuvre laisse une certaine marge d'appréciation aux États, en fonction des particularités de chaque cas. La nécessité de différenciation en matière commerciale entre le territoire d'Israël et les colonies installées en territoire palestinien a été affirmée par de nombreuses résolutions de l'O.N.U., dont la récente résolution 2334 du Conseil de sécurité. D'autre part, le fait que le Maroc soit traité plus favorablement qu'Israël par les autorités européennes ne signifie aucunement que les mesures visant ce dernier État soient illicites.

(120) Voy. P. WRANGE et S. HELAOUI, « 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 », étude commandée par la sous-commission « Droits de l'homme » du Parlement européen, Bruxelles, juin 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534995/EXPO_STU%282015%29534995_FR.pdf.

(121) Ce point essentiel est totalement ignoré par les auteurs qui voient une différence de traitement flagrante entre l'interdiction de l'octroi de financement aux entités israéliennes établies en territoire palestinien et l'aide apportée dans la zone contrôlée par la R.T.C.N. (voy. E. KONTOROVICH, *op. cit.*, pp. 615-623 ; M. JEAN-BAPTISTE-ALTBUCH, *op. cit.*, pp. 108-109).

(122) Résolution 34/37 du 21 novembre 1979, § 7.

Au contraire, comme il ressort des décisions de la C.J.U.E., c'est la situation du Sahara occidental qui n'est pas abordée de manière appropriée par le Conseil et la Commission, et qui devrait faire l'objet d'une politique analogue à celle suivie depuis 2012 vis-à-vis des territoires palestiniens occupés. Le cas de la Crimée montre que des mesures plus strictes peuvent être estimées nécessaires à la mise en œuvre des obligations de non-reconnaissance et de non-assistance, et comme nous allons le montrer dans un dernier point, il faut considérer que la politique de différenciation menée actuellement à l'égard d'Israël n'est qu'une mesure minimale, qui devrait conduire à une mesure d'interdiction de l'importation des produits des colonies.

IV. — LES MESURES DE DIFFÉRENCIATION VISANT
LES PRODUITS DES COLONIES ISRAËLIENNES :
UNE APPLICATION MINIMALE DES OBLIGATIONS DE NON-
ASSISTANCE ET DE NON-RECONNAISSANCE

Le fait de refuser aux produits des colonies le bénéfice du régime douanier préférentiel de l'accord d'association U.E.-Israël et de leur imposer un étiquetage spécifique est une mesure minimale de nature à apparaître en retrait des exigences du droit international, qui iraient davantage dans le sens d'une interdiction pure et simple de l'importation de ces produits.

Les mesures adoptées par l'U.E. s'efforcent de satisfaire à l'obligation de « non-reconnaissance », en refusant d'admettre l'appartenance des colonies au territoire de l'État d'Israël. Elles semblent cependant insuffisantes à remplir pleinement les exigences de l'obligation de « non-assistance » à la situation illégale créée par l'existence et l'extension des colonies (123). En effet, l'étiquetage des produits des colonies et leur exclusion du régime douanier préférentiel n'empêchent pas leur mise en vente sur le territoire de l'U.E. Or, la commercialisation de ces produits favorise l'activité économique et l'emploi dans les colonies israéliennes. Elle contribue ainsi à la consolidation et à l'extension des colonies, aggravant leurs conséquences négatives sur le développement économique et social des Palestiniens (124).

(123) En ce sens, E. KASSOTI, « Trading with Settlements: The International Obligations of the European Union with regard to Economic Dealings with Occupied Territories », Policy brief, Centre for the Law of EU External Relations, Asser institute, La Haye, 2017; T. MOERENHOUT, « The Obligation to Withhold from Trading in Order Not to Recognize and Assist Settlements and their Economic Activity in Occupied Territories », *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2012, pp. 344-385.

(124) Voy. Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, « Base de données de toutes les entreprises impliquées dans les activités décrites au 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-Est », A/HRC/37/39, 1^{er} février 2018, pp. 12-15.

Les activités économiques des colonies sont en effet au cœur de la perpétuation de la politique d'occupation et de colonisation israélienne, comme l'ont montré de nombreux rapports internationaux (125). Ce lien intrinsèque a été particulièrement souligné dans une résolution du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, adoptée en mars 2018 (126) :

« 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, et demandant à tous les États de respecter leurs obligations juridiques à cet égard,

Conscient du fait que les produits entièrement ou partiellement produits dans les colonies de peuplement ont été étiquetés comme provenant d'Israël, et préoccupé par le rôle important que jouent la production et le commerce de ces produits en aidant à soutenir et à maintenir les colonies de peuplement ».

Cette connexion résulte aussi du fait que toute entreprise commerciale israélienne établie en territoire palestinien occupé fonde nécessairement la majeure partie de ses activités sur les faits illicites commis par la puissance occupante : installation des infrastructures sur des terres expropriées, utilisation de ressources naturelles palestiniennes (terres, eau, minéraux, etc.), bénéfice de mesures de « sécurité » comme le mur ou les checkpoints, acheminement des marchandises par les routes séparées (127)... De ce fait, le seul étiquetage des produits des colonies peut difficilement être considéré comme une forme de pression efficace, susceptible de conduire les autorités israéliennes à mettre un terme au développement des colonies. Il est donc difficile de considérer qu'il s'agit d'une mesure « appropriée », à même de remplir l'exigence de l'obligation de « faire respecter » le droit international humanitaire et le droit à l'autodétermination du peuple palestinien par Israël.

(125) Voy. not. Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, John Dugard, 29 janvier 2007, A/HRC/4/17 ; Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Richard Falk, 10 janvier 2011, A/HRC/16/72 ; Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/67/375, 12 septembre 2012 ; Rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/22/63, 7 février 2013 ; Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », A/HRC/25/38, 12 février 2014. Voy. égal. Human Rights Watch, « Occupation, Inc. How Settlement Businesses Contribute to Israel's Violations of Palestinian Rights », janvier 2016, <http://www.hrw.org>.

(126) Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U., résolution 37/36, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », adoptée le 23 mars 2018.

(127) Voy. Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Lynk, 23 octobre 2017, A/72/556, §§ 53-55.

L'illégalité de l'annexion de Jérusalem-Est, de la colonisation du territoire palestinien et de l'occupation continue de la Cisjordanie et de Gaza devrait conduire, au titre des obligations de « non-reconnaissance », de « non-assistance » et de « faire respecter » le droit international, à l'adoption par l'U.E. d'une mesure de restriction d'importation des produits originaires des colonies (128). Cette mesure ne serait pas un cas isolé, puisqu'elle a déjà été appliquée, comme expliqué plus haut, dans le cas de l'annexion de la Crimée et de la ville de Sébastopol par la Russie en mars 2013. L'U.E. a tiré comme « conséquence juridique » de l'illégalité de cette annexion la nécessité d'établir des restrictions sur l'importation des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol (129). En toute cohérence, pour des motifs similaires, la conséquence la plus logique de l'illégalité de la situation créée par la colonisation serait de prohiber la commercialisation des produits originaires des colonies israéliennes sur le marché européen.

CONCLUSION

La politique de différenciation économique conduite actuellement par l'U.E. à l'égard d'Israël, qu'il s'agisse des mesures visant les produits provenant des colonies (refus du bénéfice du régime douanier préférentiel et étiquetage) ou de l'attribution de financements à des activités de recherche (Lignes directrices), s'inscrit directement dans la mise en œuvre d'obligations internationales, et le critère territorial utilisé, compte tenu du statut juridique des colonies en territoire occupé, est pleinement ancré tant en droit international général qu'en droit européen et international commercial et douanier. Ces mesures économiques et financières européennes possèdent donc un fondement juridique indubitable. Certaines disparités observées dans la politique menée par l'U.E. à l'égard de situations d'occupation/annexion ne sauraient avoir pour effet de rendre illicites les mesures prises à l'égard des colonies israéliennes. La jurisprudence de la C.J.U.E. a instauré une certaine cohérence dans le cadre juridique à observer par l'U.E. dans ses relations commerciales concernant des territoires sous occupation :

(128) Voy. F. DUBUISSON, « Les obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres concernant les relations économiques avec les colonies israéliennes », *R.B.D.I.*, 2013, pp. 408 et s. ; Amnesty International, « Les États doivent interdire les produits en provenance des colonies israéliennes pour contribuer à mettre un terme à un demi-siècle de violations des droits fondamentaux des Palestiniens », 7 juillet 2017, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2017/06/states-must-ban-israeli-settlement-products-to-help-end-half-a-century-of-violations-against-palestinians/>.

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

le principe uniformément appliqué est que seul l'État/entité possédant l'autorité légale sur le territoire d'origine de la marchandise est habilité à revendiquer l'application du traitement accordé par un accord commercial, à l'exclusion d'États occupants (Maroc, Israël) ou d'une entité non reconnue (la République turque de Chypre-Nord). Le constat des défaillances persistantes dans l'approche suivie à l'égard du Sahara occidental doit conduire les autorités européennes à modifier leur comportement dans leurs relations avec le Maroc, et non à abandonner les quelques mesures prises dans le cas de l'occupation israélienne du territoire palestinien. S'agissant de la question préjudicielle posée à la C.J.U.E., concernant la conformité de la communication interprétative de la Commission relative à l'étiquetage des produits des colonies, il est à prévoir que la Cour reste dans la ligne de ses précédentes décisions : ces produits ne peuvent être considérés comme originaires d'Israël au regard de l'accord d'association, et une correcte information du consommateur impose dès lors de les identifier de manière spécifique.

Compte tenu des relations économiques extrêmement développées entretenues par l'U.E. avec Israël, qui confèrent à cet État un statut particulièrement privilégié, un devoir accru de vigilance pèse sur les autorités européennes dans la mise en œuvre du droit international, en lien avec la persistance de l'occupation et de la colonisation du territoire palestinien. En définitive, comme nous l'avons souligné, les mesures de différenciation adoptées par l'U.E. se révèlent très minimales au regard des exigences du droit international, qui pencheraient bien davantage vers une interdiction pure et simple de l'importation des produits des colonies. Ces mesures sont issues d'une politique de différenciation qui procède d'une lecture très restrictive du droit international. Elles présentent en outre une lacune dans leur champ d'application en ce qu'elles portent principalement sur le commerce des produits ou sur les subventions européennes. Elles ne concernent en rien les investissements, les activités économiques et les flux financiers dans, vers ou depuis les colonies (130). Par exemple, de nombreuses banques européennes possèdent encore des participations dans des banques israéliennes qui financent les colonies ou accordent des prêts à des entreprises réalisant des investissements dans les colonies (131). Pour le moment, seuls des avertissements ont été publiés par certains États membres, à l'adresse

(130) De nombreuses entreprises européennes ont réalisé des investissements et mènent des activités économiques et commerciales dans les colonies. Sur cette question, voy. Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/37/39, précité; V. AZAROVA, « Business and Human Rights in Occupied Territory: The UN Database of Business Active in Israel's Settlements », *Business and Human Rights Journal*, 2018, pp. 187 et s.

(131) Voy. Human Rights Watch, « Bankrolling Abuse: Israeli Banks in West Bank Settlements », Report, May 2018; AFPS, CCFD, CGT, FIDH, Al-Haq, LDH, Solidaires, Fair Finance, « Les liaisons dangereuses des banques françaises avec la colonisation israélienne », Rapport, mars 2017, disponible sur <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2017/03/Les-liaisons-dangereuses-de-banques-francaises-avec-la-colonisation-israelienne-mars-2017.pdf>. Voy. aussi Rapport des O.N.G. Sumofus et Profundo de juillet 2019, intitulé « Quand Axa finance des crimes de guerre », disponible

de leurs entreprises, pour les mettre en garde sur les risques juridiques que comportent les activités économiques menées au sein des colonies (132).

Au titre de leurs obligations de « non-assistance » et de « faire respecter », les États de l'U.E. devrait adopter des mesures plus contraignantes visant à interdire la participation d'entreprises privées à la perpétuation de la situation illégale liée à la colonisation du territoire palestinien. Cet effort devrait s'inscrire dans les travaux menés par le Conseil des droits de l'homme de l'O.N.U. qui, après avoir publié plusieurs rapports sur l'impact des activités économiques dans le développement des colonies, est invité à publier une liste des entreprises étrangères et israéliennes ayant des activités dans les colonies, afin de les dissuader à poursuivre ces activités (133).

sur https://s3.amazonaws.com/s3.sumofus.org/images/RAPPORT_SUMOFUS_-_QUAND_AXA_FINANCE_DES_CRIMES_DE_GUERRE.pdf.

(132) Voy. not. : Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement du Royaume de Belgique, « Messages communs visant à sensibiliser les entreprises et les citoyens de l'U.E. par rapport à la participation à des activités économiques et financières dans les colonies israéliennes », juillet 2014, <http://diplomatie.belgium.be/fr/businessguidelines.jsp> ; avis du 24 juin 2014 du ministère français des Affaires étrangères aux entreprises sur les risques liés aux activités économiques et financières dans les colonies israéliennes, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/conseils-par-pays/israel-territoires-palestiniens-12265/>, UK Trade & Investment, « Overseas Business Risk — Israel », 3 décembre 2013, http://www.ukti.gov.uk/fr_fr/export/countries/asiapacific/neareast/israel/overseasbusinessrisk.html?null.

(133) Voy. le Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/37/39, 1^{er} février 2018, précité.