

Deux États pour deux peuples ?

RAPPORT

Résumé

thinc.

ISRAEL *and* INTERNATIONAL LAW

En analysant les hypothèses qui sous-tendent la politique de deux États de l'UE, l'Initiative de La Haye pour la coopération internationale (*thinc.*) cherche à engager un débat sur l'approche de l'UE vis-à-vis du conflit israélo-palestinien et sur une meilleure façon d'engager l'Europe au Moyen-Orient.

Ce document est un résumé de l'ouvrage : *Deux États pour deux peuples ?* (ISBN 978-94-92697-318) écrit par Wolfgang Bock et Andrew Tucker, et publié par Sallux.

© 2022 The Hague Initiative for International Cooperation



thinc.

L'Initiative de La Haye pour la coopération internationale (*thinc.*) est un groupe de réflexion à but non lucratif qui éduque et conseille les politiciens, les décideurs politiques et d'autres personnes sur l'application équitable et non discriminatoire du droit international en relation avec le conflit israélo-palestinien et le Moyen-Orient en général.

www.thinc.info



Sallux | Fondation ECPM

Sallux est la fondation politique du Mouvement politique chrétien européen (MPCE). Sallux signifie "Sel et Lumière" et nous voulons susciter un débat salé là où c'est nécessaire et faire la lumière sur les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Nous présentons des solutions en organisant des événements et en distribuant des publications pertinentes et nous ne resterons pas du côté sûr du statu quo.

www.sallux.eu

INTRODUCTION

L'UE préconise la création d'un État palestinien pleinement souverain à Jérusalem-Est, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, comme seule solution possible au conflit israélo-palestinien. Cette politique a échoué à l'épreuve de l'histoire. Une nouvelle approche est nécessaire.

Malgré un demi-siècle d'efforts acharnés de la part de l'UE, qui a dépensé des dizaines de milliards d'euros, la réalité est qu'il n'existe pas d'institutions palestiniennes viables pour former la base d'un État souverain selon les lignes que l'UE préconise. Les institutions démocratiques d'un gouvernement responsable font défaut. La corruption est endémique et la société palestinienne est radicalisée et violente. Les organisations politiques palestiniennes encouragent la destruction d'Israël et récompensent activement le meurtre de Juifs. Les menaces pour la sécurité signifient qu'un retrait complet d'Israël de la Cisjordanie est peu probable. Le processus de négociation de paix d'Oslo est pratiquement terminé.

Le présent rapport propose une nouvelle voie, compatible avec les réalités juridiques, historiques et politiques.

Pourquoi la politique des deux États a-t-elle échoué ?

La politique européenne des deux États a échoué parce qu'elle repose sur des hypothèses qui, au cours des quatre dernières décennies, depuis sa création dans la Déclaration de Venise en 1980, se sont avérées fausses. La première hypothèse est d'ordre conceptuel : le conflit israélo-palestinien est territorial et non existentiel. La deuxième est une hypothèse juridique – que la Cisjordanie

appartient légalement aux Arabes palestiniens. La troisième est une hypothèse pratique – qu'un État palestinien pacifique et démocratique à part entière est réalisable.

Le rapport explique pourquoi chacune de ces hypothèses est incorrecte et formule des recommandations pour réformer la politique de l'UE en conséquence.

Notre principale conclusion est que les droits des Palestiniens à l'autodétermination doivent être respectés, mais qu'ils ne peuvent entrer en conflit avec le droit international, ni être autorisés à porter atteinte à la souveraineté israélienne ou à la stabilité régionale. Un règlement réussi de ce conflit ne peut être obtenu que par le rejet de l'extrémisme et l'acceptation mutuelle des deux parties ; l'application juste et équitable du droit international à tous les acteurs de la région ; la promotion de la coopération régionale et la normalisation des relations avec Israël ; et le renforcement des institutions gouvernementales palestiniennes fondées sur l'État de droit.

Faire face au rejet palestinien

Tout d'abord, l'UE doit reconnaître le fait que toutes les organisations politiques palestiniennes concernées – y compris l'Organisation de libération de la Palestine et l'Autorité palestinienne qui représentent et gouvernent le peuple palestinien – ne visent pas à établir un État indépendant et viable aux côtés d'Israël, mais à détruire l'État juif. Cela explique leurs liens avec les acteurs extrémistes de la région, comme l'Iran. À moins que les objectifs réels de ces organisations ne changent, elles n'accepteront aucune solution permettant l'existence de l'État d'Israël. Israël n'acceptera pas non plus de solution qui

compromette la sécurité de son existence en tant qu'État juif préservé des actes hostiles ou des menaces de violence de la part d'États étrangers et d'acteurs non étatiques. S'attaquer à cette cause profonde du conflit devrait être la priorité absolue.

Si les Palestiniens acceptent le peuple juif en tant que nation et le droit de l'État juif d'Israël à exister en tant qu'État préservé des actes hostiles ou des menaces de recours à la force, la paix a une chance de s'instaurer. L'évolution de la situation dans la région montre que cela est possible, mais les obstacles à surmonter sont importants.

Interpréter et appliquer le droit international de manière égale dans la région

Deuxièmement, l'affirmation de l'UE selon laquelle les Palestiniens ont droit à un État à Jérusalem-Est et en Cisjordanie repose sur une lecture unique et incorrecte du droit international que l'UE n'applique à aucun autre conflit ou occupation comparable. L'État de droit exige de l'UE qu'elle interprète et applique les concepts de droit international relatifs au statut d'État, à la souveraineté territoriale, à l'autodétermination et à l'occupation de manière équitable, objective et cohérente à tous les acteurs de la région, y compris Israël et les Palestiniens. Les Palestiniens ont un droit à l'autodétermination (y compris l'autonomie), mais pas un droit *a priori* à un État à part entière. L'UE doit également reconnaître les droits territoriaux légitimes d'Israël sur ces territoires et ne pas traiter les Palestiniens différemment de tous les autres groupes de population.

Établir les conditions de la paix

Troisièmement, les interventions de l'UE sur le terrain ignorent les structures de

pouvoir dans la région et la culture politique au sein de la société palestinienne. Au lieu de promouvoir des relations et une coopération pacifique, le soutien de l'UE aux institutions palestiniennes renforce les autocraties corrompues et favorise l'extrémisme et la radicalisation au sein de la société palestinienne.

Des structures internes doivent être développées pour promouvoir une liberté et une sécurité égales pour tous les citoyens, fondées sur l'État de droit. La culture politique palestinienne doit être réformée. Il s'agit d'un projet à long terme.

Une telle approche est conforme aux valeurs de l'UE ; l'UE ne peut soutenir la création d'une entité dominée par le même extrémisme et la même oppression des droits de l'homme que ceux auxquels l'UE s'oppose partout ailleurs.

Par conséquent, l'aide financière européenne devrait être conditionnée à la réalisation d'exigences référencées dans trois domaines principaux : a) la culture des valeurs fondamentales qui protègent l'Etat de droit et les droits civils, religieux et politiques de chacun ; b) l'encouragement de la liberté individuelle et de l'égalité, y compris l'acceptation des Juifs en tant que membres égaux de la société ; et c) la normalisation des relations avec Israël selon les lignes d'autres accords avec Israël tels que les Accords d'Abraham.

Les pages suivantes contiennent le résumé du rapport.

Le rapport est une étude préliminaire de questions très complexes. En recherchant et en articulant les hypothèses qui soutiennent la politique de deux États de l'UE, l'Initiative de La Haye pour la coopération

internationale (*thinc.*) cherche à engager un débat vigoureux sur l'approche de l'UE vis-à-vis du conflit israélo-palestinien et sur une meilleure façon de faire avancer l'engagement de l'Europe au Moyen-Orient.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Introduction

La politique européenne des deux États

Depuis la guerre des Six Jours en 1967, l'Europe a progressivement adopté et mis en œuvre une "politique des deux États" à l'égard du conflit israélo-palestinien. Cette politique prévoit la partition des terres situées à l'ouest du Jourdain par l'établissement, au moyen de négociations, d'un État palestinien indépendant, démocratique, contigu, souverain et viable, avec Jérusalem-Est comme capitale et dans les limites de ce que l'on appelle les "lignes de 1967" (c'est-à-dire les lignes de démarcation de l'armistice entre Israël et la Jordanie de 1949, également appelées "ligne verte").

Cette politique a échoué, en ce sens où un "État de Palestine indépendant, démocratique, contigu, souverain et viable" n'a pas été créé. En dépit des progrès réalisés dans le cadre des accords d'Oslo en vue de l'autodétermination des Palestiniens, l'entité palestinienne représentée par l'Autorité palestinienne n'est pas indépendante, démocratique, contiguë, souveraine ou viable. Un État palestinien n'existe pas, et depuis de nombreuses années, il n'y a pas eu de négociations.

Ces dernières années, le soutien à une solution à deux États a diminué. En effet, certains experts concluent que l'idée que deux États puissent être créés pour "mettre fin au conflit" est une "aspiration illusoire" fondée sur une notion occidentale libérale de la paix qui ignore les réalités historiques, culturelles et juridiques sur le terrain.

Au cœur du conflit israélo-palestinien se trouve un différend existentiel concernant

le droit du peuple juif à la nation et à la souveraineté dans sa patrie traditionnelle. Israël et le peuple juif affirment leur droit d'exister en tant qu'État souverain juif ayant droit à l'intégrité territoriale, à l'inviolabilité politique et à des frontières sûres – même si cela signifie qu'aucun État palestinien n'est créé. La tragique réalité est que toutes les factions de la direction politique arabe palestinienne ont constamment rejeté ce droit et ont encouragé le recours à la force pour empêcher l'établissement d'un État juif (avant 1948) et pour détruire Israël (après mai 1948). L'incapacité à résoudre ce conflit existentiel empêche la résolution du conflit dans son ensemble.

La position d'Israël au Moyen-Orient a radicalement changé depuis 1967. Israël n'est plus isolé ; au contraire, il joue un rôle central dans la région. Israël a conclu des traités de paix avec l'Égypte et la Jordanie, et les récents accords d'Abraham (accords de normalisation) témoignent des liens économiques, culturels et politiques étroits qu'entretient Israël avec plusieurs pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Les relations UE-Israël montrent également aujourd'hui les signes d'un processus de revitalisation. Au moment de la finalisation de ce rapport en octobre 2022, la première réunion en une décennie du Conseil d'association UE-Israël a eu lieu (il avait été suspendu en 2012). En juin 2022, un important protocole d'accord de l'UE a été signé avec Israël et l'Égypte pour permettre à l'UE d'importer du gaz naturel israélien afin de sécuriser les approvisionnements énergétiques européens. Suite à l'adoption des accords d'Abraham au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA), le commissaire européen chargé du voisinage et de l'élargissement, Oliver

Varhelyi, a déclaré devant le Parlement européen en septembre 2022 :

"L'Europe ne doit pas seulement commencer à comprendre le nouveau langage régional depuis les accords d'Abraham, mais elle doit aussi apprendre à parler ce langage et saisir les nouvelles opportunités pour les affaires, les personnes, le commerce et les voyages".

Depuis les accords d'Oslo dans les années 1990, de nombreuses tentatives ont été faites pour négocier la création de deux États par le biais d'un accord sur le statut final. Toutes ont échoué, mettant en doute la viabilité d'un modèle à deux États pour la résolution de ce conflit.

En outre, comme l'ont démontré les récentes procédures devant la chambre préliminaire de la Cour pénale internationale sur la "situation dans l'État de Palestine", le statut juridique de la revendication palestinienne d'un État dans les "territoires palestiniens occupés" est fortement contesté. Cela jette un doute sur les hypothèses de l'UE qui sous-tendent sa politique de deux États, à savoir que l'OLP a le droit d'avoir un État dans les "lignes de 1967". Pour ces raisons, entre autres, les milieux israéliens et palestiniens envisagent de plus en plus d'autres solutions. Celles-ci comprennent la création d'un État "unitaire" entre la Méditerranée et le Jourdain, qui remplacerait l'actuel État d'Israël et les territoires administrés. Cet État pourrait être binational, "juif", "palestinien" ou sans nation. D'autres alternatives discutées incluent une fédération, une confédération, et un État juif contenant un territoire sur lequel les Palestiniens auraient une autonomie "inférieure à celle d'un État".

Le moment est donc venu de réexaminer et de réviser les hypothèses qui sous-tendent la politique européenne de deux États sur le conflit israélo-palestinien. *Deux États pour deux peuples ?* propose une réflexion sur la manière dont le droit international peut jouer un rôle dans le processus de recherche de solutions pour rafraîchir l'approche européenne du conflit israélo-palestinien qui stagne depuis plus de 40 ans.

Objectif et portée de cette étude

Ce rapport examine la politique des deux États du point de vue du droit international parce que l'UE affirme que la politique des deux États est la seule politique possible et qu'elle est requise par le droit international. L'objectif de cette étude est d'examiner comment et pourquoi l'UE cherche à s'appuyer si fortement sur le droit international, si les positions qu'elle adopte sont justifiées et si le droit international permet d'envisager des approches alternatives à la résolution du conflit.

Le présent rapport ne préconise aucune solution particulière fondée sur des bases juridiques. Notre hypothèse de travail est plutôt que le droit international ne prescrit généralement pas de solutions spécifiques à des problèmes politiques complexes. Mais si l'approche de l'UE est basée sur une analyse juridique incorrecte ou biaisée, il convient de le signaler et de le reconnaître, car cette approche enferme inutilement l'UE dans une politique qui n'a jusqu'à présent pas réussi à produire la paix. Avant tout, aucune solution politique ne parviendra à instaurer la paix entre Israël et les Palestiniens sur le long terme si elle n'est pas fondée sur la volonté réelle des deux peuples.

Ce rapport se concentre sur les territoires situés entre le Jourdain (à l'ouest du fleuve) et la ligne d'armistice israélo-jordanienne de 1949, connue sous le nom de ligne verte (à l'est de la ligne) – diversement appelés Cisjordanie (jordanienne), Territoires palestiniens occupés (TPO), et Judée et Samarie (juive). Chacun de ces termes est chargé de sens historique et politique. Néanmoins, dans ce rapport, ces territoires, y compris Jérusalem-Est, sont désignés sous le nom de Cisjordanie, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'une erreur commune commode. Nous n'incluons pas la bande de Gaza ni les hauteurs du Golan dans ce rapport, car chacun de ces territoires est soumis à des circonstances juridiques différentes : les hauteurs du Golan ne sont pas revendiquées par les Palestiniens et la bande de Gaza est sous domination palestinienne autonome.

Les hypothèses sous-jacentes à la politique de deux États de l'UE

La politique de deux États de l'UE repose sur trois hypothèses :

- a. que le conflit palestino-israélien est territorial ;
- b. que la Cisjordanie appartient aux Palestiniens, qui ont le droit d'y créer un État ; et
- c. qu'un État palestinien pacifique et sûr en Cisjordanie est possible.

Ces trois hypothèses se reflètent à leur tour dans les trois niveaux auxquels la politique européenne de deux États se manifeste dans la pratique :

- a. L'hypothèse selon laquelle le conflit peut être résolu par le biais d'un compromis territorial est reflétée dans les déclarations officielles de la politique des deux États ;

- b. l'hypothèse selon laquelle la Cisjordanie appartient aux Palestiniens est reflétée dans les "paramètres" de l'UE, qui justifient sa politique par le droit international ; et
- c. l'hypothèse selon laquelle un État palestinien pacifique et sûr est possible se reflète dans le soutien financier massif de l'UE et ses interventions sur le terrain en Cisjordanie pour créer un État palestinien.

En conséquence, le présent rapport examine et analyse la politique de deux États de l'UE, en s'appuyant sur les sciences historiques, juridiques et politiques.

- a. La recherche historique examine le développement de la politique des deux États de l'UE afin d'obtenir des informations sur le rôle joué par le droit international dans ses origines, son développement et son objectif (Partie I).
- b. La recherche juridique décrit la base juridique de la politique de deux États de l'UE et analyse les positions juridiques adoptées par l'UE pour justifier cette politique, dans le cadre du droit international (Partie II).
- c. La recherche politique analyse la question fondamentale de l'État palestinien dans le cadre du concept et des modèles d'État et de l'évolution du paysage politique du Moyen-Orient (Partie III et Annexe).

Partie I – Histoire

Nature existentielle du conflit israélo-palestinien

La politique européenne des deux États se fonde sur le droit d'Israël à exister en tant que nation juive, comme le prévoyait le mandat pour la Palestine. Ce droit est

toutefois contesté par de nombreux membres de la Ligue arabe, de l'Organisation de la coopération islamique et des Palestiniens, ainsi que par certains juristes qui affirment que l'État juif d'Israël n'a aucun droit à la souveraineté ou au contrôle du territoire situé à l'ouest de la ligne verte jusqu'à la côte méditerranéenne. Au contraire, il est affirmé que le peuple palestinien a droit à un État, ou qu'il en a déjà un. En d'autres termes, l'existence nationale juive (sous quelque forme que ce soit) est considérée comme une imposition sur une terre exclusivement arabe.

Avant 1948, les dirigeants arabes palestiniens ont rejeté le mandat pour la Palestine et toute proposition de solution à deux États. Elle a rejeté le plan Peel de 1937, le livre blanc McDonald de 1939 et le plan de partage des Nations unies de 1947 – dans chaque cas parce qu'elle rejetait l'existence d'une nation juive dans n'importe quelle partie de la Palestine. En résumé, les Palestiniens auraient pu avoir un État arabe en Palestine à de multiples reprises avant 1948.

Au lieu de cela, ayant rejeté la création d'un État arabe palestinien avant le 15 mai 1948, les dirigeants palestiniens ont soutenu les guerres des États arabes de 1948, 1967 et 1973, qui visaient à éradiquer l'État d'Israël. Malgré les traités de paix conclus par la suite avec l'Égypte (1979) et la Jordanie (1994), ils ont continué à rejeter la souveraineté juive. Aujourd'hui, les principales parties à un conflit armé actif avec Israël sont des acteurs arabes non étatiques. Il s'agit du Hezbollah au Liban et du Hamas à Gaza (tous deux fortement soutenus par l'Iran), ainsi que de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en Cisjordanie. Les Palestiniens sont des acteurs centraux du conflit armé avec Israël en Cisjordanie,

avec des sièges d'organisation dans les villes, notamment Jénine et Hébron. Les principales organisations combattantes sont des factions nationalistes ou islamistes, notamment le Front populaire de libération de la Palestine et le Fatah (qui font tous deux parties de l'OLP), ainsi que le Hamas et le Jihad islamique palestinien. Ces acteurs non étatiques sont soutenus financièrement et diplomatiquement par de nombreux États du Moyen-Orient, d'Europe et du monde entier.

Les Palestiniens de Cisjordanie sont représentés politiquement (bien que non démocratiquement) par l'Autorité palestinienne (AP), qui est contrôlée par l'OLP, et est engagée dans un conflit avec Israël à plusieurs niveaux – politique, juridique et paramilitaire. La politique de l'AP/OLP n'est pas de "normaliser" les relations avec Israël, car elle refuse de reconnaître Israël comme un État et de s'engager dans une coopération diplomatique normale avec lui. Cette attitude de rejet est la principale raison de l'échec des diverses tentatives, facilitées par les États-Unis, de négocier un accord sur le statut final depuis les accords d'Oslo (2000/2001, 2008 et 2014).

En outre, l'OLP/AP participe activement avec les États membres de l'ONU à des initiatives par le biais des institutions de l'ONU, comme le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, pour délégitimer l'État juif d'Israël. Ces initiatives comprennent des condamnations et des poursuites à l'encontre d'Israël accusé d'être coupable de violations des droits de l'homme et de crimes de guerre, et d'être un État raciste et d'apartheid par essence.

En outre, les organisations palestiniennes s'appuient sur le soutien de la société civile mondiale pour boycotter,

désinvestir et sanctionner Israël. La campagne de délégitimation Boycott, désinvestissement et sanctions (BDS) exprime son objectif de "libérer" de la gouvernance israélienne non seulement la Cisjordanie, mais aussi l'ensemble d'Israël, de la ligne verte à la côte méditerranéenne.

Le conflit israélo-palestinien n'est donc pas territorial ; il est plutôt "existential", dans le sens où la direction politique palestinienne rejette – politiquement, juridiquement et par la force des armes – le droit à l'existence de l'État juif d'Israël.

Les organisations palestiniennes (y compris l'OLP) affirment que l'État juif d'Israël est illégitime, que la Palestine (y compris les terres israéliennes à l'ouest de la ligne verte jusqu'à la côte méditerranéenne) doit être "libérée" et qu'elles sont légalement autorisées à recourir à la force pour réaliser ces revendications. Israël, pour sa part, insiste sur son droit d'exister à l'intérieur de frontières sûres. Un tel conflit existentiel ne peut être résolu par un compromis territorial.

Fondements et développement de la politique européenne des deux États

La politique européenne des deux États repose toutefois sur un compromis territorial : la partition de la Palestine en deux États contigus.

Les fondements de la politique européenne des deux États ont été établis par les membres de la Communauté économique européenne (CEE) au cours de la période 1967-1980, avec pour point d'orgue la *Déclaration de Venise* (1980).

Plusieurs facteurs politiques et économiques ont été à l'origine de la création de la politique européenne de

deux États. L'un d'entre eux était l'unification de l'Europe après la guerre, qui a conduit les nations européennes à se considérer de plus en plus comme une "communauté de droit", et leur désir consécutif de rechercher une influence politique en tant que bloc de nations (en concurrence avec les États-Unis et l'Union soviétique) en faisant progresser les valeurs européennes dans la résolution des conflits au niveau mondial.

Un autre moteur était le besoin économique urgent, dans les années 1970, de développer une relation positive avec les États arabes producteurs de pétrole. En 1967, l'Europe dépendait du Moyen-Orient pour 80 % de sa consommation de pétrole, qui représentait 48 % de son approvisionnement en électricité. Fin 1973, après l'échec militaire de l'Égypte et de la Syrie à vaincre Israël lors de leur attaque coordonnée par les Soviétiques (la guerre du Kippour), l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) a intensifié la guerre économique contre Israël. L'OPEP a imposé un embargo ou une réduction de l'approvisionnement en pétrole à l'Europe, a augmenté les prix et a fait preuve de discrimination dans l'imposition de ces pénalités entre les pays européens en fonction de sa perception de la force de leurs politiques pro-arabes. Les pays de l'OPEP du Golfe arabe ont explicitement exigé le soutien de la cause palestinienne comme condition au rétablissement des livraisons de pétrole à l'Europe. En conséquence, le dialogue euro-arabe s'est ouvert de toute urgence en décembre 1973.

En outre, au cours des années 1970, l'attitude des États européens à l'égard du conflit a été influencée par l'évolution de la dynamique au sein des Nations unies, où de nombreux nouveaux États

membres, sous la pression de l'Union soviétique, étaient de plus en plus hostiles aux valeurs occidentales.

Le 13 juin 1980, les neuf États de la CEE de l'époque ont publié la déclaration de Venise. Celle-ci a été formulée dans le contexte des accords conclus dans le cadre du dialogue euro-arabe. Cette déclaration a marqué le point culminant d'un processus qui, depuis lors, a tracé la voie de la politique de l'UE en matière de création de deux États. Sur ses 11 points, quatre font référence à des principes de droit international. Ceux-ci sont présentés dans la section Documents du rapport.

Les processus décisionnels dans la CEE, aux Pays-Bas, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni au cours de la période 1967-1980 montrent que les principales considérations qui ont conduit à la *Déclaration de Venise* étaient d'ordre politique et économique, et non juridique. Bien qu'il ait été fait référence à des principes juridiques, en particulier à l'interdiction de l'acquisition de territoires par la guerre, l'analyse juridique n'a en fait reçu que très peu d'attention.

Après 1980, se fondant en partie sur l'obligation perçue par l'Europe d'exporter son propre concept de "paix juste", la CEE/UE a "durci" sa politique en imposant des "paramètres" concrets aux parties.

Partie II – Le droit

A partir de 1980, les pays européens ont de plus en plus justifié leurs paramètres en recourant à des arguments juridiques. Cependant, ces arguments juridiques ont été développés principalement pour faire avancer les intérêts politiques et économiques des Européens et leurs conceptions de la justice.

Les modèles politico-juridiques

Depuis 1967, en dehors des modèles rejetant l'existence d'Israël, deux modèles politiques/juridiques principaux ont été développés par les acteurs internationaux et les universitaires du droit, afin de façonner leurs réponses à la question des droits d'Israël à la souveraineté ou à rester sous contrôle de la Cisjordanie. Les deux modèles pertinents pour la discussion de la politique européenne des deux États sont les suivants :

1. La "*Cisjordanie reste*" : dans ce modèle, Israël est un État de droit international qui a le droit de garder le contrôle des territoires capturés lors d'une guerre défensive en juin 1967 jusqu'à ce qu'un accord de paix soit conclu entre toutes les parties concernées. Le peuple palestinien a le droit à l'autodétermination, mais ce droit doit être mis en balance avec les revendications territoriales légitimes d'Israël. Actuellement, Israël n'est pas obligé de renoncer à tous les territoires pris en 1967 avant la conclusion d'un accord de paix. Ce modèle est soutenu par Israël, les États-Unis et certains autres États.
2. Le "*congé de Cisjordanie*" : ce modèle part du principe qu'Israël n'a pas le droit de garder le contrôle de Jérusalem-Est et des territoires de Cisjordanie, qui appartiennent aux Palestiniens, lesquels ont légalement le droit d'y créer leur propre État.

La politique de l'UE en faveur de deux États est fondée sur le modèle du *congé de Cisjordanie*. Depuis plus de quarante ans, la politique de l'UE affirme que, même si des négociations sont nécessaires, les Palestiniens ont droit à un État sur le territoire de la Palestine mandataire situé en dehors des lignes d'armistice de 1949 (sous réserve

éventuellement d'ajustements mineurs ou d'échanges de territoires, comme convenu), qu'Israël n'a aucune revendication de souveraineté valable sur ces territoires, et qu'Israël doit "mettre fin à l'occupation" et permettre la création de l'État palestinien.

Le langage du droit international a fourni à l'Europe une "fonction de bouclier" en donnant une raison apparemment objective de prendre le parti des Arabes plutôt que celui d'Israël. En effet, l'UE interprète et applique les principes *juridiques* internationaux afin de justifier une position *politique* – à savoir son modèle de *congé de Cisjordanie*, qui exige qu'Israël abandonne le contrôle de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est, dans l'idée que la partition du territoire par la création d'un État palestinien exclusivement arabe résoudra le conflit.

Il convient toutefois d'établir une distinction claire entre le droit international et la politique. L'État de droit exige un raisonnement juridique strict, selon lequel le droit doit être interprété et appliqué de manière objective, transparente et non discriminatoire. Le droit international ne doit pas être manipulé comme une rhétorique visant à pousser un pays à se soumettre au résultat politique préféré d'un autre. Interpréter et appliquer les principes juridiques internationaux à Israël et aux Palestiniens d'une manière qui n'est pas appliquée aux autres États et peuples, afin de satisfaire des idées politiques préconçues de "justice", est une utilisation inacceptable du système juridique international. Israël doit être traité de la même manière que les autres États et les Palestiniens de la même manière que les autres peuples comparables.

Naturellement, le fait de poser des paramètres *politiques* en termes *juridiques* n'a pas favorisé la flexibilité dans les négociations sur les questions sur lesquelles les parties diffèrent, et qui ont été identifiées par les parties comme les sujets d'un éventuel accord sur le "statut permanent". Ces questions comprennent Jérusalem-Est, les réfugiés, les colonies, les accords de sécurité, les frontières, les relations avec les voisins et d'autres questions d'intérêt commun.

Des paramètres "juridiques" rigides mais controversés empêchent des négociations qui seraient autrement fondées sur des réalités factuelles historiques et actuelles. Ils "durcissent" les positions palestiniennes et empêchent tout compromis car l'OLP pense que ses revendications sont soutenues par la loi et la force politique de l'UE. Par exemple, alors qu'Israël a indiqué à plusieurs reprises qu'il était prêt à négocier le retrait de la quasi-totalité des territoires contestés, les Palestiniens ont rejeté ou ignoré toute offre de retrait inférieure à 100 % de leurs revendications. Alors qu'Israël affirme que Jérusalem-Est fait partie de son territoire souverain, il a néanmoins cédé volontairement au contrôle jordanien du *waqf* du Mont du Temple et était prêt à négocier les possibilités d'un contrôle partagé de certaines parties de Jérusalem-Est, mais les Palestiniens ont exigé la souveraineté totale sur Jérusalem-Est et continuent même à contester la souveraineté israélienne sur Jérusalem-Ouest et, par principe, sa souveraineté sur toute partie de l'ancien territoire sous mandat.

En ce qui concerne la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, la politique de deux États de l'UE déclare trois paramètres juridiques imbriqués,

prétendument fondés sur le droit international :

- A. Les territoires de Cisjordanie ne font pas partie du territoire souverain de l'État d'Israël ;
- B. Les territoires de Cisjordanie appartiennent à la population arabe palestinienne de Cisjordanie, qui a le droit d'y créer un État ; et
- C. Depuis juin 1967, en vertu du droit des conflits armés, Israël est une puissance occupante en Cisjordanie et est tenu de mettre fin à son occupation et à ses implantations illégales dans cette région.

Notre analyse montre que le droit international, lorsqu'il est interprété et appliqué objectivement, ne justifie pas l'affirmation de ces trois paramètres juridiques. L'application du droit international au conflit israélo-palestinien dépend principalement de l'interprétation des droits et obligations découlant des traités, y compris les accords d'Oslo, et du droit international coutumier relatif à la création d'États, à l'acquisition de la souveraineté territoriale, à l'autodétermination et au comportement humanitaire.

Les normes juridiques internationales ne produisent généralement pas de solutions juridiques spécifiques et sans équivoque à des conflits complexes et anciens ayant des racines politiques, religieuses et culturelles, et c'est le cas ici. Dans les circonstances complexes et uniques du conflit israélo-palestinien, les paramètres juridiques rigides de l'UE sont sans doute en contradiction avec l'application équitable et objective du droit international à la matrice complexe des questions clés en litige entre les parties.

Examen du paramètre juridique (A) – "Jérusalem-Est et les territoires de Cisjordanie ne font pas partie d'Israël".

Premièrement, l'UE affirme que la Cisjordanie ne fait pas partie du territoire souverain d'Israël – une affirmation qu'Israël conteste. En fait, le statut souverain de la Cisjordanie est controversé et contesté. Les avis des experts juridiques sont partagés, et il n'y a jamais eu de décision judiciaire contraignante ou définitive sur la question.

La Société des Nations a établi un système juridique contraignant pour permettre aux peuples des anciens territoires turco-ottomans d'accéder à l'indépendance. Ce système comprenait un système de mandats. Le mandat pour la Palestine faisait partie d'un règlement global des revendications, dans lequel les peuples arabes ont obtenu l'indépendance dans la grande majorité de ces territoires. Le mandat pour la Palestine reconnaissait la justice historique de permettre au peuple juif – l'un des groupes humains les plus importants de la région – d'accéder à l'indépendance sous la forme d'un foyer national sur le territoire connu sous le nom de Palestine. Le mandat exigeait spécifiquement que les droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine soient protégés.

En 1920, la Transjordanie a été découpée de la Palestine pour devenir un État exclusivement réservé à la population arabe de Palestine. La Transjordanie est devenue le Royaume hachémite de Jordanie en 1946.

L'État d'Israël a été créé le 14 mai 1948, à la fin du mandat pour la Palestine. L'État d'Israël a été créé en tant qu'État juif, mais il n'était pas exclusivement destiné au peuple juif. Il s'agissait d'un État pour

tous les habitants de la Palestine, sans distinction de race, de religion ou de sexe, qui (comme l'exprime la Déclaration d'indépendance) se voyaient garantir l'égalité des droits, la liberté et la protection de la loi. En tant que tel, il a permis de réaliser les objectifs de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et du mandat pour la Palestine.

Dans ce contexte, il est tout à fait possible de soutenir que, lors de la création d'Israël en mai 1948, conformément au principe de *uti possidetis juris* (la règle qui détermine normalement le statut des territoires issus de mandats, de fiducies, etc.), les frontières du mandat pour la Palestine sont devenues les frontières *de jure* (c'est-à-dire légales formelles) de l'État d'Israël.

Toutefois, Israël n'a pas été en mesure de posséder l'ensemble du territoire mandataire, car l'État d'Israël nouvellement créé a été attaqué en mai 1948 et contraint de se défendre contre cinq États arabes. Le conflit s'est arrêté avec l'accord sur les lignes d'armistice en 1949. Les lignes d'armistice de 1949 spécifiaient explicitement qu'elles n'étaient pas des frontières et elles n'ont jamais été acceptées comme telles par Israël et les autres parties. À la suite de cette guerre, l'Égypte (Gaza) et la Jordanie (Jérusalem-Est et Cisjordanie) ont obtenu illégalement le contrôle d'un territoire substantiel qui était auparavant sous mandat de la Société des Nations. Ni l'Égypte ni la Jordanie n'ont obtenu de souveraineté territoriale sur ces territoires.

En juin 1967, à la suite d'une défense réussie contre des attaques armées coordonnées par l'Égypte, la Jordanie et la Syrie, les forces armées israéliennes ont pris possession de toute la Cisjordanie, y

compris Jérusalem-Est. Ayant agi en état de légitime défense, Israël était en droit de conserver le contrôle de ces territoires.

Mais Israël est plus qu'un occupant légitime. Ses droits territoriaux (fondés sur le Mandat) restent intacts. En juin 1967, Israël disposait d'un meilleur titre juridique que tout autre prétendant, y compris la Jordanie et le peuple palestinien.

Finalement, en 1994, une frontière entre Israël et la Jordanie a été déterminée dans un traité de paix, la Jordanie ayant déjà renoncé à toute revendication de souveraineté sur Jérusalem-Est et la Cisjordanie en 1988.

Depuis juin 1967, Israël applique la loi et la juridiction israéliennes à Jérusalem-Est. Sur la base du droit international et des droits juridiques découlant du mandat pour la Palestine, protégés par l'article 80 de la Charte des Nations unies, Israël était fondé à affirmer sa souveraineté sur Jérusalem-Est et à proclamer la ville réunifiée capitale de l'État. Jérusalem-Est fait donc désormais partie du territoire souverain de l'État d'Israël. Les résolutions des Nations unies condamnant les actions d'Israël ne modifient pas le statut juridique de Jérusalem.

Dans l'ensemble de la Cisjordanie, cependant, en 1967, Israël a choisi de mettre en place une administration militaire, plutôt que d'étendre son droit et sa juridiction d'une manière qui équivaut à une affirmation complète de la souveraineté. Néanmoins, les gouvernements d'Israël ont depuis proclamé des revendications territoriales juives de longue date sur la Cisjordanie, dont la souveraineté (selon Israël) est "en suspens" jusqu'à ce qu'un accord soit conclu. Les revendications israéliennes de

titre souverain sur la Cisjordanie sont juridiquement mieux étayées que celles de tout autre demandeur (y compris le peuple palestinien). Jusqu'à présent, le débat public israélien sur l'"annexion" unilatérale n'a débouché sur aucune action officielle. Néanmoins, l'échec continu des négociations de paix avec les Palestiniens pourrait aboutir à terme à l'affirmation par Israël de sa souveraineté.

Les accords d'Oslo entre Israël et l'OLP (1993-1995) ont créé l'Autorité palestinienne et lui ont accordé des pouvoirs et une juridiction étendue dans la zone A de la Cisjordanie (pour les questions civiles et de sécurité) et dans la zone B (pour les questions civiles uniquement). Dans la zone C, l'Autorité palestinienne n'a aucune autorité et Israël continue d'exercer sa juridiction militaire (en matière civile et de sécurité) comme il le fait depuis 1967. Toutefois, les accords d'Oslo n'ont pas modifié le statut juridique fondamental et sous-jacent des revendications de souveraineté ou des droits en Cisjordanie.

Jusqu'à présent, les gouvernements israéliens ont recherché des solutions politiques fondées sur un accord mutuel. Ces solutions sont préférées par les gouvernements israéliens aux mesures unilatérales, afin de mettre un terme aux hostilités dans l'éternel conflit israélo-palestinien, de permettre au peuple palestinien d'exercer son droit à l'autonomie, d'éviter les difficultés liées à la juridiction israélienne sur d'importantes populations palestiniennes, et également de normaliser les relations entre leurs populations. Cependant, des décennies se sont écoulées sans progrès.

L'affirmation selon laquelle Israël est une "simple" puissance occupante étrangère, ce qui implique que la puissance

occupante ne peut avoir aucun droit de souveraineté, est sans fondement et contraire au droit international fondamental. Le droit de l'occupation (en supposant qu'il soit applicable – ce dont nous doutons) n'empêche pas ou n'interdit pas à une puissance occupante de faire valoir des revendications de souveraineté préexistantes à l'égard du territoire capturé au cours d'un conflit. Bien qu'elle n'ait pas le droit d'utiliser le simple fait du contrôle militaire comme base pour annexer un territoire, elle n'est pas empêchée de faire valoir une souveraineté préexistante.

L'impasse politique a créé un statut juridique unique, *sui generis*, en Cisjordanie. Aucun État existant ne possède à la fois une juridiction *de facto* et *de jure* sur la Cisjordanie. Israël a, jusqu'à présent, choisi de ne pas exercer ses revendications de souveraineté. Le peuple palestinien, qui n'est pas constitué en un État, a un droit à l'autonomie, mais pas un droit à la souveraineté.

En conclusion, le paramètre juridique de l'UE affirmant de manière rigide que les territoires de Cisjordanie et de Jérusalem-Est ne font pas partie du territoire souverain de l'État d'Israël, et qu'ils appartiennent au peuple palestinien, va à l'encontre d'importants principes du droit international. Elle est incompatible avec le mandat de la Société des Nations, le principe de *uti possidetis juris*, le droit de conserver un territoire pris légalement en cas de légitime défense et la reconnaissance du meilleur titre juridique sur la terre.

Examen du paramètre juridique (B) – "les Palestiniens ont droit à un État sur l'ensemble de la Cisjordanie".

Dans un deuxième temps, l'UE affirme que le peuple palestinien a droit à un État en

Cisjordanie et à Jérusalem-Est. Depuis la guerre des Six Jours en 1967, le peuple palestinien revendique le droit à l'autodétermination. Selon le droit international, le droit à l'autodétermination est le droit d'un peuple à négocier une forme d'autonomie. Cette forme d'autonomie est soumise au résultat de négociations pacifiques. L'autodétermination, cependant, ne donne pas (sauf dans des circonstances spécifiques, par exemple de décolonisation, qui ne s'appliquent pas ici) un droit automatique à la création d'un État ou à la sécession.

Israël est tenu de respecter la revendication d'autonomie palestinienne, d'initier et de maintenir de bonne foi les négociations.

Toutefois, cette revendication doit également être considérée à l'aune du rejet répété par les dirigeants arabes et palestiniens d'un État avant 1948, incluant le plan de partage des Nations unies de 1947, des agressions illégales contre Israël en 1948 et 1967 dont ils furent à l'initiative et du recours à la violence de manière continue depuis 1967. Exiger d'Israël qu'il approuve cette revendication territoriale découlant d'actes d'agression illégaux à son encontre reviendrait, dès lors, à une inversion de l'interdiction de l'agression en vertu du droit international.

Les lignes d'armistice de 1949 ne peuvent être utilisées comme des frontières supposées ou *de facto*. Ces lignes sont le résultat d'un acte d'agression illégal des États arabes contre Israël. C'est la raison pour laquelle ni ces États ni Israël n'ont jamais accepté ces lignes comme frontières.

Les revendications politiques légitimes d'Israël comprennent des frontières sûres

qui lui donnent une profondeur stratégique, ainsi que le contrôle militaire des versants orientaux de la montagne de Judée et Samarie et de la vallée du Jourdain, à l'est d'une zone autonome palestinienne.

Les accords d'Oslo ont créé une nouvelle situation juridique en Cisjordanie. Ces accords n'entrent pas en conflit avec le droit coutumier du peuple palestinien à l'autodétermination ; ils sont plutôt l'expression de ce droit, ayant été conclus par le biais de négociations de bonne foi entre Israël et l'OLP représentant le peuple palestinien.

Bien que l'Autorité palestinienne ait autoproclamé la création d'un « État de Palestine », cette entité n'est pas, à l'heure actuelle, un État au sens du droit international.

En effet, ce dernier ne possède pas les caractéristiques requises pour un État par le droit international. En l'espèce, l'existence d'institutions et de structures internes permettant l'exercice complet et indépendant de l'autorité gouvernementale sur le territoire revendiqué, ainsi que la capacité d'entrer en relation avec d'autres États, lui fait défaut.

Les efforts de l'OLP pour obtenir la reconnaissance internationale du statut d'État palestinien, sans l'accord d'Israël, constituent également une violation fondamentale des accords d'Oslo. La reconnaissance de l'OLP en tant qu'« État de Palestine » a été approuvée par un grand nombre des 194 membres des Nations unies, y compris certains membres de l'UE. Le vote des Nations unies sur les questions relatives à Israël est dominé par le plus grand bloc de vote régional des Nations unies, l'Organisation

de la coopération islamique, qui compte 56 membres dont l'influence est forte sur les autres blocs africain (54 pays) et asiatique (63 pays), déterminant ainsi largement l'issue de ce vote. La reconnaissance politique de l'« État de Palestine » par les Nations unies est assortie d'un « statut d'État observateur non-membre » au sein de l'Assemblée générale des Nations unies depuis 2012, ce qui lui a également permis d'adhérer à de nombreux traités multilatéraux de l'ONU.

Cependant, le statut de l'OLP n'est pas affecté par les déclarations politiques de reconnaissance dans les forums de l'ONU. N'étant pas un État en vertu du droit international, le peuple palestinien n'a pas de souveraineté sur la Cisjordanie, ni de « titre » juridique dominant ou de droit automatique à un État.

Les accords d'Oslo ont ouvert la voie à une solution pacifique commune. L'OLP et l'Autorité palestinienne ont négligé leurs obligations de comportement pacifique et ont poursuivi leur lutte armée pour détruire Israël, violant ainsi ces accords. Malgré l'engagement pris en 1993, l'OLP n'a jamais révisé sa Charte pour en supprimer les dispositions stipulant que la lutte armée était le seul moyen de libérer la Palestine. À la suite des accords d'Oslo, l'OLP a été l'instigatrice de la deuxième Intifada, qui a fait 1600 morts et 9000 blessés israéliens. Dans les forums multilatéraux et les procédures devant les tribunaux internationaux, l'AP revendique une souveraineté territoriale, qui ne se limite pas à la Cisjordanie, en violation des accords.

Étant donné l'évidence que la quête palestinienne d'un État n'est qu'une étape dans une lutte politique plus large visant à détruire Israël, ainsi que l'histoire

abondante de faits de violence populaire palestinienne contre les Juifs, le fait que l'UE maintienne un soutien inconditionnel aux revendications d'un État palestinien pose question. D'autres facteurs, tels que l'histoire juive des territoires, la nature contestée des titres territoriaux et les objections israéliennes officielles aux interventions de l'UE rendent la position juridique de l'UE plus fragile.

Le traitement juridique et politique des revendications palestiniennes d'autodétermination et de statut d'État par l'UE contraste fortement avec son traitement des revendications d'autodétermination dans d'autres cas comparables, tels que ceux de l'Abkhazie et du Sahara occidental, qui impliquent chacun un différend territorial entre un État internationalement reconnu (la Géorgie et le Maroc, respectivement) et un peuple revendiquant un droit à l'autodétermination (les Abkhazes et les Sahraouis, respectivement). Pourtant, l'UE ne considère pas que les Abkhazes et les Sahraouis ont un droit à la souveraineté ou à un statut d'État, à l'inverse des Palestiniens.

Le paramètre juridique de l'UE affirmant que le peuple palestinien a droit à la souveraineté et au statut d'État sur l'ensemble de la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) est donc en contradiction avec les principes fondamentaux du droit international, notamment les principes internationaux de négociation pacifique de l'autodétermination, les critères du statut d'État, les droits territoriaux et l'inviolabilité politique des États, ainsi que les obligations conventionnelles auxquelles l'UE a souscrit dans le cadre des accords d'Oslo.

Examen du paramètre juridique (C) – "Il faut mettre fin à l'occupation de la Cisjordanie par Israël".

Troisièmement, l'UE affirme qu'Israël doit mettre fin à l'occupation de Jérusalem-Est et de la Cisjordanie qui a débuté en 1967. La Jordanie était auparavant en possession de ces territoires, à la suite de son recours illégal à la force contre Israël en 1948-1949 et de son annexion par la force de Jérusalem-Est et de la Cisjordanie, malgré qu'il n'ait aucune prétention à la souveraineté dans ces domaines.

En 1967, Israël a légitimement obtenu le contrôle de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est, en réaction défensive face l'agression jordanienne pendant la guerre des Six Jours. Il ne fait aucun doute qu'Israël est devenu légalement habilité, en vertu du droit des conflits armés, à contrôler ces territoires, dans l'attente d'accords de paix avec la Jordanie. Comme indiqué, Israël avait également des revendications valables et supérieures de souveraineté territoriale sur ces territoires.

En 1988, la Jordanie a renoncé à sa revendication sur la Cisjordanie et Jérusalem-Est. En 1994, Israël s'est engagé à négocier un accord sur le statut juridique de la Cisjordanie.

La question se pose de savoir si Israël est et reste soumis au droit de l'occupation belligérante, et si oui, quelles en sont les conséquences. Compte tenu du contexte unique de ces territoires, il s'agit d'une question très contestée et compliquée. Le droit de l'occupation fait partie du droit international humanitaire (droit des conflits armés internationaux). Le contenu du droit de l'occupation se trouve essentiellement dans les *Règlement de La Haye* (1907) ainsi que dans la *Quatrième convention de Genève* (1949) et son *Protocole additionnel 1*. Ces traités

prévoient des règles régissant les situations où, au cours d'un conflit armé, un État prend le contrôle d'un territoire qu'il ne contrôlait pas auparavant et dans lequel il exerce ensuite la puissance publique. Le droit de l'occupation a deux objectifs principaux : (a) protéger la souveraineté sur un territoire et (b) protéger les occupants du territoire.

Le droit de l'occupation est déclenché par la prise de contrôle d'un territoire par un État, comme le reflète l'article 42 du *Règlement de La Haye* : « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il est effectivement placé sous l'autorité de l'armée hostile. L'occupation ne s'étend qu'au territoire où cette autorité a été établie et peut être exercée. »

L'article 43 du *Règlement de La Haye* exprime l'essentiel du droit de l'occupation : « L'autorité du pouvoir légitime étant *de facto* passée entre les mains de l'occupant, celui-ci devra prendre toutes les mesures en son pouvoir pour rétablir et assurer, dans la mesure du possible, l'ordre public et la vie civile, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. »

Les principaux aspects du droit de l'occupation peuvent être résumés comme suit :

1. L'occupation n'est pas, *en soi*, illégale – la puissance occupante peut rester en occupation jusqu'à ce qu'un traité de paix soit conclu avec le souverain évincé ;
2. Cependant, la puissance occupante est obligée d'établir une administration militaire dans le territoire occupé, qui est distincte (séparée) du gouvernement de l'État occupant ;
3. La puissance occupante est une sorte de tuteur ; elle doit respecter et maintenir les institutions politiques et

- autres qui existent sur le territoire pendant la durée de l'occupation ;
4. Enfin, l'occupation est censée être temporaire, en attendant le règlement définitif du différend.

Le droit de l'occupation ne s'applique pas à Jérusalem-Est. Comme Jérusalem-Est faisait déjà partie du territoire souverain d'Israël (en raison du mandat et de l'affirmation de la souveraineté d'Israël immédiatement après la guerre des Six Jours en 1967), le droit de l'occupation ne peut s'appliquer au territoire souverain de la prétendue puissance occupante. Il n'y a pas non plus besoin d'un régime juridique international protégeant les intérêts de la population, car tous les résidents de Jérusalem ont le droit de devenir des citoyens israéliens.

Il est peu probable que le droit international de l'occupation en temps de guerre ait été conçu pour s'appliquer aux circonstances uniques de la Cisjordanie dans le cadre du droit formel. Les raisons en sont les suivantes : (a) le fait qu'il n'y a pas d'État officiellement reconnu revendiquant la souveraineté sur ce territoire, (b) le droit solide d'Israël de revendiquer un titre légal sur ce territoire avant son occupation belligérante par la Jordanie, et (c) la situation *sui generis* unique de l'État (israélien) contrôlant *de facto*, qui cherche à négocier des termes et conditions pacifiques de transfert d'autonomie depuis plus d'un demi-siècle malgré l'intransigeance de l'autre partie (palestinienne).

Depuis juin 1967, Israël a adopté la position selon laquelle il n'est pas lié *de jure* (légalement) par la *Quatrième convention de Genève*, mais il s'est engagé à respecter les « dispositions humanitaires » de la *Convention*. L'argument d'Israël est que, en vertu du

deuxième paragraphe de l'article 2, la *Convention* ne s'applique qu'à « l'occupation du territoire d'une Haute Partie contractante » ; or, comme Israël n'a jamais reconnu que la Cisjordanie était un territoire de la Jordanie, il a estimé que la reconnaissance formelle de l'applicabilité de la *Convention* aurait donc pu impliquer une reconnaissance du titre souverain de l'ancienne administration.

Cette position a été largement critiquée car l'application de la *Quatrième convention de Genève* à la Cisjordanie est également couverte par le premier paragraphe de l'article 2, qui s'applique de manière plus générale. En d'autres termes, il est affirmé que la *Quatrième convention de Genève* est avant tout un instrument humanitaire destiné à protéger les droits et les intérêts de la population locale et qu'elle ne dépend pas de la démonstration de la souveraineté d'un autre État sur le territoire. Cependant, le point de vue d'Israël semble être le bon : lorsque l'État évincé n'a jamais été le souverain légitime, les règles de l'occupation belligérante visant à sauvegarder les droits de réversion de ce souverain ne peuvent s'appliquer, et seule la partie du droit de l'occupation destinée à sauvegarder les droits humanitaires de la population s'applique. Ainsi, les affirmations fréquemment répétées selon lesquelles « Israël est une simple puissance occupante étrangère » ne tiennent pas compte du fait qu'Israël possède le meilleur titre juridique et est le bénéficiaire de la réversion.

Dans l'attente d'un accord de paix avec la Jordanie et dans l'intérêt de la population civile, Israël a établi un gouvernement militaire en Cisjordanie qui a accepté d'être soumis aux restrictions et limitations imposées par le droit international coutumier et les conventions

internationales codifiant le droit international coutumier, qui sont contraignantes pour Israël même s'il n'y a pas adhéré formellement. Bien qu'Israël n'ait pas reconnu l'annexion de la Cisjordanie par la Jordanie, il a respecté les lois existantes de cette dernière afin de maintenir l'ordre public, sous réserve des proclamations ou des ordres émis depuis. Des ordres militaires ont été émis et publiés, et une administration militaire a été établie sous l'autorité du commandant militaire. Des cours et des tribunaux militaires ont été établis.

En outre, la Cour suprême israélienne, en sa qualité de Haute Cour de justice, a accepté la juridiction (compétence) pour examiner les mesures de l'administration militaire dans les territoires, à la lumière des règlements de La Haye en tant que droit international coutumier et à la lumière du droit administratif israélien. Il s'agit d'un cas unique : dans aucune autre situation d'occupation, les mesures n'ont été examinées par des tribunaux nationaux indépendants de la puissance occupante. Dans la pratique cependant, la Cour a été critiquée pour avoir accordé trop de poids aux intérêts de l'administration militaire en matière de sécurité ou, au contraire, pour les avoir traités avec trop de légèreté.

Néanmoins, Israël respecte les dispositions humanitaires du droit de l'occupation et les résidents de Cisjordanie ont également accès à la Cour suprême israélienne, qui garantit que l'État d'Israël respecte le droit international coutumier.

Si le droit de l'occupation suppose qu'une occupation sera de courte durée, il ne limite pas la durée de l'occupation et n'exige pas que l'occupant restitue le territoire au souverain avant la signature

d'un traité de paix. Jusqu'à ce que la paix soit établie, l'occupant est tenu de négocier la paix de bonne foi. Entre-temps, le fait d'imposer des conditions ou d'entraver les négociations dans le but de conserver le contrôle du territoire peut être contraire au droit international. Dans tous les cas, bien sûr, il faut tenir compte de l'ensemble des circonstances, y compris de la conduite correspondante de l'autre partie aux négociations.

Colonies

Même en supposant que la *Quatrième convention de Genève* soit formellement applicable à la présence d'Israël en Cisjordanie, l'affirmation générale selon laquelle les colonies sont illégales, est fausse. Cette affirmation se fonde principalement sur l'interdiction du transfert forcé ou de la déportation de la population civile de la puissance occupante dans le territoire occupé (article 49(6) de la *Quatrième convention de Genève*). Le paragraphe 6 doit être interprété dans le contexte de l'ensemble de l'article 49. Tous les paragraphes précédents de l'article 49 sont explicitement énoncés comme s'appliquant uniquement aux transferts forcés de population. La convention a été conçue pour couvrir le transfert forcé, la déportation ou la réinstallation d'un grand nombre de personnes. Pour que l'encouragement par l'État des transferts de population dans le territoire occupé soit considéré comme illégal, il doit y avoir un « but atroce ».

L'application de cette disposition dans le contexte de la Cisjordanie doit tenir compte des circonstances historiques uniques qui ont précédé juin 1967. Pendant le mandat britannique (1922-1948), la majorité de la population de Jérusalem était juive et vivait à l'est et à l'ouest d'une ville non divisée. Un petit

nombre de Juifs vivait en Cisjordanie, principalement à Hébron (jusqu'au massacre de 1929), dans les villages du bloc d'Etziyon, à Bet Ha'arava, Neve Yaakov et Kalia. La Commission Peel de 1937 a recommandé qu' « à l'heure actuelle, et pour de nombreuses années à venir, la puissance mandataire ne devrait pas tenter de faciliter l'installation rapprochée des Juifs dans les districts des collines en général ». Cette recommandation est en contradiction avec l'exigence du mandat pour la Palestine d'autoriser les Juifs à s'installer de manière rapprochée. Néanmoins, elle a été mise en œuvre lorsque les autorités mandataires britanniques ont décidé, en 1939, d'interdire aux Juifs tout achat de terres en Cisjordanie. En conséquence, le Haut-Commissaire a émis des ordres interdisant aux Juifs d'acheter des terres dans les collines de Cisjordanie.

Entre 1948 et 1967, la Jordanie a procédé au nettoyage ethnique de la vieille ville de Jérusalem et de la Cisjordanie et a détruit tous les cimetières et lieux de culte juifs. Ainsi, lorsqu'Israël a pris le contrôle de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est en 1967, la raison pour laquelle il n'y avait pas de Juifs dans cette région était que des puissances extérieures (la Grande-Bretagne et la Jordanie) les avaient illégalement expulsés ou empêchés d'y vivre.

En Cisjordanie, Jérusalem-Est non compris, on compte aujourd'hui près d'un demi-million de Juifs israéliens. Les habitations juives vont des communautés agricoles et des villages frontaliers aux banlieues et quartiers urbains. Les plus grandes sont les villes de Modi'in, Illit, Ma'ale Adumim, Beitar Illit et Ariel, dont la population varie entre 18 000 et 55 500 habitants. Leurs infrastructures comprennent non seulement des

constructions industrielles, des maisons et des bâtiments publics, mais aussi des routes, des systèmes d'adduction d'eau, d'électricité, d'égouts et les installations sanitaires nécessaires au fonctionnement de ces communautés.

Tous les civils israéliens qui se sont installés dans ces zones depuis 1967 l'ont fait volontairement. Si certains ont pu bénéficier d'une aide gouvernementale, aucun n'a été « incité », « contraint » ou « forcé » à le faire par le gouvernement israélien. L'affirmation selon laquelle toutes les colonies israéliennes constituent des transferts illégaux de population, et la suggestion qu'Israël est dans l'obligation de les démanteler, est une déformation grossière de la lettre et de l'esprit de l'article 49(6). Comme l'a déclaré le professeur Julius Stone : « Il serait donc poussé jusqu'à l'absurdité de prétendre que l'article 49(6), conçu pour empêcher la répétition des politiques génocidaires de type nazi consistant à rendre les territoires métropolitains nazis *judenrein*, en est maintenant venu à signifier que la Judée et la Samarie (la Cisjordanie) doivent être rendues *judenrein* et doivent être maintenues ainsi, si nécessaire par l'usage de la force par le gouvernement d'Israël contre ses propres habitants ».

Même en supposant que l'article 49(6) s'applique, nous serions d'accord avec l'approche nuancée selon laquelle « [l]orsque les colons agissent entièrement de leur propre initiative, lorsqu'ils ne s'arrogent pas des terres appartenant à d'autres ou expropriées de leurs propriétaires légitimes, et lorsqu'ils ne bénéficient d'aucune incitation gouvernementale ouverte ou déguisée, ni la lettre ni l'esprit de l'article 49 (sixième paragraphe) n'entrent en jeu ».

En outre, le fait de permettre un tel mouvement n'est pas, *en soi*, contraire aux accords d'Oslo et ne constitue pas un obstacle à l'autonomie palestinienne ou à la négociation d'un accord sur le statut permanent. On entend souvent dire que les colonies constituent une « annexion rampante ». Cela ne peut être vrai pour les petites communautés israéliennes, car Israël a toujours montré sa volonté de céder le territoire sur lequel elles sont établies dans le cadre d'un accord sur le statut permanent. La situation est toutefois moins claire en ce qui concerne les grandes villes, à l'égard desquelles Israël est susceptible d'affirmer sa souveraineté dans le cadre d'un accord final.

Ainsi, le paramètre juridique de l'UE exigeant la fin du contrôle israélien de la Cisjordanie et affirmant que les mouvements de population et la construction de colonies israéliennes dans la zone C de la Cisjordanie sont illégaux au regard du droit international est incorrect. Il dénature le droit international de l'occupation en temps de guerre en l'interprétant de manière erronée afin de se conformer à la politique étrangère de l'UE.

Partie III – Politique

Les interventions de l'UE sur le terrain en Cisjordanie pour favoriser l'autodétermination des Palestiniens supposent que la création d'un État palestinien pacifique et sûr est un projet réalisable. L'UE part du principe que les Palestiniens aspirent à un État démocratique, fondé sur la liberté, selon les principes occidentaux, et il ne fait aucun doute que c'est le cas. La véracité de cette généralisation doit être examinée à la lumière des modèles régionaux de création d'États, de la culture et des structures politiques de la société

palestinienne, et de l'échec persistant de la création d'un État palestinien malgré les fonds internationaux conséquents dépensés et les efforts déployés depuis plusieurs décennies à cet effet.

La création d'un État au Moyen-Orient repose sur la force et sur la lutte pour la maîtrise du pouvoir

La création d'un État au Moyen-Orient s'appuie généralement sur :

- (a) Le tribalisme : les individus jouissent de la protection de leurs droits grâce au pouvoir des clans et des familles ;
- (b) Le règne de la force : en l'absence de l'État de droit dans la culture juridique, le clan le plus puissant gouverne les institutions politiques ;
- (c) Le conservatisme religieux : ce type d'États ne garantit pas l'égalité entre les citoyens, ne repose pas sur la séparation de l'État et de la religion, ne protège pas l'État de droit et ne garantit pas non plus l'égalité des droits fondamentaux et des libertés pour tous.

À l'exception d'Israël, aucun autre État du Moyen-Orient n'a développé une culture juridique fondée sur l'État de droit, l'égalité des droits pour tous les citoyens et la responsabilité politique des gouvernements.

Pour mieux comprendre la dynamique et les forces qui structurent le système politique du Moyen-Orient, il faut examiner la division du Moyen-Orient en quatre grands camps :

- (1) L'Iran et ses alliés (au Liban, en Syrie, en Irak, au Yémen et à Gaza) ;
- (2) La Turquie (parfois) et le Qatar (de façon permanente) en alliance avec les Frères musulmans (présents de manière différente dans la plupart des États du Moyen-Orient) ;
- (3) L'État islamique, Al-Qaïda et d'autres groupes djihadistes sunnites ;

(4) Israël, l'Égypte, la Jordanie, l'Arabie saoudite et les États du Golfe (sauf le Qatar), le Maroc et la Tunisie.

Les trois premiers camps se réclament d'idéologies extrémistes, souvent liées à la corruption ou à des activités économiques criminelles, qui ont un impact négatif considérable sur les perspectives de paix. Ces États contestent ceux du quatrième et tentent de détruire toute influence occidentale. Ils renforcent le rejet d'Israël par leur soutien aux Palestiniens tout en représentant par ailleurs une menace permanente de déstabilisation par leur soutien à des groupes armés islamistes dans d'autres pays de la région (exemple du Hezbollah au Liban).

Dans de nombreux pays du Moyen-Orient, les luttes de pouvoir entre les institutions étatiques et les groupes islamistes sont à l'origine de foyers de tensions récurrentes.

Ceux qui adhèrent aux libertés fondamentales, à l'État de droit, aux valeurs libérales et à la démocratie sont pris entre deux feux. Dans de tels systèmes, les élections démocratiques peuvent être mises en doute car elles sont privilégiées par les extrémistes pour accéder au pouvoir.

L'étatisme ne doit pas être considéré comme un but en soi, au motif qu'il permettrait de légitimer la stabilité et l'ordre. Il est plutôt nécessaire d'évaluer si les structures internes de l'État sont susceptibles, à long terme, d'instituer de manière égalitaire la liberté et la sécurité pour les citoyens. Les conditions fondamentales de la démocratie doivent ainsi être mises en place : une communauté juridiquement structurée qui accorde à tous l'égalité devant la loi.

Il convient de noter que dans l'ensemble du Moyen-Orient, des changements au niveau économique et culturel sont notables, notamment du fait d'une jeunesse de plus en plus éduquée, d'évolutions en matière religieuse et de relations entre les sexes et de l'accès aux moyens de communication moderne (réseaux sociaux et internet). En outre, des évolutions, certes fragiles mais réelles, grâce à la reconnaissance de territoires autonomes fondés sur le respect de l'identité ethnique et religieuse, comme au Kurdistan syrien et irakien, méritent d'être reconnues.

Il est difficile de prévoir si tous ces changements conduiront au développement de communautés politiques fondées sur l'État de droit et l'égalité des droits. Du côté palestinien, il est clair que la culture politique en place n'y répond pas encore.

[La culture politique et juridique palestinienne](#)

Le mode de vie palestinien en Cisjordanie n'a jamais intégré la construction d'un État au sens occidental du terme. Un système tribal et clanique lié à une conception arabe traditionnelle de l'honneur, est le cadre général d'autorité. Le leadership s'exprime du haut vers le bas, sans consultation républicaine ou démocratique, par le biais de groupes centralisés.

Le cœur de la politique palestinienne bat au rythme du désir de détruire Israël. Cette volonté trouve sa justification dans la promesse du « droit au retour » promu par l'UNRWA et l'insistance répétée sur l'illégitimité d'Israël par des dirigeants antisionistes. Le point commun aux différents groupes constituant l'OLP (Fatah, Front populaire de libération de la Palestine et autres), le Hamas et le Jihad

islamique palestinien est leur programme politique assumé d'anéantissement de l'État d'Israël. En témoignent leurs chartes politiques, leurs revendications territoriales délibérément ambiguës et conflictuelles, l'éducation à la haine des enfants, les programmes télévisés, les journaux, les milices paramilitaires et les déclarations politiques en langue arabe. Le Hamas, qui gouverne la bande de Gaza depuis 2006, a attaqué Israël en 2008-2009, en 2012, en 2014, en 2021 et en 2022. La Charte nationale palestinienne (modifiée en 1968) nie l'existence de l'État d'Israël et appelle à une « révolution palestinienne armée » pour libérer l'ensemble de la Palestine. Depuis plus de 30 ans, les sondages montrent qu'une majorité de la population palestinienne croit que la destruction d'Israël sera effective dans quelques années. Un fil conducteur relie les massacres de Juifs, les actions antisémites du Mufti de Jérusalem coopérant étroitement avec le national-socialisme allemand, les guerres de 1948-1949, 1967 et 1973 contre Israël, et les milliers d'attaques terroristes contre Israël depuis les années 1950, jusqu'aux attaques récentes contre des civils israéliens par de jeunes terroristes palestiniens radicalisés.

L'UE suppose que les avancées économiques viendront à bout des mentalités politiques extrémistes. Mais c'est négliger le fait que la culture politique palestinienne est animée par le culte du martyr, la lutte contre l'humiliation et la dépossession, réelles ou fantasmées, et une proximité avec des traditions religieuses extrémistes.

Cependant, il faut également noter qu'au sein de la société palestinienne et arabe, il existe une opinion qui rejette l'extrémisme, reconnaît la nécessité d'un compromis et recherche une voie

pacifique. Malheureusement, très peu plaident pour une normalisation avec Israël ou critiquent l'AP, par peur des menaces et des représailles. Néanmoins, la coopération entre Juifs et Arabes en Israël et l'intégration des Arabes au sein de la société israélienne, même si elles ne sont pas exemptes de difficultés, prouvent que vivre en harmonie est possible.

Évaluation des effets des mesures de soutien à un État palestinien par l'UE en Cisjordanie

Depuis 1973, les États européens et l'UE, en apportant un soutien économique toujours plus important à l'Autorité palestinienne et à d'autres organisations palestiniennes, ont permis à la Cisjordanie d'atteindre un niveau de vie supérieur à celui de nombreux États arabes. La Commission européenne a dépensé au moins 500 millions d'euros par an de 2012 à 2016. Plus du double de ce montant a été fourni cumulativement sur cette période par les États membres de l'UE eux-mêmes (puis le double encore par les États-Unis).

Pourtant, les résultats sont maigres, malgré un soutien international au proto-étatisme palestinien, qui s'élève à environ 4 milliards de dollars par an. Une analyse du European Centre for Development Policy Management note que « malgré des déclarations politiques affirmées, un soutien financier massif, le dialogue et le déploiement d'autres instruments, la coopération de l'UE a eu peu d'impact démontrable ». Une étude de Palestine Aid Watch observe que « le programme d'aide au développement pour la paix d'Oslo semble, après 25 ans de dépenses, avoir été un échec catastrophique aux proportions épiques ».

Trois exemples illustrent cette incapacité de l'UE à aider à construire un État

palestinien ou à prévenir la corruption et la violence au sein des structures politiques palestiniennes.

Premièrement, l'UE finance les Palestiniens à hauteur d'au moins 1 milliard d'euros par an. Mais ces milliards dépensés ont largement été inefficaces pour mettre en place des institutions orientées vers la démocratie, l'État de droit et la paix. Au contraire, le gouvernement palestinien continue de recourir à la corruption, à l'autoritarisme, à l'absence de responsabilité, de transparence et de gouvernance par « l'État de droit », à une culture politique extrémiste et au soutien du terrorisme, appuyé par le crime organisé. La situation des droits de l'homme est préoccupante, les détracteurs du gouvernement étant emprisonnés et privés de leurs droits fondamentaux. L'objectif suprême est la lutte incessante contre Israël, avec pour objectif un État palestinien allant du Jourdain à la Méditerranée. Cependant, les montants exacts de l'argent dépensé par l'UE, ses États membres et ses donateurs ne sont pas comptabilisables et les bénéficiaires ne sont pas tenus de rendre compte des résultats.

Deuxièmement, l'UE a investi massivement dans la sécurité palestinienne, surtout par le biais du Bureau de coordination de la mission de police de l'UE pour le soutien de la police palestinienne (EUPOL COPPS). La mission vise à renforcer l'État en soutenant la réforme et le développement des institutions policières et judiciaires afin d'« accroître la sûreté et la sécurité de la population palestinienne, conformément au programme national de l'AP visant à renforcer l'État de droit ». Bien que certaines parties des forces de sécurité de l'AP coopèrent régulièrement avec les forces de défense israéliennes dans la

lutte contre le terrorisme, des attaques contre des Israéliens par des membres des forces de sécurité de l'Autorité palestinienne se produisent. En 2022, une augmentation soudaine de ces attaques a eu lieu, manifestement tolérées ou encouragées par l'AP. La culture locale favorisant le règne de la force et empêchant l'établissement d'un gouvernement fondé sur l'État de droit et sur son monopole de la force physique, l'objectif d'EUPOL COPPS équivaut au supplice de Sisyphe : un effort constant sans succès.

Troisièmement, le programme de l'UE pour la zone C de la Cisjordanie est basé sur l'hypothèse que la zone C appartiendra à un futur État de Palestine. L'UE a permis la construction d'environ 28 000 bâtiments dans cette zone, pour un coût annuel de 100 millions d'euros depuis 2012. Cette action préempte les résultats des négociations avec Israël découlant des Accords d'Oslo, dont l'UE est témoin, et qui placent la zone C sous l'administration actuelle d'Israël. Ainsi, l'UE finance des constructions illégales qui violent les accords d'Oslo et les lois civiles israéliennes en vigueur pour la zone C, autorisées par les accords d'Oslo et le droit international. La politique de construction de l'UE dans la zone C soutient l'action unilatérale palestinienne contre les pourparlers de paix, les accords d'Oslo et Israël.

Les actions de l'UE sur le terrain en Cisjordanie aggravent l'échec de la construction d'un État palestinien. Elles sont opaques et manquent de résultats comptables. Elles favorisent la corruption et l'intransigeance. Même si elles se veulent une forme d'apaisement à l'hostilité envers Israël de la part de l'AP, elles sont à la fois une cause et un effet de l'échec de la promotion d'institutions

autonomes palestiniennes. Par conséquent, une réforme des politiques de l'UE en Cisjordanie est essentielle.

Partie IV – Conclusions et recommandations

Conclusions

La politique de deux États voulue par l'UE n'a pas atteint son objectif. Cela est dû au fait que chacune des trois hypothèses principales qui la sous-tendent s'est avérée invalide. Une nouvelle approche est donc nécessaire.

Premièrement, l'hypothèse selon laquelle le conflit doit être résolu par le biais d'un compromis territorial, qui se traduit par l'insistance de l'UE sur deux États contigus, ne tient pas compte du fait que toutes les organisations politiques palestiniennes concernées contestent explicitement le droit d'Israël à exister en tant qu'État juif et qu'il s'agit pour elles d'un conflit existentiel. Leur objectif n'est pas d'établir un État palestinien indépendant et viable aux côtés d'Israël, mais de détruire l'État juif. À moins que les objectifs réels de ces organisations ne changent, ou qu'elles ne soient vaincues, elles n'accepteront aucune solution permettant l'existence de l'État d'Israël. Israël n'acceptera pas non plus de solution qui compromette la sécurité de son existence en tant qu'État juif, libre d'actes hostiles ou de menaces de la part d'États étrangers et d'acteurs non étatiques. Par conséquent, s'attaquer à cette cause profonde du conflit devrait être la priorité absolue.

Deuxièmement, l'hypothèse selon laquelle la Cisjordanie appartient aux Palestiniens, telle qu'elle est reflétée dans les « paramètres » de l'UE et affirmant que sa

politique est justifiée par le droit international, est fautive car il n'est tout simplement pas vrai, en droit, que Jérusalem-Est et la Cisjordanie « appartiennent » aux Palestiniens, pas plus qu'Israël a l'obligation de « mettre fin à l'occupation ».

- a. Le peuple palestinien a le droit à l'autodétermination, ce qu'Israël et la communauté internationale doivent soutenir. Mais le droit international n'exige pas la création d'un État palestinien souverain à part entière.
- b. Israël peut légitimement insister sur une forme d'autonomie palestinienne inférieure à celle d'un État, en raison de l'environnement instable et de l'extrême menace armée. Les possibilités nécessaires pour assurer la sécurité d'Israël pourraient inclure un territoire palestinien confédéré ou autonome, qui serait empêché de se militariser.
- c. Israël est obligé de négocier de bonne foi avec les Palestiniens, mais il a également le droit, en vertu du droit international des conflits armés, de maintenir son administration militaire en Cisjordanie jusqu'à la conclusion d'un accord de paix mettant fin au conflit israélo-palestinien.
- d. Israël est en droit de revendiquer des droits de souveraineté en Cisjordanie, sous réserve des accords d'Oslo, du droit international et des conditions de tout accord de paix futur.
- e. Jérusalem-Est fait légalement partie du territoire souverain de l'État d'Israël. Israël a accepté dans les Accords d'Oslo de négocier la gouvernance de Jérusalem, mais pas d'abandonner sa souveraineté.
- f. L'affirmation selon laquelle toutes les « colonies » israéliennes sont illégales est incorrecte. Le peuple juif a le droit historique et légal de vivre à

Jérusalem-Est et en Cisjordanie. Le droit de l'occupation belligérante n'interdit pas l'immigration en tant que telle, et il existe des incertitudes importantes concernant l'application de ce corpus juridique à la situation unique de la Cisjordanie.

Pour permettre la mise en œuvre de l'État de droit, l'UE devrait interpréter et appliquer les concepts de droit international d'État, de souveraineté territoriale, d'autodétermination et d'occupation de manière équitable, objective et cohérente à tous les acteurs de la région.

L'insistance rigide de l'UE sur les positions qu'elle a adoptées dans le cadre international l'a amenée à ignorer les réalités sous-jacentes, à porter atteinte à la souveraineté d'Israël et à ne pas réagir à l'évolution des conditions politiques et économiques du Moyen-Orient. Il est ironique que la manipulation du droit international pour servir les intérêts de l'UE en matière de sécurité énergétique et de politique étrangère au 21^{ème} siècle ait abouti à l'obscurcissement et à l'obstruction de ces intérêts au 21^{ème} siècle. De plus, plutôt que de parvenir à la paix dans la justice, cette approche continue à alimenter les hostilités et à saper la légitimité de l'autorité juridique internationale.

Troisièmement, l'hypothèse selon laquelle un État palestinien à part entière, pacifique et sûr, est réalisable – comme en témoignent les interventions de l'UE sur le terrain en Cisjordanie pour créer un État palestinien – est fautive, car elle ignore les structures de pouvoir et la culture politique en place.

Afin d'établir les bases d'une bonne gouvernance, les interventions de l'UE

doivent s'attaquer à la violence, à l'autoritarisme et aux idéologies intransigeantes de la culture politique palestinienne. Par conséquent, l'UE devrait subordonner son soutien à l'autodétermination des Palestiniens à des progrès en faveur d'un régime juridique fondé sur la garantie des droits fondamentaux et de l'égalité en droit pour tous les citoyens.

La signature en septembre 2020 des accords d'Abraham entre les Émirats arabes unis, le Bahreïn, le Maroc et Israël et les réactions positives d'autres États à cet égard reflètent des changements politiques structurels au Moyen-Orient à l'égard du conflit israélo-palestinien. Ces évolutions ont fait s'effondrer la théorie du lien qui a longtemps prévalu dans la plupart des cercles diplomatiques occidentaux, à savoir que toute paix au Moyen-Orient passe d'abord par la résolution du conflit israélo-palestinien. En outre, la préoccupation européenne d'une sécurité énergétique comme nécessité à l'adoption de la politique des deux États, en accord avec les pays du Golfe membres de l'OPEP, n'est plus convaincante. Les sources d'approvisionnement énergétique s'étant progressivement diversifiées, réduire la dépendance européenne à l'égard du pétrole du Golfe tel que dans les années 1970, manque de recul et de pragmatisme géopolitique.

Il est donc nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour l'UE, qui reflète ces réalités historiques, juridiques et politiques émergentes.

Recommandations

À la lumière de ces conclusions, l'UE devrait réviser sa politique des deux États dans trois domaines :

Faire face au rejet palestinien

Tout d'abord, l'UE et ses Etats membres devraient conditionner le soutien aux revendications d'autodétermination palestiniennes aux conditions suivantes :

- a. Une véritable acceptation palestinienne du peuple juif en tant que nation, et du droit de l'État juif d'Israël à exister en tant qu'État de manière permanente.
- b. L'abandon par les dirigeants palestiniens de leurs liens avec le radicalisme islamiste.
- c. Des actions concrètes pour éradiquer la culture politique corrompue de l'Autorité palestinienne, de l'OLP et du Hamas.

Interpréter et appliquer le droit international de manière égale dans la région

Deuxièmement, le Conseil de l'UE et la Commission devraient communiquer sur des positions juridiques révisées qui :

- a. Soutiennent les termes et conditions contenus dans les Accords d'Oslo, y compris la juridiction d'Israël dans la zone C.
- b. Révisent l'interprétation et l'application par l'UE du droit international de l'occupation en cas de guerre en Cisjordanie afin d'affirmer le droit d'Israël à rester sur place dans l'attente d'un accord.
- c. Reconnaître la souveraineté israélienne sur Jérusalem-Est et la légitimité des revendications territoriales d'Israël en Cisjordanie, fondées sur le mandat pour la Palestine.

Établir les conditions de la paix

Troisièmement, l'UE devrait s'attacher à inciter toutes les entités palestiniennes à mettre en place des structures internes qui favorisent une liberté et une sécurité égales pour tous les citoyens, fondées sur l'État de droit. La culture politique palestinienne doit être réformée. Il s'agit d'un projet à long terme. Une telle approche est cohérente avec les valeurs de l'UE ; l'UE ne peut pas soutenir la création d'une entité dominée par le même extrémisme et la même oppression des droits de l'homme auxquels l'UE s'oppose partout ailleurs.

- a. L'UE doit reconnaître que :
 - Israël peut insister pour que l'autonomie palestinienne prenne d'autres formes que celle d'un État.
 - Les lignes d'armistice de 1949 sont des frontières peu sûres et qu'une condition préalable à une paix durable est une frontière intérieure sûre sous contrôle israélien face à la Jordanie, à l'est d'une zone d'autonomie palestinienne.
- b. L'octroi de fonds et de ressources de l'UE pour aider les entités palestiniennes en Cisjordanie doit être subordonné à la réalisation satisfaisante des exigences suivantes:
 - Une culture reposant sur les valeurs fondamentales de protection de l'État de droit, des droits civils, religieux et politiques de chacun, et sur l'encouragement des libertés individuelles et de l'égalité, y compris l'acceptation des Juifs comme membres égaux de la société.

- La normalisation des relations avec Israël selon les dispositions des autres accords de paix avec Israël tels que les Accords d'Abraham.
- c. Enfin, l'UE doit revoir et réformer ses propres processus internes de gestion du soutien qu'elle octroie aux entités palestiniennes sur le terrain en Cisjordanie. Les réformes doivent garantir que la Commission européenne et les États membres de l'UE instituent des conditions pour s'assurer que tous les financements favorisent la coopération entre Israël et l'AP, et qu'aucun financement ne soutienne l'extrémisme :
- Les processus de financement doivent être transparents et rendus publics, par le biais d'un audit externe et d'un contrôle parlementaire.
 - Les conditions de financement des parties externes doivent être mesurables, faire l'objet d'un rapport et d'un audit de performance, et comporter des garanties significatives que le financement sera retenu si les conditions de performance ne sont pas respectées.
 - Les procédures de contrôle de la mise en œuvre interne de l'UE doivent être solides et inclure des résultats mesurables, garantir l'absence de préjudice et imposer des processus d'assurance de conformité juridique.
 - Aucun soutien ne doit être apporté aux organisations non gouvernementales (ONG) qui entretiennent des liens, directs ou indirects, avec des organisations extrémistes qui cherchent à détruire l'État d'Israël.