

**ENTRE PAROLES ET ACTES**  
**PERSPECTIVES DE PAIX DURABLE**  
**AU MOYEN-ORIENT**

N° 83, mars 2013

## **Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales**

<b>Président</b>	F. Korthals Altes
<b>Vice-président</b>	W.J.M. van Genugten
<b>Membres</b>	M <sup>me</sup> J. Gupta M <sup>me</sup> P.C. Plooij-van Gorsel A. van Staden Général (e.r.) M.L.M. Urlings M <sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
<b>Secrétaire</b>	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061  
NL - 2500 EB La Haye  
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060  
Télécopieur +31 70 3486256  
aiv@minbuza.nl  
[www.AIV-Advice.nl](http://www.AIV-Advice.nl)

## **Membres de la commission mixte Moyen-Orient**

<b>Président</b>	A. van Staden
<b>Membres</b>	B.S.M. Berendsen N. van Dam W.J.M. van Genugten F. Korthals Altes M <sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart
<b>Secrétaires</b>	M <sup>me</sup> A.M.C. Wester T.D.J. Oostenbrink

# Sommaire

## Avant-propos

<b>I</b>	<b>Le conflit israélo-palestinien en perspective</b>	<b>10</b>
	<b>I.1</b>	<b>Le processus de paix 10</b>
	<b>I.2</b>	<b>Le cadre juridique 16</b>
<b>II</b>	<b>Modifications du contexte régional et mondial</b>	<b>21</b>
	<b>II.1</b>	<b>Le contexte régional 21</b>
	<b>II.2</b>	<b>Le contexte mondial 24</b>
<b>III</b>	<b>Scénarios et possibilités de rapprochement</b>	<b>27</b>
<b>IV</b>	<b>Acteurs et initiatives</b>	<b>33</b>
<b>V</b>	<b>Le rôle des Pays-Bas</b>	<b>42</b>
<b>VI</b>	<b>Résumé et recommandations</b>	<b>48</b>

<b>Annexe I</b>	Demande d'avis
<b>Annexe II</b>	Carte d'Israël et des territoires palestiniens occupés
<b>Annexe III</b>	Liste des abréviations utilisées

*« Pour moi, une tragédie, c'est le choc d'un droit contre un droit. Et, en ce sens, le conflit israélo-palestinien est une tragédie. C'est le choc d'une revendication très forte, très convaincante et très douloureuse sur cette terre contre une autre revendication tout aussi impérieuse, tout aussi convaincante <sup>1</sup> ».*

*« Nous voulons vivre côte à côte sur cette terre et partager les promesses de l'avenir. Partager implique toutefois deux partenaires disposés à se considérer en égaux. Pour qu'il y ait une réconciliation véritable et une coexistence conforme au droit international, la domination et l'hostilité doivent céder la place à la solidarité et à la réciprocité. Votre sécurité et la nôtre sont interdépendantes, aussi étroitement entrelacées que le sont les peurs et les cauchemars de nos enfants <sup>2</sup> ».*

1 Amos Oz dans une interview accordée le 23 janvier 2002 à PBS Newshour, « Coping with Conflict: Israeli Author Amos Oz ».

2 Haidar Abdul-Shafī, s'exprimant au nom du peuple palestinien pendant la Conférence de paix de Madrid en octobre 1991, cité par Avi Shlaim, *Israel and Palestine, Reappraisals, Revisions, Refutations* (Londres : Verso, 2010), p. 157.

## Avant-propos

Le conflit qui oppose Israël et les Palestiniens depuis plusieurs décennies a été décrit avec beaucoup de justesse comme un conflit entre « les victimes et les victimes des victimes<sup>3</sup> ». Il n'y a naturellement aucune commune mesure entre l'Holocauste et la politique d'occupation israélienne. Et ce point ne souffre aucun malentendu. De même, aucun doute n'est permis sur le droit du peuple juif à vivre en toute sécurité dans un État qui lui soit propre. Il n'en reste pas moins que la fondation de l'État d'Israël en 1948, dont le but premier était de préserver ce peuple d'autres persécutions, puis la victoire israélienne lors de la guerre des Six Jours de 1967 ont été à l'origine d'une grave injustice envers les Palestiniens. Le fait que tous, Juifs et Palestiniens, fondent leurs prétentions sur des droits historiques et religieux et que chacune des deux parties revendique, à la lumière de sa propre histoire, un ancrage politique en Terre Sainte, objet de querelles multiséculaires, confère au conflit une indéniable charge tragique. Le droit d'un peuple semble en effet aller à l'encontre de celui de l'autre.

Dans le passé récent, les initiatives se sont multipliées, avec l'aide de différents médiateurs internationaux (représentants d'organisations internationales et de pays), en vue de parvenir à un règlement satisfaisant de ce conflit sans fin. Aucune d'entre elles n'a toutefois débouché sur un résultat concluant et durable. Parfois, une avancée semblait à portée de main, comme en 1993, lorsqu'Israéliens et Palestiniens se sont accordés sur un plan de paix au terme de négociations secrètes organisées à Oslo, ou sept ans plus tard à Camp David, quand, à l'initiative (et avec l'intermédiation active) du président Clinton, des délégations des deux camps ont paru s'entendre sur un « accord sur le statut final<sup>4</sup> ». Mais la méfiance réciproque, l'opposition farouche des extrémistes des deux camps à tout compromis, l'expansion des colonies illégales en territoire palestinien et, peut-être aussi, un manque de leadership de part et d'autre ont finalement été, une fois encore, des obstacles bien trop importants pour parvenir à une pacification. Le processus de paix est dans l'impasse depuis 2010 et – sans surprise – chacune des parties en rejette la faute sur l'autre. Il n'est donc pas étonnant qu'une certaine lassitude se soit fait jour chez tous ceux qui souhaitent contribuer de manière constructive à combler le fossé qui sépare Israéliens et Palestiniens.

Pourtant, ce serait une grave erreur, surtout pour l'Europe, et donc aussi pour les Pays-Bas, de se résigner à l'impuissance ou au manque de volonté des parties de reprendre le processus de paix. Le maintien de l'occupation israélienne sur les territoires palestiniens, accompagnée d'une répression politique et d'une limitation persistante de la liberté de mouvement et des moyens de subsistance de la population palestinienne (à Gaza plus encore qu'en Cisjordanie), risquent de conduire tôt ou tard à une explosion de violence sans précédent, avec toutes les conséquences funestes que l'on imagine sur le plan humanitaire et politique. En outre, l'intensification considérable de la colonisation à Jérusalem-Est et en Cisjordanie réduit considérablement les chances de mise en œuvre de la solution à deux États.

3 On doit cette formule au politologue et commentateur français Dominique Moïsi.

4 À propos de l'échec de Camp David, voir, par exemple, Moty Cristal, « Camp David, 2000 », in : Guy Olivier Faure et Franz Cede (éd.), *Unfinished Business. Why international negotiations fail* (Athènes et Londres : The University of Georgia Press, 2012), p. 43-61.

Autant de facteurs qui rendent plus urgente que jamais la reprise du processus de paix. Comme nous l'avancerons dans le présent avis, l'Union européenne, notamment, qui souhaiterait se profiler comme une « puissance normative » dans le monde, ne doit pas rester inactive face à des mesures et actions de nature à entraver, voire à rendre impossible, la création d'un État palestinien indépendant. L'Europe (et, en particulier, les Pays-Bas) risquerait ainsi de perdre toute crédibilité en tant que gardienne du droit international et protectrice des droits de l'homme. Et elle se priverait donc aussi de toute possibilité d'influence politique au Moyen-Orient, région qui reste d'une importance stratégique capitale pour nos pays en raison de sa situation géographique et de ses réserves pétrolières.

La réputation de l'Europe est également en jeu compte tenu du nouveau contexte politique régional, né des révoltes et mouvements réformateurs de ces deux dernières années. Désormais, la politique des pays arabes est plus subordonnée à la « voix du peuple ». De manière générale, l'opinion dominante dans ces pays s'est montrée critique à l'égard du manque (supposé) d'engagement des dirigeants évincés en faveur de la cause palestinienne.

Le présent avis part du postulat que les Pays-Bas et ses partenaires européens ne peuvent ignorer ces faits. Ils doivent être conscients qu'il leur sera impossible de réaliser les objectifs de la politique européenne de voisinage (stabilité, prospérité, démocratie et collaboration politique plus étroite) dans la région concernée si les déclarations européennes en faveur d'un règlement durable du conflit israélo-palestinien ne s'accompagnent pas d'une politique adéquate.

C'est sur cette toile de fond que l'AIV a examiné la « demande d'avis concernant de nouvelles initiatives pour le processus de paix au Moyen-Orient », que lui a adressée le Sénat le 23 octobre 2012. Dans sa demande<sup>5</sup>, le Sénat sollicitait l'avis de l'AIV sur les questions suivantes, notamment à la lumière des mutations en cours dans la région :

- Dans quelle mesure les changements intervenus dans le contexte politique régional et mondial ont-ils un impact sur les positions de négociation des interlocuteurs directs ainsi que sur le point de vue adopté par les autres parties prenantes ?
- Compte tenu d'éventuels changements des positions de départ, quels sont les scénarios envisageables pour l'évolution du processus de paix au Moyen-Orient ? En quoi ces scénarios renfermeraient-ils de nouvelles possibilités de rapprochement et de relance des pourparlers de paix ?
- Quels pays, organisations ou parties sont les mieux placés pour proposer de nouvelles initiatives ? Quel pourrait en être le contenu concret ?
- Comment les Pays-Bas peuvent-ils faire avancer le processus de paix au Moyen-Orient en s'appuyant sur les principes du droit international ? Que peuvent-ils entreprendre eux-mêmes et quels objectifs pourraient-ils favoriser au niveau européen et international ?

5 La demande est jointe au présent avis (cf. annexe I).

Les questions ci-dessus ont servi de fil rouge à l'AIV dans la rédaction du présent avis. Après un chapitre d'introduction, dans lequel nous reviendrons sur le déroulement du processus de paix jusqu'à ce jour et brosserons le cadre juridique du conflit israélo-palestinien, nous examinerons chacune de ces questions dans un chapitre distinct. Enfin, le dernier chapitre proposera un résumé ainsi que plusieurs recommandations spécifiques.

L'avis a été rédigé par une commission mixte composée de A. van Staden (AIV, CEI, président), de B.S.M. Berendsen (COS), N. van Dam (CVV), de W.J.M. van Genugten (AIV, CMR), de F. Korthals Altes (AIV) et de M<sup>me</sup> H.M. Verrijn Stuart (AIV, CMR). Le secrétariat a été assuré par M<sup>me</sup> A.M.C. Wester (secrétaire CEI) et T.D.J. Oostenbrink (secrétaire AIV), assistés dans leur mission par A.L.M. van Nieuwland (stagiaire).

Préalablement à la rédaction du présent avis, la commission a mené plusieurs entretiens, notamment avec R.S. Serry (Coordinateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient), H. van den Broek (ancien ministre des Affaires étrangères et ancien commissaire européen aux relations extérieures), J.G. de Hoop Scheffer (ancien ministre des Affaires étrangères et ancien Secrétaire général de l'OTAN) et J. Dugard (professeur émérite de droit public international et, de 2001 à 2008, Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés). L'AIV leur est très reconnaissant d'avoir bien voulu partager leur expertise avec la commission.

Le présent avis a été adopté par l'AIV le 21 mars 2013.



# I Le conflit israélo-palestinien en perspective

Pour pouvoir répondre aux questions posées dans la demande d'avis, l'AIV estime judicieux de brosseur tout d'abord le contexte général dans lequel ces questions doivent être examinées. C'est la raison pour laquelle nous passerons rapidement en revue dans ce premier chapitre, les principales tentatives entreprises dans le passé pour amorcer un processus de paix entre Israël et les Palestiniens. Ensuite, nous nous pencherons sur le cadre juridique dans lequel doit être replacée la question israélo-palestinienne. Dans les chapitres suivants, consacrés à l'avis proprement dit, nous ferons référence, si nécessaire, aux informations de fond fournies dans le présent chapitre.

## I.1 Le processus de paix

L'expression « processus de paix au Moyen-Orient » se rapporte d'ordinaire aux efforts déployés entre 1991 et 2000 pour parvenir à un accord de paix entre Israël et les Palestiniens (le cas échéant, le monde arabe)<sup>6</sup>. Toutefois, dans la mesure où diverses initiatives de paix ont également vu le jour avant 1991 et après 2000, le présent aperçu couvrira une période un peu plus longue<sup>7</sup>.

Dans les années qui ont suivi la guerre des Six Jours, en juin 1967, diverses tentatives ont eu lieu en vue de rapprocher Israël et les Palestiniens, principalement menées par le diplomate suédois Gunnar Jarring, envoyé spécial des Nations Unies pour le Moyen-Orient, et le secrétaire d'État américain William P. Rogers. L'Égypte et la Jordanie ont réservé un accueil bienveillant à ces efforts de médiation et se sont déclarées prêtes à conclure avec Israël un accord de paix fondé sur le retrait des territoires occupés et la mise en œuvre de la résolution 242 du Conseil de sécurité<sup>8</sup>. En février 1971, le président égyptien Anouar el-Sadate a présenté sa propre initiative de paix qui reposait sur la sécurité mutuelle, la reconnaissance réciproque et le retrait des territoires occupés. Toutefois, Israël n'a manifesté aucune volonté de répondre aux différentes initiatives, principalement à cause des propositions de retrait des territoires occupés. Un collaborateur senior du Département d'État américain a fait remarquer à ce propos :

6 Voir, par exemple, Gregory Harms, en collaboration avec Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londres : Pluto Press, 2012), p. 168.

7 Cet aperçu repose sur différentes sources, et plus particulièrement : Susan M. Akram et Michael Lynk, « Arab-Israeli Conflict », dans la *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford : Oxford University Press, 2008) ; Avi Shlaim, *Israel and Palestine, Reappraisals, Revisions, Refutations* (Londres : Verso, 2010) ; et Gregory Harms, en collaboration avec Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londres : Pluto Press, 2012).

8 Doc. ONU S/RES/242, 22 novembre 1967, texte adopté à l'unanimité. Une légère différence entre les versions anglaise et française de cette résolution a donné lieu à des interprétations divergentes. Tandis que le texte anglais parle de « *Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict* », la version française ajoute à cette formulation un article défini : « Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit ».

« Israël sera jugé responsable d'avoir rejeté la plus belle occasion de parvenir à la paix depuis la création de l'État<sup>9</sup>. »

Au lendemain de la guerre du Kippour, en octobre 1973, le secrétaire d'État de l'époque, Henry Kissinger, a pratiqué pendant quelque temps une « diplomatie de la navette » active entre Israël, d'une part, et l'Égypte, la Syrie, l'Arabie saoudite et la Jordanie, d'autre part. Ces efforts ont conduit aux accords du Sinaï I (octobre 1974) et du Sinaï II (janvier 1975), qui portaient sur un retrait limité d'Israël du Sinaï et du plateau du Golan, en échange de la promesse du monde arabe de s'abstenir de tout acte de violence. Il n'était toutefois pas question d'un plan de paix global.

Le président américain Jimmy Carter a troqué cette « diplomatie des petits pas » de Kissinger contre des négociations multilatérales auxquelles ont participé les États-Unis, l'Union soviétique, Israël, la Jordanie et l'Égypte. Un communiqué, publié le 1<sup>er</sup> octobre 1977 par les États-Unis et l'Union soviétique et destiné à servir de base à une conférence internationale, a appelé à une solution respectueuse des « droits légitimes du peuple palestinien » et au retrait israélien des territoires occupés depuis 1967, conformément à la résolution 242 du Conseil de sécurité. Le président Anouar el-Sadate et les autres États arabes ont accepté l'accord du bout des lèvres, mais Israël l'a rejeté.

Le voyage du président égyptien Anouar el-Sadate à Jérusalem fin 1977 et la visite du Premier ministre israélien Menahem Begin en Égypte ont toutefois conduit à une amélioration des relations. En juillet 1978, le président Carter a invité Sadate et Begin à Camp David. Ces négociations ont eu lieu du 5 au 17 septembre 1978 et ont donné naissance à deux accords : un accord de paix entre l'Égypte et Israël (signé le 26 mars 1979) et un accord-cadre qui devait déboucher sur la conclusion dans les cinq ans d'un traité sur le « statut définitif » de la Cisjordanie et de Gaza (l'OLP, le statut de Jérusalem et le plateau du Golan n'y étaient pas mentionnés). La cérémonie officielle de signature des accords de Camp David s'est déroulée le 26 mars 1978 à la Maison-Blanche.

Au cours des années qui ont suivi, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP)<sup>10</sup> n'a cessé de gagner en importance. La situation dans la région s'est dégradée. De 1975 à 1990, le Liban a été en proie à la guerre civile ; en 1982, Israël a envahi le Liban. De 1987 à 1991 a eu lieu le premier soulèvement palestinien, l'*intifada*, en réaction à l'occupation israélienne et au sentiment d'isolement politique qui régnait parmi la population palestinienne. Israël a réprimé le mouvement d'une main de fer, avec

9 Cette citation est attribuée au sous-secrétaire d'État Joseph Sisco . Voir Gregory Harms et Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londres : Pluto Press, 2012), p. 123. Les auteurs notent toutefois que les efforts diplomatiques de Jarring *et al.* ont été contrecarrés par l'administration Nixon, et plus particulièrement par Henry Kissinger, alors conseiller à la sécurité nationale.

10 L'Organisation de libération de la Palestine a été créée en 1964. Elle se présentait comme l'organisme coupole de défense des intérêts du peuple palestinien, dont une grande partie vivait en dehors du territoire d'origine de la Palestine. En 1974, l'OLP s'est vu attribuer un statut d'observateur aux Nations Unies, statut qu'elle possède encore aujourd'hui. Dans les années 70 et 80 du XX<sup>e</sup> siècle, l'OLP a été qualifiée d'organisation terroriste par diverses parties (Israël, les États-Unis). En 1993, avec la conclusion des accords d'Oslo, Israël a reconnu l'OLP comme représentante légitime des Palestiniens. L'OLP rassemble sous son aile différents mouvements palestiniens, dont le Fatah, qui en est la principale faction. Le Hamas n'en fait pas partie.

l'opération *Iron Fist*. Au cours de cette première *intifada*, près de 1 100 Palestiniens et 144 Israéliens ont perdu la vie<sup>11</sup>.

En 1991 a débuté une série d'initiatives visant à instaurer une paix durable au Moyen-Orient. Lors de la conférence dite « de Madrid », l'Égypte, Israël, le Liban, la Syrie et une délégation jordano-palestinienne se sont réunis le 30 octobre 1991 au Palais royal de la capitale espagnole, à l'initiative du président américain George H. W. Bush. Cette rencontre était présidée par une équipe composée du président Bush et du secrétaire d'État américain James Baker, ainsi que par Mikhaïl Gorbatchev, président de l'Union soviétique. Ces pourparlers s'appuyaient sur les résolutions 242 et 338<sup>12</sup> du Conseil de sécurité, ainsi que sur le concept de « terre contre paix ». Le problème était qu'Israël ne voulait entendre parler que d'« autonomie » pour les Palestiniens, tandis que ceux-ci visaient la création d'un État indépendant. L'OLP n'a pas participé aux négociations ; les Palestiniens étaient représentés par un petit groupe d'intellectuels issus des territoires occupés, dont Haidar Abdul-Shafi, un médecin gazaoui, Hanan Ashrawi, professeure de littérature anglaise originaire de Ramallah, et Faisal al-Husseini, activiste politique et dirigeant de l'*intifada*.

Cette concertation s'est poursuivie sur le mode multilatéral et bilatéral tout au long de l'année 1992 et au premier semestre 1993. Au final, elle n'a toutefois eu que des résultats limités. Mais, comme le remarque l'auteur Gregory Harms : « La portée symbolique de la conférence de Madrid dépassait de loin ses résultats, bien maigres au demeurant. Un précédent avait été créé : ces pays s'étaient assis autour de la même table. C'était aussi la première fois qu'Israël et les Palestiniens se rencontraient pour un dialogue ouvert<sup>13</sup> ». D'après l'historien Avi Shlaim, les sionistes et les hommes politiques israéliens ont longtemps su influencer l'opinion publique internationale en leur faveur, mais le soutien à la cause palestinienne allait grandissant, lentement mais sûrement. Et Madrid a joué un rôle déterminant à cet égard<sup>14</sup>.

Parallèlement au « processus de Madrid », des pourparlers secrets se sont tenus entre Israël et l'OLP à partir de janvier 1993, à l'invitation du gouvernement norvégien. Huit mois plus tard, ils débouchaient sur les accords d'Oslo. Le président américain était au courant de l'existence de ces négociations, mais en ignorait le contenu. L'accord a été rendu public à l'été 1993. Le 13 septembre de cette même année, la cérémonie officielle de signature s'est déroulée à la Maison-Blanche, sous le parrainage du président Clinton avec, devant les caméras du monde entier, la poignée de main

11 Benny Morris, *Righteous Victims, A History of the Zionist-Arab Conflict 1881-2001* (New York : Vintage Books, 2001), pp. 595-596.

12 Doc. ONU S/RES/338, 22 octobre 1973, texte adopté par 14 voix, la Chine n'ayant pas pris part au vote.

13 Gregory Harms, en collaboration avec Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londres : Pluto Press, 2012), p. 152.

14 Selon Shlaim, les facteurs qui ont joué un rôle dans ce processus ont été, entre autres, l'intransigeance d'Israël, gouverné à la fin des années 80 par le Likoud, sur le principe du partage, ainsi que l'offensive de paix de l'OLP en 1988, lorsque le Conseil national palestinien a reconnu l'État d'Israël, rejeté le terrorisme, accepté la solution à deux États et ratifié toutes les résolutions des Nations Unies pertinentes. Cf. : Avi Shlaim, *Israel and Palestine, Reappraisals, Revisions, Refutations* (Londres : Verso, 2010), p. 152-167, Chapitre 14, « Changing Places: The Madrid Peace Conference. »

historique entre le Premier ministre israélien Yitzhak Rabin et le président de l'OLP Yasser Arafat.

Les accords d'Oslo ne constituaient pas un traité de paix global, ni un règlement définitif. La Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie prévoyait la mise en place d'une Autorité palestinienne d'autonomie intérimaire dans certaines parties des territoires occupés. Israël reconnaissait l'OLP comme représentante légitime des Palestiniens. L'OLP, quant à elle, reconnaissait l'État d'Israël et renonçait à la violence. Israël acceptait en outre le retrait de troupes de Cisjordanie et de Gaza. Aucune décision n'était prise concernant les points les plus délicats pour un règlement définitif, par exemple, le statut de Jérusalem, les colonies, les frontières, l'eau, la sécurité et les réfugiés. Un accord devait être obtenu sur ces points à un stade ultérieur, suivant un calendrier préétabli. Malgré ce bémol, « Oslo » a été unanimement salué comme une avancée majeure : « Oslo a été un moment charnière où Israël et l'OLP ont réussi non seulement à dialoguer directement, mais aussi à produire un cadre accepté par les deux parties, et tout ceci sans influence ni contrôle externes<sup>15</sup> ».

Après la signature d'un accord de paix entre Israël et la Jordanie le 26 octobre 1994, l'accord intérimaire prévu dans la Déclaration de principes, aussi appelé « Oslo II », a été conclu en septembre 1995 à Taba (Égypte). Au centre de cet accord figurait la répartition des territoires palestiniens occupés en trois « zones de contrôle » pendant la période de transition. La « zone A », c'est-à-dire les villes palestiniennes les plus peuplées, était placée sous le contrôle intégral de l'Autorité palestinienne du point de vue politique et sécuritaire ; la « zone B », à savoir les petites communautés et les zones rurales palestiniennes, était dirigée conjointement par une autorité civile palestinienne et par une autorité militaire israélienne ; la « zone C », composée des colonies israéliennes, de quelques communautés palestiniennes et des zones limitrophes des frontières d'avant 1967, était placée sous le contrôle plein et entier d'Israël.

En novembre 1995, deux mois après la signature d'Oslo II, le Premier ministre Yitzhak Rabin, principal défenseur du processus d'Oslo en Israël, a été assassiné par un militant juif d'extrême droite. En mai 1996, le Likoud de Benjamin Netanyahu a remporté les élections et, en 1997, le gouvernement israélien a décidé de suspendre les transferts de territoires aux Palestiniens, prévus par les accords d'Oslo, ce qui *de facto* mettait fin aux négociations sur les questions relatives au statut définitif.

Au printemps 1999, après l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'Ehud Barak en Israël, le processus de paix, alors au point mort, s'est vu insuffler un nouvel élan. En juillet 2000, le président Clinton a invité le Premier ministre Barak et le président de l'OLP Arafat à un sommet à Camp David, dans l'espoir de parvenir à un accord de paix définitif et durable. Après deux semaines de négociations, cette tentative s'est soldée par un échec, essentiellement dû aux divergences de vues sur les frontières définitives, le statut de Jérusalem et la question des réfugiés palestiniens. Une déclaration trilatérale (« *Camp David II* ») a néanmoins été publiée. Dans celle-ci, les parties souscrivaient à plusieurs principes fondamentaux, dont la reconnaissance du rôle primordial des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité.

15 Gregory Harms, en collaboration avec Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londres : Pluto Press, 2012), p. 153.

En décembre 2000, le président Clinton a fait une dernière tentative et invité à nouveau les parties à des négociations basées sur les « *paramètres de Clinton* ». Ces paramètres impliquaient qu'une grande partie de Gaza et de la Cisjordanie soit rendue aux Palestiniens, qu'Israël conserve ses principales colonies, avec une compensation partielle pour les Palestiniens, que le nouvel État palestinien soit démilitarisé, que Jérusalem soit redécoupée en fonction de sa population, qu'une forme de souveraineté conjointe sur la ville soit mise en place et qu'une partie des réfugiés palestiniens s'installent dans le nouvel État. Malgré quelques réserves, les deux parties ont fini par accepter les paramètres, qui ont servi de base à la poursuite des négociations à Taba, en janvier 2001. Lors de ces pourparlers, de nouveaux progrès ont été enregistrés, sans qu'un accord puisse être conclu, cette fois encore à cause du désaccord sur les frontières définitives, Jérusalem et les réfugiés palestiniens.

En septembre 2000 a éclaté la deuxième *intifada*. Les années qui ont suivi ont été marquées par une escalade de la violence : attentats-suicides du côté palestinien (perpétrés pour la plupart par des militants du Hamas), suivis d'une répression (notamment dans le cadre de l'opération *Defensive Shield*) et recolonisation de toute la Cisjordanie du côté israélien. Face à la recrudescence de la violence, le Conseil de sécurité a adopté, le 12 mars 2002, la résolution 1397<sup>16</sup>, qui, pour la première fois, entérinait formellement la solution à deux États.

Quelques semaines plus tard, lors d'un sommet de la Ligue arabe à Beyrouth, l'Arabie saoudite a présenté une proposition de règlement des conflits israélo-palestinien et israélo-arabe. Ce plan, connu sous le nom d'« Initiative de paix arabe », a été adopté le 28 mars 2002 par la Ligue arabe. Il contenait les éléments suivants : retrait total d'Israël des territoires occupés depuis juin 1967 ; création d'un État palestinien indépendant à Gaza et en Cisjordanie, avec Jérusalem-Est pour capitale ; solution équitable à la question des réfugiés palestiniens, sur la base de la résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1948<sup>17</sup> ; fin du conflit israélo-arabe, paix et normalisation des relations entre Israël et le monde arabe. Israël et les États-Unis ont manifesté leur intérêt – mitigé – pour ce plan, mais concrètement, il n'en est pas sorti pas grand-chose.

En avril 2002, le Quatuor a vu le jour. Cette alliance de circonstance, composée de représentants des Nations Unies, des États-Unis, de l'Union européenne et de la Russie avait pour mission d'instaurer une paix durable au Moyen-Orient. Le Quatuor a salué l'Initiative de paix arabe, condamné le terrorisme et réclamé l'arrêt de la colonisation et de l'occupation israélienne. En juin 2002, le président américain George W. Bush a appelé de ses vœux « une vision à deux États, un État d'Israël sûr et une Palestine démocratique, viable et pacifiée<sup>18</sup> » et présenté l'idée d'une « Feuille de route pour la paix », idée à laquelle se sont ralliés à la fois le Quatuor et le Conseil de sécurité. La Feuille de route combinait, dans un calendrier par étapes, des éléments empruntés aux résolutions 242, 338 et 1397 du Conseil de sécurité et aux plans de paix antérieurs

16 Doc. ONU S/RES/1397, 12 mars 2002.

17 Doc. ONU A/RES/194 (III), 11 décembre 1948.

18 Allocution sur la paix au Moyen-Orient prononcée le 24 juin 2002 par le président George W. Bush, citée par Susan M. Akram et Michael Lynk, « Arab-Israeli Conflict », dans la *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford : Oxford University Press, 2008), paragraphe 55.

(Madrid, « terre contre paix » et Initiative de paix arabe). Toutefois, cette Feuille de route n'a pratiquement pas été appliquée.

En juin 2002, Israël a entamé, sous la houlette du Premier ministre Ariel Sharon, la construction d'un mur de séparation dans le nord de la Cisjordanie (nous y reviendrons par la suite). Deux ans plus tard, en 2004, Israël a décidé de se retirer unilatéralement de la bande de Gaza et de quatre colonies en Cisjordanie. Le plan a été mis en œuvre en août 2005 ; 17 colonies israéliennes ont été démantelées et 8 000 colons évacués vers Israël et la Cisjordanie<sup>19</sup>.

La période d'après 2005 a été marquée par de nouveaux épisodes de violence. Pendant la guerre du Liban en 2006, plus de 1 000 Libanais, pour la plupart des civils, ont perdu la vie et un million de personnes ont pris la route de l'exil ; du côté israélien, le conflit a fait 114 victimes au sein de l'armée et 43 dans la population. Plus de 250 000 personnes ont été évacuées<sup>20</sup>. Les tensions de plus en plus vives à Gaza, qui allaient de pair avec la multiplication des tirs de roquettes sur le territoire israélien, ont incité Israël à y mener une opération militaire baptisée *Cast Lead* (Plomb durci) entre décembre 2008 et janvier 2009. Du côté palestinien, quelque 1 300 personnes, probablement une majorité de civils, ont été tuées ; dans les rangs israéliens, 13 victimes ont été recensées, toutes des soldats<sup>21</sup>.

En 2006, des élections palestiniennes ont eu lieu pour la deuxième fois. Rempportées par le Hamas, parti islamiste, elles ont finalement débouché sur un partage du pouvoir palestinien : la bande de Gaza est passée sous le contrôle du Hamas, tandis que la Cisjordanie restait aux mains du Fatah du président Mahmoud Abbas. Les pays occidentaux ont refusé de reconnaître l'autorité du Hamas, au motif que celui-ci n'avait pas renoncé à l'usage de la violence et ne reconnaissait pas l'existence d'Israël.

En dépit de l'augmentation des tensions et des actes de violence entre les deux parties, diverses tentatives ont été entreprises en 2007 afin de relancer le processus de paix. La Ligue arabe a sorti des tiroirs l'Initiative de paix arabe de 2002, mais avec aussi peu d'écho que la première fois. Le président Bush a pris l'initiative d'organiser une conférence internationale à Annapolis, le 27 novembre 2007. Quarante pays et organisations internationales y ont participé. Son but était « de lancer, avec effet immédiat, des négociations bilatérales et de négocier en toute bonne foi en vue de conclure un traité de paix qui apporterait une réponse à tous les problèmes en souffrance, et notamment à toutes les questions fondamentales, sans exception, comme le prévoient les accords précédents<sup>22</sup> ». La conférence n'a cependant pas eu l'effet escompté, et les pourparlers qui ont découlé d'Annapolis n'ont guère duré. Les divisions entre Palestiniens et le boycott occidental du Hamas (critiqué, entre autres, par l'ancien président Jimmy

19 Susan M. Akram et Michael Lynk, « Arab-Israeli Conflict », dans la *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford : Oxford University Press, 2008), paragraphe 61.

20 *Ibid.*, paragraphe 63.

21 *Ibid.*, paragraphe 66.

22 Texte des observations du président Bush à la conférence d'Annapolis, *New York Times*, 27 novembre 2007.



Carter aux États-Unis)<sup>23</sup> ont encore compliqué les négociations.

Au cours de son premier mandat, le président américain Barack Obama a tenté à plusieurs reprises de redynamiser les négociations entre les deux parties (en septembre 2010, il a, par exemple, invité le Premier ministre Netanyahu et le président Abbas à Washington pour une série d'entretiens), mais sans grand succès (voir aussi les chapitres II et IV). La politique de colonisation d'Israël constituait une des principales pierres d'achoppement. Dans un éditorial du *Financial Times* d'avril 2010 concernant le rôle des États-Unis, on a pu lire : « Les avancées au Moyen-Orient se produisent lorsque les États-Unis estiment qu'il en va de leur intérêt national et non quand ils se voient en arbitre impartial. Lorsque nous serons dans l'impasse, ce qui ne saurait manquer de se produire, M. Obama devra être prêt à déposer un plan américain au Conseil de sécurité. Ce plan devra s'appuyer sur les paramètres de (Bill) Clinton de 2000 ainsi que sur l'Initiative de paix arabe de 2002<sup>24</sup>. »

En guise de conclusion, notons que les quarante dernières années ont livré toute une palette d'initiatives en vue de régler le conflit israélo-palestinien. Globalement, ces plans, accords et propositions présentent plus de points communs que de différences<sup>25</sup>. En 2002, Kofi Annan, alors Secrétaire général de l'ONU, a déclaré à propos d'un accord de paix au Moyen-Orient : « Aucun conflit au monde ne présente une solution aussi claire, aussi largement souhaitée et aussi indispensable à la paix mondiale que le conflit israélo-palestinien<sup>26</sup>. » Dix ans plus tard, ces paroles restent d'une actualité brûlante.

## **1.2 Le cadre juridique**

Vu l'importance du cadre juridique international dans le présent conflit et le fait que l'AIV était expressément invité à se prononcer sur les actions que les Pays-Bas pouvaient entreprendre en s'appuyant sur les principes du droit international, il apparaît opportun de résumer brièvement la situation juridique. L'AIV prend comme point de départ l'avis consultatif sur le mur israélien publié en 2004 par la Cour internationale de Justice, parce que ce texte décrit la situation juridique de manière très détaillée et que des questions brûlantes actuelles comme le statut de Jérusalem (-Est), le droit

23 Carter a déclaré dans un article d'opinion du *New York Times* : « Ces dernières années, Washington a mené une politique contre-productive en boycottant et en punissant des factions politiques ou gouvernements qui refusaient d'accepter les mandats des États-Unis. Cette stratégie réduit les chances de voir ces dirigeants modérer leurs politiques. » Jimmy Carter, « Pariah diplomacy », *New York Times*, 28 avril 2008.

24 « Once more into the Mideast breach », *Financial Times*, éditorial, 30 avril 2010.

25 Gregory Harms note à cet égard : « (...) avec toute la palette des modèles possibles qui existent désormais – plan Clinton, accords de Genève, Feuille de route, proposition saoudienne – tous davantage porteurs de ressemblances que de différences, ce dont nous avons désormais besoin (...), c'est d'une diplomatie authentique. » Gregory Harms, en collaboration avec Todd M. Ferry, *The Palestine-Israel Conflict* (Londres : Pluto Press, 2012), p. 197.

26 Communiqué de presse de l'ONU SG/SM/8177, « MM. Sharon et Arafat doivent éloigner leurs peuples du bord du précipice en choisissant une paix juste, durable et globale ». Déclaration du Secrétaire général au Sommet de la Ligue arabe, 27 mars 2002.

à l'autodétermination des Palestiniens, les colonies de peuplement, les frontières, et la pénurie d'eau y font, directement ou indirectement, l'objet d'une appréciation juridique<sup>27</sup>. L'avis consultatif avait été demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies, avec 90 voix pour, huit voix contre et 74 abstentions, dont celle des Pays-Bas<sup>28</sup>.

Dans son avis consultatif, la Cour conclut par 14 voix contre une<sup>29</sup> que l'édification du mur de séparation israélien est contraire au droit international et qu'Israël doit faire en sorte d'indemniser intégralement le préjudice causé. Les violations du droit international concernent entre autres le droit à l'autodétermination du peuple palestinien (et l'obligation d'Israël de respecter ce droit), la libre circulation de tous les habitants des territoires occupés, le droit au travail, le droit aux soins de santé et le droit à l'enseignement. La Cour estime en outre que le mur et les colonies contribuent à la modification de la structure démographique des territoires occupés et vont ainsi à l'encontre de la quatrième Convention de Genève (relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre) et des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Par ailleurs, la Cour affirme qu'elle n'est pas convaincue que le tracé spécifique retenu par Israël pour la construction du mur était indispensable sous l'angle de la sécurité. De plus, la Cour considère qu'Israël ne peut invoquer le droit de légitime défense tel qu'il a pris forme dans le droit international, ce qui constitue une autre raison pour laquelle l'édification du mur doit être considérée comme illégale, estime la Cour.

C'est également par 14 voix contre une que la Cour déclare que les Nations Unies, et spécialement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, doivent examiner les nouvelles mesures à prendre pour mettre un terme à cette situation illicite. Elle estime par ailleurs que *tous les États membres des Nations Unies* ont l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite, de ne pas prêter assistance au maintien de celle-ci et de coopérer en vue de mettre un terme à toute entrave – résultant de la construction

27 *Avis consultatif*, 9 juillet 2004, voir : <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>> passim.

28 Doc. ONU A/RES/ES-10/14, 12 décembre 2003, débouchant sur la question : « Quelles sont en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, selon ce qui est exposé dans le rapport du Secrétaire général, compte tenu des règles et des principes du droit international, notamment la quatrième Convention de Genève de 1949 et les résolutions consacrées à la question par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ? » Voir également : <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ga10216.doc.htm>>.

29 La voix contre était celle du juge américain Buergenthal. Dans son opinion dissidente, il déclarait que la Cour n'aurait pas dû accepter la demande d'avis. À ses yeux, il se pouvait très bien que des violations du droit international aient été commises, mais pour l'établir, la Cour aurait dû intégrer dans son avis davantage d'informations émanant notamment d'Israël. Selon Buergenthal, le problème était toutefois qu'en raison de la nature de la procédure – avis et non litige entre deux États –, Israël n'était pas tenu de lui fournir ces informations. Source : <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1687.pdf>>, paragraphe 10. Le juge néerlandais Kooijmans, qui avait voté pour la résolution, a formulé une opinion séparée. Il y disait s'être longuement interrogé sur l'opportunité de cet avis étant donné le risque de politisation de la Cour et le fait que trois membres du Quatuor sur quatre n'étaient pas, ou que peu, désireux d'en faire la demande. Aux yeux de Kooijmans, l'Assemblée générale des Nations Unies aurait dû percevoir ce risque de politisation lorsqu'elle avait émis la demande d'avis. Source : <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1687.pdf>>, paragraphes 20 et 21.



du mur – à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination<sup>30</sup>. Après la publication de l'avis consultatif, l'Assemblée générale a demandé son exécution intégrale par 150 voix pour (dont celle des Pays-Bas), six voix contre et 10 abstentions<sup>31</sup>.

Même indépendamment du « mur », il ne peut y avoir de malentendu sur le fait que la quatrième Convention de Genève s'applique dans les territoires palestiniens, comme la Commission consultative pour les questions de droit international (CAVV) l'a constaté dans un avis datant de 2002 : « En résumé, la CAVV estime que, durant toutes les périodes pertinentes (de 1967 à l'entrée en vigueur des accords d'Oslo, puis jusqu'à l'éclatement de la deuxième *intifada*, et enfin, du début de celle-ci jusqu'à aujourd'hui), la quatrième Convention de Genève s'applique intégralement au territoire palestinien occupé par Israël<sup>32</sup>. » L'AIV ajoute que, dans un rapport récent de la Mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, la conséquence impérative suivante est associée à l'applicabilité de la Convention : [Israël doit] « mettre fin sans condition préalable à toutes les activités de peuplement, conformément à l'article 49 de la quatrième Convention de Genève. En outre, Israël doit immédiatement entamer un processus de retrait de tous les colons du territoire palestinien occupé<sup>33</sup> ».

Dans l'avis consultatif de la Cour, une série de questions toujours actuelles et controversées ont été examinées attentivement sous l'angle juridique. Une des grandes questions en souffrance auxquelles le constat ci-dessus ne s'applique pas est celle du retour des réfugiés. Selon l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), ce problème concerne, si l'on inclut la descendance, un total de quelque 5 millions de réfugiés enregistrés, dont environ un tiers vit dans un des 58 camps reconnus en Jordanie, au Liban, en Syrie, dans la bande de Gaza et en Cisjordanie<sup>34</sup>.

Le droit au retour est défini dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies de décembre 1948, qui décide « qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités

30 *Ibid.*, paragraphe 146.

31 Doc. ONU A/RES/ES-10/15, 2 août 2004. Voir également : <<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/ga10248.doc.htm>>.

32 Avis n° 12 de la CAVV, *Advies inzake de toepasselijkheid van de Vierde Geneefse Conventie inzake bescherming van burgers in oorlogstijd binnen het bezette Palestijns gebied, 8 februari 2002* [Avis concernant l'applicabilité au territoire palestinien de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre], 8 février 2002, p. 9.

33 Voir : Doc. ONU A/HRC/22/63, 7 février 2013, p. 22.

34 Voir : <<http://www.unrwa.org/userfiles/20120317152850.pdf>>.

responsables<sup>35</sup> ». Ce droit a ensuite été réaffirmé à maintes reprises, notamment par la résolution 242 du Conseil de sécurité<sup>36</sup>, qui a fait suite à la Guerre des Six Jours de 1967, et par la résolution 338 du Conseil de sécurité<sup>37</sup>, adoptée après la guerre du Kippour de 1973. Ces deux résolutions, qui portaient principalement sur d'autres questions, par exemple le retrait des troupes israéliennes des territoires occupés, sont généralement considérées comme un « ensemble complet » d'exigences. Depuis lors, on ne sait pas exactement combien de réfugiés palestiniens veulent effectivement rentrer chez eux ou bénéficier d'une quelconque forme de compensation<sup>38</sup>. Mais une chose est sûre, beaucoup d'entre eux sont encore en possession des clés et, parfois même, des titres de propriété de leurs anciens logements, alors que, de toute évidence, beaucoup d'autres se sont aujourd'hui construits une vie nouvelle ailleurs. Il n'empêche que le *droit* au retour et la possibilité d'obtenir, via ce droit, une quelconque forme de compensation existent bel et bien aux yeux de l'AIV et devraient donc inciter à agir. Cette dernière remarque s'applique en priorité à la situation humanitaire que connaissent toujours beaucoup de réfugiés.

L'AIV ajoute que l'avis consultatif de la Cour et les résolutions portant notamment sur le droit au retour s'inscrivent dans une longue liste de décisions adoptées, entre autres, par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies et montrant que les Palestiniens ont *grosso modo* le droit international de leur côté. Le nombre de résolutions consacrées à la question, généralistes ou thématiques, est imposant ; les principales – environ une vingtaine – ont été citées récemment dans la résolution de l'Assemblée générale concernant le statut de la Palestine (qui fera encore l'objet de quelques remarques ci-dessous)<sup>39</sup>.

Anticipant sur les conclusions finales de cet avis, l'AIV pense que le processus de paix au Moyen-Orient ne peut être tiré de son enlisement par la seule invocation des principes du droit international et des résolutions de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité des Nations Unies, ou encore des arrêts de la Cour internationale de Justice. Comme l'expérience du passé l'a démontré, les facteurs politiques revêtent eux aussi une importance capitale. Cela ne change rien à l'opinion de l'AIV selon laquelle une grande importance peut et doit être attachée à toutes les décisions de droit international existantes. En outre, il incombe aux Pays-Bas, avec leur rôle traditionnel de gardien du droit international, de prendre ce même droit très au sérieux et de l'appliquer scrupuleusement, sans faire deux poids deux mesures et sans considérations d'opportunité. Surtout vis-à-vis de nations amies comme Israël et la Palestine, ils doivent être prêts à jouer de manière cohérente la carte du droit international, en mettant le plus possible à profit leur connaissance spécifique des affaires juridiques.

35 Doc. ONU A/RES/194 (III), 11 décembre 1948, paragraphe 11.

36 Doc. ONU S/RES/242, 22 novembre 1967, adoptée à l'unanimité.

37 Doc. ONU S/RES/338, 22 octobre 1973, adoptée par 14 voix contre zéro, sans participation de la Chine.

38 L'AIV signale qu'il s'agit de deux flux de réfugiés (de 1948 et de 1967) et que, notamment sur demande expresse de l'OLP les pays arabes (à l'exception de la Jordanie) ont renoncé à leur conférer la citoyenneté sur leur territoire afin de ne pas les priver de leur droit au retour.

39 Doc. ONU A/67, L. 28, 26 novembre 2012.

À ces « affaires juridiques » s'est récemment ajoutée la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la reconnaissance de la Palestine en tant qu'État observateur non membre des Nations Unies<sup>40</sup>. Si les avis peuvent diverger sur les conséquences exactes de cette décision, l'intention de l'Assemblée générale ne souffre aucune contestation. Élaborée de toute évidence dans l'intention de revaloriser le statut de la Palestine, la résolution a été adoptée à une grande majorité des voix, dont celles de 14 des 27 États membres de l'UE (pour plus de détails à ce sujet, voir le chapitre III). Le nouveau statut de la Palestine lui ouvre des perspectives d'adhésion aux traités des Nations Unies, et peut-être aussi à d'autres, par exemple aux conventions sur les droits de l'homme et à la CNUDM<sup>41</sup>.

En résumé, l'AIV est fermement convaincu que le droit international doit être respecté et invoqué chaque fois qu'il est applicable. Cette règle vaut aussi bien pour Israël que pour les Palestiniens, et elle doit être observée de manière aussi précise que possible. Les accords d'association que l'UE a conclus respectivement avec Israël<sup>42</sup> et (ce qui était encore) l'OLP<sup>43</sup> offrent également des possibilités en la matière. L'article 2 de ces deux accords est particulièrement important. Il précise : « Les relations entre les parties, de même que toutes les dispositions du présent accord, se fondent sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, qui inspire leurs politiques internes et internationales et qui constitue un élément essentiel du présent accord. »

Selon le droit international, les colonies israéliennes étant illégales, les produits qui y sont fabriqués ne peuvent pas être estampillés « *made in Israel* ». *Ex iniuria ius non oritur*<sup>44</sup>. Le chapitre V indique ce que l'UE et les Pays-Bas ont à faire à cet égard.

La conclusion de ce qui précède est qu'il ne peut y avoir de grandes divergences de vues sur les principales questions juridiques soulevées par le conflit. Israël est tenu de respecter le droit à l'autodétermination du peuple palestinien. L'implantation de colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie et les entraves à la libre circulation des Palestiniens dans les territoires occupés représentent, dans leur ensemble, des violations de la quatrième Convention de Genève. Il en va de même pour l'édification du mur de séparation, dans la mesure où celui-ci traverse le territoire palestinien. Enfin, dans la poursuite de leurs objectifs politiques, Israéliens et Palestiniens doivent s'abstenir de toute forme de violence les uns envers les autres, sauf en cas de légitime défense justifiée.

40 *Ibid.*, paragraphe 2.

41 Acronyme de « Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ».

42 L 147/4, 21 juin 2000 ; accord conclu en 1995 et en vigueur depuis juin 2000. Voir : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:147:0003:0156:FR:PDF>>.

43 L 187, 16 juillet 1997 (voir : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:1997:187:SOM:FR:HTML>>).

44 Traduction : Le droit ne naît pas de l'illégalité (ou de l'injustice).

## II Modifications du contexte régional et mondial

La première question de la demande d'avis est : *Dans quelle mesure les changements intervenus dans le contexte politique régional et mondial ont-ils un impact sur les positions de négociation des interlocuteurs directs ainsi que sur le point de vue adopté par les autres parties prenantes ?*

Pour répondre à cette question, l'AIV souhaite établir une distinction entre les évolutions aux niveaux régional et mondial, en commençant par les premières.

### II.1 Le contexte régional

Depuis les premiers pas du mouvement de réforme début 2011, la situation a considérablement changé dans la région du Moyen-Orient<sup>45</sup>. De profondes transformations ont vu le jour dans divers États arabes, notamment en Égypte, en Libye, en Tunisie, au Yémen et en Syrie. Depuis lors, les évolutions se poursuivent et, jusqu'à présent, les changements de régime n'ont pas précisément conduit au calme et à la stabilité<sup>46</sup>. Si d'autres États arabes n'ont pas encore connu des transformations radicales, ils n'en sont pas moins soumis à des pressions réformatrices. La population des États concernés est influencée par les événements qui se produisent dans d'autres pays de la région et se sent ainsi encouragée à réclamer elle-même des changements.

Les aspirations sont identiques dans les territoires arabes occupés par Israël depuis 1967 : les Palestiniens veulent vivre, eux aussi, dans la liberté et la dignité. La rébellion de la population palestinienne contre l'occupation israélienne a toutefois commencé beaucoup plus tôt, notamment sous la forme de l'*intifada* (voir également le chapitre I). Quoi qu'il en soit, selon l'AIV, les développements récents dans les pays arabes voisins constituent pour les Palestiniens un encouragement supplémentaire à poursuivre résolument leurs efforts afin d'aboutir à une solution satisfaisante, bien que les discussions et négociations des dernières décennies ne leur aient pas donné beaucoup de raisons d'espérer. Mais, même sans les bouleversements du monde arabe, les Palestiniens auraient continué leur lutte contre l'occupation israélienne et pour un État palestinien indépendant. En effet, la seule autre possibilité qui s'offre à eux est de se résigner à une occupation qui dure depuis plus de 45 ans.

De l'avis de l'AIV, l'arrivée au pouvoir des Frères musulmans en Égypte a insufflé à d'autres mouvements de Frères musulmans et à des formations apparentées (comme

45 Les publications sur la question sont nombreuses. Voir e.a. Jean-Pierre Fillu, *The Arab Revolution: Ten Lessons From the Democratic Uprising* (London : Hurst & Co, 2011) et Marc Lynch, *The Arab Uprising. The unfinished revolutions of the new Middle East* (New York : Public Affairs Books, 2012). Cf. également Nikolaos van Dam, De bloedige « Arabische Lente » [Le « Printemps arabe » sanglant], *Internationale Spectator*, décembre 2011, p. 629-630. L'AIV a émis les avis suivants sur la question : Avis n° 75, *Réformes dans le monde arabe : perspectives pour la démocratie et l'État de droit ?* (La Haye, mai 2011) et Avis n° 79, *De Arabische regio, een onzekere toekomst* [Le monde arabe, un avenir incertain] (La Haye, mai 2012).

46 C'est la raison pour laquelle l'AIV préfère ne pas employer ici la métaphore abondamment utilisée du « printemps arabe ».

le Hamas à Gaza) une dynamique supplémentaire dans leur lutte pour s'assurer le pouvoir dans leur propre pays. Bien que, pour l'heure, il n'ait pratiquement jamais été question de collaboration étroite entre mouvements de Frères musulmans de différents pays arabes – chacun d'entre eux se battant plutôt pour sa propre cause dans son propre pays –, leur victoire en Égypte (où ce parti était auparavant interdit, comme dans plusieurs autres États arabes) a donné un regain de confiance et d'élan à ces mouvements, notamment en Syrie et en Jordanie.

Par ailleurs, le développement de l'énergie nucléaire en Iran, avec la possibilité d'enrichir l'uranium disponible en vue de la fabrication d'armes nucléaires, est à l'origine de tensions dans la région, et au-delà de celle-ci, du fait notamment de l'implication de différents pays occidentaux dont les États-Unis et l'UE. Dans la politique régionale d'Israël, la menace potentielle que représente le programme nucléaire iranien jouit d'une priorité absolue. Rien ne permet d'exclure à terme une intervention militaire unilatérale d'Israël contre les installations nucléaires iraniennes, bien que les hauts responsables militaires et les services de renseignements et de sécurité israéliens s'y soient déclarés hostiles jusqu'à présent, même publiquement. Ils sont indubitablement conscients que, mis à part son effet déstabilisant sur les relations régionales – et peut-être mondiales –, une telle intervention permettrait uniquement de retarder le programme nucléaire iranien, sans accroître les perspectives de solution définitive, complète et durable<sup>47</sup>.

Néanmoins, il n'existe en principe aucun lien direct entre le conflit israélo-palestinien et les tensions avec l'Iran, si ce n'est que ce dernier soutient plusieurs parties impliquées dans le conflit israélo-arabe, notamment la Syrie, le Hezbollah (au Liban) et le Hamas (à Gaza), ce qui en fait de toute évidence un acteur indirect du conflit israélo-arabe.

D'autres pays comme l'Irak et Bahreïn (base opérationnelle de la cinquième flotte américaine) ont également connu des évolutions qui contribuent à déstabiliser la région. L'affaiblissement du régime de Bagdad après la chute du président Saddam Hussein en 2003 a permis à l'Iran de consolider sa position, non seulement dans l'ensemble de la région, mais aussi en Irak même, notamment par le biais de la communauté chiite. À Bahreïn, où la majorité de la population est chiite, l'opposition aux dirigeants sunnites s'est renforcée. Par ailleurs, le comportement de l'Iran dans la région provoque aussi des tensions avec la plupart des autres États arabes du Golfe persique. Il n'est pas anodin de préciser que 70 % du pétrole de l'Arabie saoudite, premier producteur mondial, est extrait dans une région habitée par des chiites, alors que ces derniers ne représentent que 5 % de la population.

Face au conflit meurtrier en Syrie, le Conseil de sécurité est très divisé. En effet, contrairement à ses autres membres, la Russie et la Chine ne souhaitent pas la chute du régime Baath du président Bachar el-Assad, mais veulent préserver la possibilité de parvenir à une solution par une concertation politique à laquelle serait associé le régime Baath du président. L'antagonisme sur ce point entre les États-Unis, la Russie et la Chine, chacun avec ses propres intérêts stratégiques régionaux, fait penser à une sorte de prolongement de la « Guerre froide ».

L'AIV estime que la chute éventuelle du régime Baath en Syrie ne sera pas nécessairement une bonne chose pour Israël. Tout dépendra bien entendu du régime qui lui succédera.

47 Voir également sur la question l'Avis succinct n° 20 de l'AIV, *Nucléaire Programma van Iran: naar de escalatie van een nucleaire crisis* [Programme nucléaire de l'Iran : vers l'escalade d'une crise nucléaire] (La Haye, avril 2012), p. 18-19.

Quoi qu'il en soit, il ne faut attendre d'aucun régime syrien une attitude positive ou neutre envers Israël. Que ce soit sous une nouvelle dictature ou un régime plus démocratique, la Syrie restera certainement très critique envers Israël. Toutefois, il est probable que, dans l'un ou l'autre cas, la Syrie ne souhaite pas s'engager dans un nouveau conflit militaire. Elle préférera se concentrer sur les nombreux problèmes que connaît le pays. Durant les dernières décennies, le front israélo-syrien du Golan n'a été le théâtre d'aucun affrontement. Bien que, techniquement, la Syrie et Israël soient toujours en état de guerre, cette dernière a opté, pendant toute cette période, pour une approche pragmatique consistant à éviter toute violence sur les lignes de cessez-le-feu israélo-syriennes. Et il est probable qu'elle continuera à agir de la sorte.

L'AIV signale également que la position de la Turquie envers Israël et le conflit israélo-arabe a considérablement changé après l'assaut meurtrier contre la flottille en route vers Gaza (2010). À la suite de cet événement, la Turquie, qui était auparavant un allié précieux d'Israël, est devenue extrêmement critique vis-à-vis de l'État hébreu. Toutefois, les relations entre les deux pays devraient s'améliorer avec les excuses que le Premier ministre Netanyahu a présentées le 22 mars 2013 à la Turquie pour les conséquences mortelles de l'intervention israélienne<sup>48</sup>. Cette évolution doit être considérée comme positive étant donné les troubles qui agitent la région et l'effet déstabilisant de la situation en Syrie, tant pour Israël que la Turquie. D'allié puissant du régime Baath syrien, la Turquie s'est aujourd'hui transformée en adversaire qui soutient et abrite partiellement l'opposition syrienne.

Selon l'AIV, l'attitude plus critique envers Israël des pays arabes qui ont connu des bouleversements politiques, par exemple l'Égypte, ne signifie pas nécessairement que le fond du conflit israélo-arabe/palestinien ait, à leurs yeux, véritablement changé, mais qu'ils seront moins enclins qu'autrefois, « pour avoir la paix », à reléguer constamment au second plan leurs idéaux en matière de justice.

Dans le passé, les positions arabes anti-israéliennes ont souvent été attribuées à certaines formes de propagande arabe et au détournement de la question palestinienne à des fins politiques internes (dont la justification du maintien de la dictature et du pouvoir militaire). L'AIV considère toutefois que ces positions étaient plutôt inspirées par un sentiment d'injustice et une profonde indignation nationale faisant suite à l'expulsion des Palestiniens de leurs territoires initiaux (1948-1949) et, plus tard, à l'intervention israélienne dans les territoires occupés de 1967, l'annexion d'une partie de ceux-ci (Jérusalem-Est et le plateau du Golan), l'implantation de colonies de peuplement israéliennes et la politique d'occupation répressive, ainsi que la construction du « mur » qui se situe en partie derrière la « ligne verte ». Le nationalisme arabe et l'occupation par Israël d'un territoire considéré comme arabe ont également joué un rôle prépondérant.

48 Selon le *New York Times*, le cabinet du Premier ministre Netanyahu a publié un communiqué dans lequel figurait la phrase suivante : « Le Premier ministre a expliqué que les conséquences tragiques de l'arraisonnement du Mavi Marmara n'étaient pas intentionnelles et qu'Israël déplorait les blessures et les pertes en vies humaines. » Selon le journal, ce geste d'Israël, qui a été accompli durant la visite du président Obama dans ce pays, a été fait sur les instances américaines et a créé une situation gagnant-gagnant pour toutes les parties : « M. Obama est parvenu à réconcilier deux des principaux alliés des États-Unis, la Turquie et Israël s'attirant pour leur part les bonnes grâces de la Maison-Blanche, une évolution importante pour deux nations qui ont fait des liens avec les États-Unis un élément clé de leur politique étrangère. », Jodi Rudoren et Mark Landler, « With Obama as Broker, Israelis and Turkey end Dispute », *New York Times*, 22 mars 2013.



Les pays occidentaux démocratiques ont été nombreux à penser que la démocratie dans le monde arabe favoriserait l'émergence d'un règlement de paix. Selon l'AIV, il semble toutefois que les choses soient en train de changer, car les pays arabes, aux régimes plus démocratiques, ne sont plus disposés à sacrifier leurs idéaux de justice sur l'autel de considérations ou d'intérêts stratégiques au sens large. Sous la présidence de Moubarak, l'Égypte était prête à chercher, dans un cadre plus large et dans l'intérêt de la stabilité dans la région, des solutions constructives au service d'une paix israélo-arabe. En fin de compte, ses efforts en faveur d'un règlement du conflit israélo-palestinien n'ont pas été très payants, mais par son attitude constructive, elle a pu empêcher le pire à diverses reprises. Le nouveau gouvernement égyptien du président Mursi, dominé par les Frères musulmans, doit encore préciser sa position. Mais, lors du violent affrontement entre Israël et le Hamas à propos de Gaza, en novembre 2012, il s'est avéré que la nouvelle Égypte conduite par les Frères musulmans pourrait peut-être aussi jouer un rôle de médiateur dans la région.

Selon l'AIV, les développements régionaux de ces derniers temps – et il y aurait bien d'autres liens transversaux à mentionner – n'ont pas eu, jusqu'à présent, d'impact notable sur le conflit israélo-palestinien lui-même, au sens où ils en auraient nettement accéléré ou au contraire ralenti la résolution. Néanmoins, au vu de l'instabilité dans la région ils rendent tout aussi urgent, sinon davantage, le règlement du conflit israélo-palestinien. Il est également possible qu'au cours des prochains mois, les Palestiniens, se sentant ainsi soutenus – moralement – dans leur combat par la population de plusieurs pays de la région, poursuivent leur lutte pour l'indépendance et l'autodétermination avec une résolution renforcée. Cette dynamisation pourrait se faire au détriment de leur volonté de compromis si aucune nouvelle initiative de paix répondant suffisamment à leurs aspirations ne voit le jour à court terme.

Pour conclure cette partie, notons que, si elle est toujours aussi grande, l'urgence de trouver une solution au conflit israélo-palestinien a pris une nouvelle dimension en raison des développements dans la région. Par ailleurs, force est de constater que de nombreux pays de la région sont toujours en proie à l'agitation politique en raison des affrontements entre les partisans de l'ancien et du nouveau régime, des tensions entre réformateurs modérés et radicaux et des antagonismes entre les différents courants de l'islam, qui pèsent parfois aussi sur les relations entre les États arabes. Dès lors, le débat politique dans ces pays tourne essentiellement autour de la question de savoir comment accéder à la stabilité en répondant aux attentes d'une majorité de la population. Mais, bien que les questions politiques internes monopolisent une grande partie de l'attention politique, aucun gouvernement arabe n'osera laisser s'éteindre le flambeau de la solidarité avec les Palestiniens. Au contraire, l'influence croissante des partis islamistes, surtout en Égypte, se traduira vraisemblablement par un soutien plus marqué de la cause palestinienne.

## **II.2 Le contexte mondial**

L'AIV considère que la position des États-Unis au Moyen-Orient s'est affaiblie à la suite du récent changement de régime intervenu dans plusieurs États arabes. Ils ont en partie perdu certains alliés traditionnels, ou le soutien de régimes dont les États-Unis pouvaient traditionnellement attendre un appui stratégique dans leur politique au Moyen-Orient, par exemple l'Égypte du président Moubarak. De plus, en Occident, la coopération stratégique avec des régimes arabes dictatoriaux, qui se rendent coupables de violations des droits de l'homme dans leur propre pays, fait l'objet de critiques grandissantes. Ce constat s'applique tout particulièrement aux relations controversées avec l'Arabie saoudite.

Contrairement à l'Europe, plus proche géographiquement, il semblerait que, sur le plan géopolitique, les États-Unis portent moins d'intérêt qu'autrefois au Moyen-Orient. D'une part, certains indices donnent à penser que le centre de gravité stratégique (pivot) de la politique étrangère américaine se déplace vers l'Asie de l'Est ; d'autre part, les États-Unis sont de plus en plus autosuffisants en matière de production énergétique (pétrole et gaz), et donc moins dépendants des livraisons en provenance du Moyen-Orient. À cela s'ajoute, corollaire obligé de la situation politico-économique intérieure, une plus grande sélectivité face aux engagements à l'étranger et à la mise en œuvre de moyens financiers et humains. La réticence des Américains à prendre une nouvelle fois l'initiative d'une action militaire après les interventions, coûteuses et d'un succès très relatif, en Irak et en Afghanistan s'est notamment manifestée pendant le conflit en Libye (*leading from behind*).

Cependant, tout cela n'empêche pas une nouvelle tentative de médiation de la part de Washington. En effet, dans le cas du conflit israélo-palestinien, une intervention militaire n'est pas à l'ordre du jour. Sans doute Israël insistera-t-il pour que les États-Unis s'impliquent activement dans la mise en œuvre d'un éventuel règlement de paix, surtout pour garantir sa propre sécurité. Si une considération peut inciter le gouvernement américain à prendre une initiative diplomatique, c'est le souci du prestige des États-Unis dans le monde islamique. Avec le discours qu'il a prononcé au Caire en juin 2009, le président Obama a fait naître l'espoir d'un « renouveau » des relations entre les États-Unis et les musulmans du monde entier. Jusqu'à présent, le président américain n'est pas parvenu à honorer sa promesse, mais une tentative de médiation fructueuse de sa part pourrait accroître la crédibilité des intentions américaines envers les pays musulmans (concernant la position des États-Unis, voir le chapitre IV).

Au cours des dernières années, l'Europe, incarnée par l'UE, a tenté avec un succès variable d'évoluer du statut de première puissance commerciale et de principal donneur mondial d'aide au développement vers celui d'acteur international à part entière, qui fait également entendre sa voix dans le domaine de la diplomatie et de la politique sécuritaire. Le traité de Lisbonne (2009) a été à l'origine de plusieurs améliorations institutionnelles : l'extension du mandat du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (le regroupement de la responsabilité des affaires politiques et de celle de la politique commerciale et de développement) et la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Toutefois, la capacité d'action de l'UE vis-à-vis des autres régions et pays est restée limitée à cause de la règle de l'unanimité dans la prise de décision et des dissensions internes entre les États membres. En outre, la crise au sein de l'Union monétaire a paralysé les interventions à l'extérieur ; la résolution de cette crise a monopolisé une grande partie de l'attention des dirigeants politiques européens. Malgré ces handicaps, il s'est avéré que, lorsque les grands États membres parviennent à s'entendre, l'UE est parfaitement capable d'exercer une influence sur les grandes questions internationales. À mesure que ses problèmes monétaires seront maîtrisés, on pourra attendre d'elle une ambition (renouvelée) d'apporter sa contribution au règlement du conflit israélo-palestinien. Le rôle de l'UE sera étudié plus avant au chapitre IV.

Dans une approche globale de l'évolution des rapports de force au niveau mondial, il convient également d'évoquer le rôle des BRICS<sup>49</sup>. Les pays émergents (ou émergés)

49 Abréviation anglaise pour : Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.



de ce groupe partagent le souhait de renforcer l'influence des pays en voie de développement dans les institutions économiques et financières internationales et de réduire simultanément celle des États-Unis, en particulier. Toutefois, il n'est pas sûr que les BRICS puissent être considérés comme un facteur de puissance autonome dans d'autres domaines. Leur disparité est trop grande<sup>50</sup>. En tout cas, les pays concernés n'ont guère manifesté leur intention d'intervenir en tant que coalition homogène, avec des plans ou des initiatives en vue d'influencer activement le processus de paix au Moyen-Orient.

Pris individuellement non plus, ces pays ne sont guère distingués à cet égard. La Chine semble surtout vouloir assurer son approvisionnement en pétrole en provenance des pays producteurs arabes tandis que l'Inde – abstraction faite de ses possibilités limitées – ne se sent manifestement pas la vocation de jeter des ponts vers les pays de la région, dont la population est majoritairement musulmane. Certes, la Russie fait partie du Quatuor, mais son attention diplomatique se concentre surtout sur la Syrie, pays où elle a depuis toujours des intérêts militaires et économiques. Le Brésil, qui n'a pas de liens historiques avec les pays du Moyen-Orient, a jusqu'à présent surtout déployé des efforts (avec la Turquie) pour parvenir à un accord international sur la question de l'enrichissement de l'uranium en Iran. Enfin, l'Afrique du Sud n'occupe pas (encore) une position suffisamment solide pour se profiler en tant qu'acteur dans cette région<sup>51</sup>.

En conclusion, force est d'admettre que, malgré la diminution relative de la puissance américaine à la suite de l'émergence de pays à l'« Est » et au « Sud » de la planète, les États-Unis restent les mieux placés pour œuvrer en première ligne à la résolution du conflit israélo-palestinien. La contribution éventuelle de l'Europe (l'UE) à cette mission sera évoquée de manière plus détaillée au chapitre IV.

50 La Chine refuse, par exemple, d'appuyer la candidature de l'Inde à un siège permanent au Conseil de sécurité.

51 L'AIV rappelle à ce propos qu'avant la fin du régime d'apartheid, le pays entretenait des relations étroites avec Israël, notamment dans le domaine militaire.

### III Scénarios et possibilités de rapprochement

La deuxième question de la demande d'avis est la suivante : *Compte tenu éventuels changements des positions de départ, quels sont les scénarios envisageables pour l'évolution du processus de paix au Moyen-Orient ? En quoi ces scénarios renfermeraient-ils de nouvelles possibilités de rapprochement et de relance des pourparlers de paix ?*

Comme il ressort du chapitre précédent, les événements qui se sont déroulés dans d'autres pays de la région n'ont pas eu, selon l'AIV, d'impact majeur sur le conflit israélo-palestinien, mais les bouleversements, notamment politiques, qui s'y sont produits renforceront sans doute les positions de départ des parties directement concernées. Les positions politiques de principe sont toutefois restées pratiquement identiques.

En revanche, depuis que le processus de paix au Moyen-Orient a commencé au début des années 90, la situation sur place a considérablement changé, ce qui n'a pas amélioré les possibilités de résolution durable du conflit. La politique de colonisation d'Israël ainsi que l'édification du mur de séparation traversant le territoire palestinien occupé, d'une part, et la menace constante de recours à la violence du côté palestinien ainsi que les attaques à la roquette contre Israël, d'autre part, ont conduit à une polarisation croissante et sapé les perspectives de mise en œuvre d'un règlement de paix. Signalons à ce propos que certains « acquis » du processus de paix n'ont pas toujours été considérés comme favorables à l'établissement d'une paix durable. Le partage de la Cisjordanie en zones A, B et C (conformément aux accords d'Oslo II conclus en 1995) en est un exemple. Certains ont même prétendu que cette partition avait en fait permis à Israël de consolider son contrôle des territoires occupés, au lieu d'accroître l'autonomie des Palestiniens<sup>52</sup>.

Envisagée sous cet angle, la question des scénarios possibles pour l'évolution du processus de paix au Moyen-Orient revêt un caractère légèrement ambigu. L'AIV considère que, dans le cadre des accords internationaux signés précédemment (à commencer par la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>53</sup>) et des principes que se sont engagées à respecter les parties concernées, la solution à deux États est la plus appropriée pour mettre fin au conflit israélo-palestinien. Malheureusement, les chances de parvenir à une telle solution n'ont cessé de s'amoinrir au cours des deux dernières décennies.

L'AIV pense toutefois qu'il n'existe actuellement aucun scénario de rechange si l'on veut obtenir une solution acceptable pour les deux parties. Le maintien du statu quo, c'est-à-dire la poursuite par Israël de l'occupation des territoires palestiniens et de l'implantation de nouvelles colonies, d'une part, et la menace constante de la

52 Voir, entre autres, Edward W. Said, *Peace and its Discontents: Essays on Palestine in the Middle East Peace Process* (New York : Vintage Books, 1996) ; et des interviews de Haidar Abdul-Shafi in *Journal of Palestine Studies*, XXIII, n° 1 (automne 1993) : 14 ; et XXXII, n° 1 (automne 2002) : 28.

53 La résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies [II] « Gouvernement futur de la Palestine » a été adoptée le 29 novembre 1947 avec 33 voix pour, 13 voix contre et 10 abstentions. Par cette résolution, l'Assemblée générale acceptait le plan de partage élaboré par la Commission spéciale sur la Palestine, lequel partageait la Palestine en un État juif et un État arabe, les deux États formant ensemble une union économique .

violence palestinienne, d'autre part, va à l'encontre des accords concernant un État palestinien viable et nuit à la sécurité et à la stabilité d'Israël. Dans un tel scénario, il y a de grandes chances pour que les Palestiniens de Cisjordanie puissent tout au plus exercer, ici et là, une certaine forme d'administration locale, tandis que la bande de Gaza deviendra de moins en moins viable en raison de son isolement et de la réduction de ses perspectives économiques<sup>54</sup>. On imagine alors sans peine l'apparition d'une nouvelle spirale négative dans laquelle les Palestiniens recourront de plus en plus à la violence, ce qui incitera probablement le gouvernement israélien à prendre des mesures toujours plus dures. Il ne fait à cet égard guère de doute que le clivage ne cesse de grandir entre la politique de répression et l'ordre juridique démocratique en Israël. L'AIV s'inquiète à ce propos des efforts déployés ces dernières années par les partis nationalistes de droite pour museler les organisations de défense des droits de l'homme israéliennes<sup>55</sup>. Selon l'AIV, le scénario décrit plus haut peut finalement coûter très cher aux deux parties et ne crée en aucune manière les conditions d'une solution pacifique et durable du conflit.

Devant ce constat, on suggère parfois la création d'un État binational où Juifs et Palestiniens vivraient ensemble sur un pied d'égalité et exerceraient conjointement le pouvoir politique<sup>56</sup>. Dans une perspective d'idéalisme humanitaire, ce scénario est peut-être préférable au précédent mais, pour autant que puisse en juger l'AIV, il se heurterait à des obstacles politico-idéologiques et pratiques insurmontables. L'exemple du Liban, de la Syrie, de la Bosnie, de l'Irak, etc. montre à quel point il est difficile d'amener à une forme de coexistence pacifique, au sein d'un même État, des groupes de personnes appartenant à des communautés ethniques et/ou religieuses différentes et puisant une grande partie de leur identité politique dans leur appartenance à ces communautés. Il est en effet impossible de contraindre des peuples à bâtir un avenir commun. Par ailleurs, et c'est peut-être plus important, ce scénario ne tient pas compte des accords précédents concernant la solution à deux États. L'AIV rappelle que l'UE a affirmé à plusieurs reprises qu'elle ne reconnaîtrait aucune modification des frontières d'avant 1967, sauf si celle-ci faisait l'objet d'un accord entre les deux parties<sup>57</sup>.

La possibilité d'un État binational ne semble actuellement envisageable pour aucune des deux parties. Pour les Palestiniens, cette solution réduirait définitivement à néant toute perspective d'indépendance et d'autodétermination. Quant à Israël, le Premier ministre Netanyahu a répété maintes fois qu'il n'avait pas l'intention de considérer son

54 Voir, entre autres, *Gaza in 2020. A liveable place?, A report by the United Nations Country Team in the occupied Palestinian territory*, (août 2012).

55 Voir, entre autres, le commentaire du journal israélien *Haaretz*, « Persecution in place of policy », 6 janvier 2011, et l'article d'Ina Friedman, « Democratie in gevaar » [La démocratie en danger], *Trouw*, 18 décembre 2011.

56 Voir, par exemple, Anthony Loewenstein et Ahmed Moor (éd.), *After Zionism: One State for Israel and Palestine* (Londres : Saqi Books, 2012).

57 Voir les conclusions du Conseil Affaires étrangères de l'UE de décembre 2009, décembre 2010, mai 2011 et du 14 mai 2012. Au paragraphe 6 des conclusions du 14 mai 2012, on peut lire : « L'UE réaffirme qu'elle ne reconnaîtra aucune modification du tracé des frontières d'avant 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, qui n'aurait pas été approuvée par les parties. » Voir : <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130195.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130195.pdf)>.

pays comme un État binational. L'AIV signale qu'Israël est en fait déjà un État binational au sein des frontières d'avant 1967, avec une minorité arabe représentant plus de 20 % de la population totale, qui est d'environ 7,5 millions de personnes. La position du Premier ministre Netanyahu traduit toutefois son refus d'admettre cette réalité. Pour preuve, il a récemment émis le souhait qu'Israël soit expressément reconnu comme un État juif. Il s'agit d'une exigence relativement nouvelle qu'Israël n'avait jamais émise officiellement auparavant. Dans la pratique, Israël a toujours été considéré par la plupart comme un État juif, mais sa volonté d'être expressément reconnu en tant que tel montre clairement que l'option d'un État binational est totalement inacceptable pour lui actuellement.

L'AIV souhaite formuler quelques remarques au sujet des possibilités de solution à deux États. Certains pensent aujourd'hui que le temps presse et que si le processus de paix au Moyen-Orient n'est pas relancé prochainement, il sera bientôt trop tard pour espérer la mise en œuvre de cette solution. L'AIV souscrit à ce point de vue et considère que cette perspective ne fait que renforcer l'urgence du problème, déjà évoquée au chapitre précédent, à savoir que l'augmentation constante du nombre de colonies en Cisjordanie et à Jérusalem-Est ainsi que les changements qui en découlent sur le plan de l'infrastructure du territoire occupé rendent de plus en plus fragiles les chances de créer un État palestinien viable. Bien que la politique de colonisation d'Israël aille à l'encontre du droit international (voir le chapitre I et par exemple les conclusions du Conseil de l'UE sur la question)<sup>58</sup>, elle se poursuit déjà – avec quelques interruptions – depuis des décennies.

La nécessité de relancer le processus de paix à brève échéance n'a fait que se renforcer à la suite des récentes décisions du gouvernement israélien de construire de nouvelles colonies. Le 30 novembre 2012, le lendemain du vote de l'Assemblée générale sur le statut de la Palestine, le Premier ministre Netanyahu a annoncé son intention d'entamer la planification d'un projet d'implantation dans la zone E-1 (joutant Jérusalem-Est) ; le gouvernement israélien a par ailleurs approuvé la construction de 3 000 nouveaux logements à Jérusalem-Est et en Cisjordanie, et quelques semaines plus tard, le jour de Noël, annoncé celle de 1 200 habitations supplémentaires dans les territoires occupés. L'exécution de ces plans aurait pour effet d'enclaver totalement la population arabe de Jérusalem-Est dans des noyaux d'habitation juifs et de couper la Cisjordanie en deux. Dans sa réaction à la première décision israélienne, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a parlé d'« un coup presque fatal aux dernières chances d'aboutir à une solution à deux États<sup>59</sup> ». Toutefois, l'annonce des plans de construction ne signifie pas que les nouvelles colonies de peuplement seront bâties à brève échéance. Entre la planification et la construction effective, il s'écoule généralement un long moment. Il semble donc rester un peu de temps pour mener une nouvelle offensive diplomatique.

58 Voir les conclusions du Conseil Affaires étrangères de l'UE de décembre 2009, décembre 2010, mai 2011 et du 14 mai 2012. Dans les conclusions du 14 mai 2012, par. 6, on peut lire : « L'installation de colonies de peuplement demeure illégale au regard du droit international, indépendamment des décisions récemment prises par le gouvernement israélien. » Voir : <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130195.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130195.pdf)>.

59 Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies, 2 décembre 2012.

Si l'AIV considère la solution à deux États comme la meilleure option pour les deux parties<sup>60</sup>, il est toutefois conscient qu'elle ne suffira vraisemblablement pas à régler la question, même si l'on parvient à convaincre les parties de s'engager sérieusement pour la réalisation de cet objectif. À supposer qu'un accord de paix voie le jour, il est difficile d'imaginer que tous les Israéliens juifs vivant actuellement à l'intérieur ou à proximité du quartier de Jérusalem-Est (environ 200 000) ou d'autres endroits de la Cisjordanie (quelque 300 000) reviennent s'installer sur le territoire d'origine d'Israël, c'est-à-dire à l'intérieur des frontières de la « ligne verte ». Il existe toutefois différentes possibilités pour réduire l'ampleur du problème, par exemple des accords entre les parties sur l'échange de territoires. Dans le cadre du présent avis, l'AIV ne s'étendra pas sur cette question très complexe, y compris sous l'angle du droit international, mais il tient à souligner que le résultat des négociations sur l'échange de territoires doit être juste et équitable pour les deux parties, raison pour laquelle ces pourparlers devraient avoir lieu sous contrôle international. Il va de soi qu'il faudra accorder à ce sujet une place de choix dans les négociations de paix.

Une solution à deux États exige également que l'on parvienne à un compromis à propos du droit au retour revendiqué par les Palestiniens (voir chapitre I). Les perspectives d'un tel compromis ne semblent pas d'emblée défavorables : d'une part, les Palestiniens seront vraisemblablement beaucoup moins nombreux à vouloir exercer ce droit qu'on ne le pense souvent, d'autre part, Israël a montré dans un passé récent qu'il était disposé à satisfaire partiellement cette exigence palestinienne, en particulier dans le cadre du regroupement de familles dispersées<sup>61</sup>. Le sort des Palestiniens qui ont leurs racines dans le territoire actuel d'Israël conduit à s'intéresser à la situation de la minorité arabe dans ce pays et à rappeler qu'Israël devrait traiter ce groupe de population exactement de la même manière que les Juifs et combattre toutes les formes de discrimination à son encontre.

Par ailleurs, la surveillance des frontières intérieures et extérieures requerra une collaboration efficace entre les autorités israéliennes et palestiniennes. Vu la faible étendue géographique de l'ancien territoire sous mandat et l'étroite interdépendance entre les économies palestinienne et israélienne, la mise en place d'un partenariat israélo-palestinien, par exemple sous la forme d'une union douanière, devrait, à terme, s'imposer. Dans une telle perspective, une zone de libre-échange entre les deux États et l'UE pourrait même être possible. (L'AIV rappelle à ce propos que le plan de partage initial prévoyait la création d'une union économique.)

60 Dans le passé, les Israéliens ont également plaidé en faveur de la solution dite « jordannienne » en vue de mettre fin au conflit avec les Palestiniens. Selon le raisonnement qu'ils tenaient à l'époque, ces derniers possédaient en fait déjà leur propre État, à savoir la Transjordanie (qui deviendra ensuite la Jordanie), où la population était composée en majorité de Palestiniens. Il suffisait dès lors que la Cisjordanie soit de nouveau rattachée à la Jordanie, dans un État fédéral ou non, comme c'était le cas avant 1967. Cependant, Palestiniens et Jordaniens ont refusé catégoriquement cette option. Les Palestiniens n'avaient pas très envie d'être placés à nouveau sous administration jordannienne (et surtout pas sans Jérusalem-Est) ; quant aux Jordaniens, ils avaient renoncé à toute prétention sur la Cisjordanie. Bien que ce scénario soit encore parfois abordé dans la littérature sur le sujet (voir, par exemple, Dan Diker et Pichas Inbari, « Re-energizing West Bank-Jordan Alliance », *The Middle East Quarterly*, printemps 2006, p. 29-36), il ne sera plus question de l'option « jordannienne » dans la suite du présent avis.

61 Ehud Olmert, Premier ministre israélien entre 2006 et 2009, s'était déclaré prêt à laisser 50 000 Palestiniens s'installer en Israël au titre du rassemblement familial dans le cadre d'un règlement de paix. Source : BBC News, *Olmert: I went furthest on peace*, 24 septembre 2009.

Dans la demande d'avis, l'opinion de l'AIV est également sollicitée à propos de nouvelles possibilités de rapprochement ou de redynamisation du processus de paix. L'examen de celles-ci, a montré que les parties impliquées dans le conflit n'ont jusqu'à présent pas fait preuve d'une réelle volonté de rapprochement. L'AIV juge néanmoins intéressant de rappeler que, par leur vote en faveur de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le statut de la Palestine à l'ONU en novembre 2012, tous les pays arabes ont confirmé qu'ils étaient en principe disposés à reconnaître l'État d'Israël. L'AIV considère donc que la proposition palestinienne et la décision prise à ce sujet par l'Assemblée générale des Nations Unies n'est pas négative sous l'angle des chances de reprise du processus de paix<sup>62</sup>. Le résultat du vote a permis à l'Autorité palestinienne, conduite par Mahmoud Abbas et s'appuyant sur le parti modéré qu'est le Fatah, de reprendre confiance en elle. Grâce à son succès diplomatique à New York, l'Autorité palestinienne a pu limiter la hausse de prestige qu'a valu au Hamas la récente confrontation armée avec Israël à propos de la bande de Gaza. C'est une bonne chose, car, dans le passé, l'Autorité palestinienne est apparue comme un partenaire de négociations bienveillant au sein du camp palestinien. Certes, comme il l'avait annoncé, le gouvernement israélien a réagi de manière extrêmement négative, mais ce vote l'a obligé à prendre conscience qu'Israël comptait relativement peu de partisans aux Nations Unies (huit États membres ont voté avec Israël contre la proposition palestinienne)<sup>63</sup>.

Le risque qu'Israël puise sa force dans son isolement est réel, mais l'AIV n'exclut pas qu'après les élections législatives de janvier 2013 la population israélienne parvienne majoritairement à la conclusion qu'à la longue le pays ne pourra survivre sans soutien extérieur et, en tout cas, sans celui d'une grande partie du monde occidental. Quoiqu'il en soit, un renforcement de l'isolement d'Israël – éventuellement accompagné de risques croissants pour sa sécurité – ne serait pas dans son intérêt.

Bien que le conflit israélo-palestinien n'ait pas occupé le devant de la scène dans la préparation des élections législatives de janvier 2013 en Israël, l'issue des élections montre que les groupes plus modérés ne sont pas une quantité négligeable. Les partis ultra-orthodoxes ne sont plus représentés au sein du nouveau gouvernement israélien ; on y trouve en revanche des partis s'appuyant sur la classe moyenne libérale<sup>64</sup>. Néanmoins, le parti nationaliste de droite de Benjamin Netanyahu (de nouveau Premier ministre) reste, malgré la perte de sièges, le plus grand parti gouvernemental. Quant au nouveau parti religieux de droite, Habet Hayehudi (« La Maison juive »), lui aussi au gouvernement, il s'est fait connaître en tant que partisan de l'expansion des colonies. Il existe donc des tendances antagonistes à l'intérieur du gouvernement.

62 Concernant la position du gouvernement néerlandais en la matière, voir la lettre adressée par le ministre des Affaires étrangères à la Chambre des représentants le 15 novembre 2012.

63 La résolution A/RES/67/19 a été adoptée le 29 novembre 2012 par l'Assemblée générale des Nations Unies avec 138 voix pour, 41 abstentions et neuf voix contre (Canada, îles Marshall, Israël, Micronésie, Nauru, Panama, Palaos, Tchéquie et États-Unis). Voir : <<http://www.un.org/News/Press/docs/2012/ga11317.doc.htm>>.

64 Il s'agit du nouveau parti Yesh Atid (« Il y a un avenir ») de l'ancien journaliste de télévision Yair Lapid et du parti Hatnua (« Le Mouvement ») de l'ex-ministre des Affaires étrangères, Tzipi Livni. Les dirigeants de ces deux partis ont été désignés comme ministres du nouveau gouvernement. Il est convenu que c'est M<sup>me</sup> Livni qui conduira les éventuels pourparlers de paix au nom d'Israël.



En ce qui concerne les Palestiniens, l'AIV a déjà fait remarquer qu'à la suite des bouleversements politiques survenus dans la région ils devaient vraisemblablement se sentir plus forts dans leur lutte pour l'indépendance. Ils pourraient donc être moins enclins à faire des compromis. Quoi qu'il en soit, les dissensions au sein du camp palestinien constituent, selon l'AIV, un obstacle plus sérieux à la reprise éventuelle des pourparlers. Une certaine forme de réconciliation entre le Fatah et le Hamas sera donc indispensable si les Palestiniens peuvent opérer comme une seule partie à la table des négociations.

Le dernier point sur lequel l'AIV souhaite attirer l'attention dans le cadre des éventuelles perspectives de reprise des pourparlers de paix a trait à la nature asymétrique du conflit israélo-palestinien. En tant que puissance occupante, jouissant en outre d'une suprématie militaire dans la région, Israël a presque toutes les cartes en main. Les Palestiniens n'ont pas grand-chose à leur opposer, si ce n'est différentes formes de résistance (armée ou non) et la possibilité de générer un soutien international. Ce facteur doit être expressément pris en compte dans le cadre des initiatives susceptibles de désempoiser le processus de paix. Les États-Unis ont, par la bouche de leur ancienne secrétaire d'État Hillary Clinton, indiqué que les parties concernées devaient parvenir d'elles-mêmes à un règlement de paix. En principe, cette position rejoint le point de vue – également défendu par les Pays-Bas et l'UE – que les parties doivent souscrire elles-mêmes aux accords conclus. Cependant, cela ne dispense pas la communauté internationale de jouer un rôle actif d'initiateur et de médiateur dans la recherche d'une solution de paix. C'est d'autant plus vrai que la communauté internationale – et l'Occident en particulier – a tout lieu de se sentir en grande partie responsable de l'éclatement du conflit.

Au vu de ce qui précède, l'AIV estime non seulement que la solution à deux États répond à l'intérêt des deux parties, mais que c'est aussi la seule voie possible pour parvenir au règlement du conflit. L'urgence d'une reprise du processus de négociations est grande, car, au rythme où progresse l'expansion des colonies israéliennes en Cisjordanie, la mise en œuvre de cette solution deviendra de plus en plus difficile, voire impossible. Du reste, la solution à deux États demandera des mesures complémentaires. Des dispositions devront être prises concernant l'échange de parties de territoire à la lumière de la problématique de la colonisation, le retour légitime des Palestiniens qui le souhaitent vers leurs foyers en Israël, la coopération économique et – *last but not least* – le maintien de la sécurité.

Dans les circonstances actuelles, les chances que les parties concernées cherchent d'elles-mêmes à se rapprocher semblent faibles. L'asymétrie du conflit fait obstacle à un tel rapprochement. La recherche active de nouvelles possibilités de relancer le processus de paix devra donc venir de l'extérieur, c'est-à-dire de tiers.

## IV Acteurs et initiatives

La troisième question de la demande d'avis est : *Quels pays, organisations ou parties sont les mieux placés pour proposer de nouvelles initiatives ? Quel pourrait en être le contenu concret ?*

De manière générale, l'AIV constate que cette question est liée à la première pour ce qui est de l'impact des transformations politiques au niveau régional et mondial sur la position des tiers concernés. Il se référera donc, si nécessaire, aux considérations émises dans le chapitre II.

La seconde partie de la question porte sur les initiatives concrètes qui pourraient voir le jour. Dans sa réponse, l'AIV se penchera – dans la suite logique du chapitre précédent – sur les initiatives susceptibles de promouvoir le scénario décrit plus haut : une solution à deux États sur la base des frontières de 1967 et des accords passés précédemment et dans le respect du droit international. Bien entendu, cette solution implique en premier lieu qu'Israël et les Palestiniens soient prêts à reprendre les pourparlers avec l'intention réelle de parvenir à un accord de paix. Sous cet angle, il faudra se demander quel est l'acteur le mieux placé pour convaincre les deux parties de revenir à la table des négociations.

L'AIV considère qu'à cet égard de nouvelles réglementations ou déclarations de principe ne sont pas nécessaires. Au vu des résolutions et déclarations existantes des Nations Unies, de la Feuille de route pour la paix de 2003, des plans de paix précédents et des conclusions et déclarations du Conseil de l'UE, il semble fort que le cadre indispensable au règlement du conflit soit en place depuis longtemps. Les tentatives successives de parvenir à un accord se sont certes toujours soldées par des dissensions concernant la conversion de ce cadre global en un texte final plus détaillé, mais il n'existe – du moins sur papier – aucune ambiguïté à propos des contours généraux d'un règlement de paix. Le défi consiste surtout à passer des mots aux actes et à trouver des pistes garantissant la mise en œuvre des accords signés. L'AIV examinera successivement les possibilités qui s'offrent en la matière aux acteurs suivants : Quatuor, États-Unis, pays du monde arabe et Union européenne.

Le Quatuor pour le Moyen-Orient, composé des Nations Unies, des États-Unis, de l'UE et de la Russie, a été institué en avril 2002, après l'échec du processus de paix d'Oslo et lors de la reprise des violences correspondant à la deuxième *intifada*. La création du Quatuor a été accueillie comme une initiative diplomatique prometteuse qui réunissait les principaux acteurs du processus de paix au Moyen-Orient, une « *ingenious diplomatic experiment* »<sup>65</sup>, estimait Alvaro de Soto, désigné par la suite Coordinateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient. Onze ans plus tard, il s'avère cependant que le Quatuor n'est pas parvenu à satisfaire les grandes attentes et ambitions placées en lui. Les résultats les plus concrets du groupe sont la Feuille de route pour la paix (rédigée en 2002-2003 et présentée officiellement en avril 2003) ainsi que les « principes du Quatuor », c'est-à-dire les conditions du soutien à

65 Alvaro de Soto, « End of Mission Report », mai 2007, p. 23, voir : <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReprot.pdf>>. De Soto a été Coordinateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient entre mai 2005 et mai 2007.



l'Autorité palestinienne, qui ont été formulées après la victoire électorale du Hamas en janvier 2006<sup>66</sup>. La Feuille de route pour la paix renferme une série d'objectifs et de lignes d'action mûrement réfléchis, mais leur mise en œuvre concrète s'est révélée impossible. Le Quatuor n'a pas enregistré jusqu'ici de progrès tangibles en ce qui concerne le processus de paix et il n'a pas su non plus empêcher les flambées de violence. Il n'est pas parvenu à s'imposer à l'époque des guerres de Gaza, en 2008- 2009 et en 2012. Et il est resté en retrait lorsque la Cour internationale de Justice a publié en 2004 l'avis consultatif concernant l'édification du mur (voir chapitre I).

Beaucoup s'interrogent sur l'efficacité du Quatuor et certains n'hésitent pas à affirmer qu'il a même rendu plus difficile la recherche d'une solution au conflit israélo-palestinien, comme on peut le lire dans une analyse récente de l'action du Quatuor : « Malgré l'opinion très répandue selon laquelle les interventions du groupe ont été largement positives ou, au pire, inoffensives, le Quatuor est en grande partie responsable de la situation actuelle, notamment de l'érosion constante de la crédibilité de l'Autorité palestinienne sur son propre territoire et de l'incapacité des parties à reprendre des négociations dignes de ce nom<sup>67</sup> ». L'AIV constate en tout cas que la force présumée du Quatuor – c'est-à-dire la conjugaison des forces des principaux acteurs internationaux – n'a pas généré à ce jour le dynamisme et l'efficacité indispensables à la promotion d'une solution de paix durable.

De tous les pays impliqués dans le conflit, ce sont les États-Unis qui occupent la position la plus propice au lancement de nouvelles initiatives, car ils ont potentiellement le plus d'influence sur Israël. Principaux pourvoyeur d'aide financière et militaire à l'État hébreu, ce sont aussi eux qui, d'une manière d'une autre, se porteront en fin de compte garants de la sécurité d'Israël.

Pour autant, les États-Unis ne sont, eux non plus, pas parvenus, ces dernières années, à tirer le processus de paix de son enlisement. L'appel que le président Obama a lancé à Israël dans son discours du Caire en 2009, puis à Washington en 2010, afin qu'il gèle ses activités de colonisation et accepte de négocier sur la base des frontières d'avant le 5 juin 1967, avec d'éventuels *land swaps* (échanges de territoire), est resté sans effet jusqu'à présent. Il n'a reçu aucun écho positif de la part d'Israël. Lors d'une séance conjointe du Sénat et de la Chambre des représentants américains, le Premier ministre Netanyahu a même déclaré explicitement qu'Israël ne donnerait pas suite à ces propositions.

Vu les régimes démocratiques en place aux États-Unis et en Israël et les puissants lobbies pro-israéliens, il est aujourd'hui extrêmement difficile, pour des raisons de politique intérieure, d'amener Israël à un changement de cap. Dans la pratique, cela signifie que l'on tolère la politique d'Israël envers les territoires occupés, y compris

66 Dans une déclaration du Quatuor datant du 30 janvier 2006, ces conditions ont été formulées de la manière suivante : « Le Quatuor a conclu qu'il était inévitable que l'assistance à tout nouveau gouvernement soit dorénavant conditionnée par les donateurs à l'attachement de ce gouvernement aux principes de la non-violence, de la reconnaissance d'Israël et de l'acceptation des accords et obligations contractés, y compris la Feuille de route. »

67 Khaled Elgindy, *The Middle East Quatuor: A Post-Mortem*, Analysis Paper n° 25, février 2012, Washington D.C., The Saban Center for Middle East Policy at Brookings, p. 1.

ses multiples violations du droit international<sup>68</sup>. Parallèlement à cela, les États-Unis continuent à soutenir financièrement et militairement Israël, qui est le plus grand bénéficiaire étranger de l'aide financière américaine.

Bien que, dans le passé, les États-Unis se soient révélés parfaitement capables d'adopter une attitude critique envers Israël (également en matière de colonisation)<sup>69</sup>, la situation politique intérieure est telle que le pays choisira en tout état de cause d'opérer avec prudence. Plus de 70 ans après, les propos tenus par le président Truman en 1946 ont gardé une grande partie de leur actualité : « Je suis désolé, Messieurs, mais je dois répondre aux attentes de centaines de milliers de personnes qui sont très attachées au succès du sionisme ; je ne compte pas des centaines de milliers d'Arabes parmi mes électeurs<sup>70</sup>. »

Il n'est toutefois pas exclu que le président Obama, à la suite de sa réélection, mette à profit son second et dernier mandat pour tenter de redynamiser le processus de paix. Comme il l'a été dit, cela dépendra en grande partie des rapports de force politiques à l'intérieur du pays ainsi que de l'influence des lobbies pro-israéliens comme l'AIPAC<sup>71</sup> et la Ligue anti-diffamation<sup>72</sup>. À ce propos, on peut toutefois signaler que, depuis quelque temps, des critiques envers la politique du gouvernement israélien se font également entendre au sein de la communauté juive des États-Unis. L'Union pour le judaïsme réformé, mouvement religieux réunissant des Juifs américains, a, par exemple, critiqué la décision de construire des colonies supplémentaires après le vote de l'Assemblée générale des Nations Unies ; les dirigeants de la communauté juive libérale *B'nai Beshurun*<sup>73</sup> ont, quant à eux, affirmé leur soutien à la résolution sur la Palestine du 29 novembre 2012. Par ailleurs, Rahm Emmanuel, maire juif de Chicago (et ancien chef de cabinet d'Obama), a déclaré que, par son entêtement, le Premier ministre Netanyahu avait trahi l'amitié américaine<sup>74</sup>.

68 Pour les violations des droits de l'homme dans les territoires occupés, voir par exemple le dernier rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Doc. ONU A/67/379, 19 septembre 2012, et UNICEF, *Children in Israeli Military Detention : Observations and Recommendations*, Jerusalem, février 2013, cf : <[http://www.unicef.org/oPt/UNICEF\\_oPt\\_Children\\_in\\_Israeli\\_Military\\_Detention\\_Observations\\_and\\_Recommendations\\_-\\_6\\_March\\_2013.pdf](http://www.unicef.org/oPt/UNICEF_oPt_Children_in_Israeli_Military_Detention_Observations_and_Recommendations_-_6_March_2013.pdf)>.

69 Le président George H.W. Bush a, par exemple, bloqué en février 1992 un prêt de 10 millions de dollars à Israël en raison de sa politique de colonisation. En juin 1992, après la victoire électorale d'Yitzak Rabin et sa promesse de geler les « colonies politiques », le crédit a été débloqué. Voir Susan M. Akram et Michael Lynk, « Arab-Israeli Conflict » dans la *Max Planck Encyclopedia of International Law* (Oxford : Oxford University Press, 2008), paragraphe 41.

70 William A. Eddy, *F.D.R. Meets Ibn Saud* (1954 ; reprint Vista, CA : Selwa Press, 2005), p. 35.

71 Acronyme de *American Israel Public Affairs Committee*.

72 Voir à ce propos John J. Mearsheimer et Stephen Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (New York : Farrar, Straus and Giroux, 2007).

73 In *Upper West Side*, New York.

74 *The Economist*, 8 décembre 2012, p. 41.

Dans les médias américains, certains rappellent que l'électorat juif a voté en majorité pour Obama et qu'il serait bon de faire entendre plus distinctement la voix des nombreux électeurs juifs modérés, « *the quieter friends of Israel*<sup>75</sup> ». La veille du 20 janvier 2013, jour de l'investiture d'Obama, on pouvait lire dans la prestigieuse revue *The Economist* : « La mort de la solution à deux États comme réponse au chaos israélo-palestinien risque fort d'être un héritage désastreux de la présidence d'Obama. » « La solution à deux États, constatait la revue, n'est pas tout à fait morte. Barack Obama, entre autres, devrait se donner plus de mal pour la relancer et (...) M. Netanyahu – ou tout autre dirigeant d'Israël – est toujours tributaire de l'aide extérieure, surtout celle des États-Unis, sur le plan matériel, militaire et moral. Il devrait lui être dit clairement, en particulier par M. Obama, qu'il ne peut pas espérer profiter indéfiniment de ces avantages s'il abuse de la bonne volonté de ceux qui, à l'instar de ce journal, défendent avec acharnement le droit d'Israël à exister<sup>76</sup>. » Ces propos modérés, dans lesquels s'exprime clairement l'urgence de la situation, sont indéniablement très importants pour le nouveau gouvernement américain dans la recherche d'un contrepoids aux lobbies pro-israéliens.

La récente visite du président Obama en Israël et à Ramallah a, en tout cas, donné l'impression que le gouvernement américain était conscient de la nécessité de relancer le processus de paix. Le discours qu'il a prononcé le 21 mars 2013 devant un public d'étudiants israéliens n'a laissé planer aucun doute à ce sujet : « Je crois que la paix est la seule façon de parvenir à une vraie sécurité. (...) vous pouvez être la génération qui assurera à jamais la réalisation du rêve sioniste, ou vous devrez faire face à un défi de plus en plus pesant pour son avenir », a affirmé le président, qui a poursuivi : « Il n'est pas juste qu'un enfant palestinien ne puisse pas grandir dans un État qui lui est propre. (...) Tout comme les Israéliens ont construit un État dans leur patrie, les Palestiniens ont le droit d'être un peuple libre dans leur propre pays<sup>77</sup>. » Reste à savoir si les États-Unis feront suivre ces déclarations d'initiatives concrètes.

En ce qui concerne les pays arabes de la région, l'AIV renvoie à l'analyse de l'ensemble des changements et des tensions grandissantes faite au chapitre II. Notamment en raison des problèmes de politique intérieure, de nombreux pays de la région ont d'autres priorités que la facilitation du processus de paix entre Israël et les Palestiniens. De plus, ils sont, ainsi qu'on l'a constaté, moins enclins à sacrifier leurs principes et l'idée qu'ils se font de la justice au profit de considérations stratégiques et de la stabilité régionale. Ce qui devrait freiner plutôt que promouvoir les initiatives de paix issues de la région.

Un autre facteur doit également être pris en considération. Auparavant, dans le cadre du conflit israélo-arabe, on pouvait argumenter que, divers États arabes possédaient des moyens de pression sur Israël et constituaient donc un risque. Mais, depuis, ce conflit est devenu essentiellement israélo-palestinien. Officiellement, on peut toujours parler de conflit israélo-arabe, car les États arabes sont loin d'avoir tous conclu la paix avec Israël. Mais la situation actuelle n'est plus, à proprement parler, une situation de guerre comme autrefois, surtout depuis que l'Égypte a cessé d'être un adversaire militaire d'Israël grâce aux accords de Camp David de 1978 et au traité de paix israélo-

75 Voir, par exemple, Roger Cohen, « Israel's True Friends », *The International Herald Tribune*, 8 janvier 2013.

76 *The Economist*, 19 janvier 2013, p. 10.

77 Discours du président Obama à Jérusalem le 21 mars 2013, voir : <[http://www.nytimes.com/2013/03/22/world/middleeast/transcript-of-obamas-speech-in-israel.html?\\_r=01&](http://www.nytimes.com/2013/03/22/world/middleeast/transcript-of-obamas-speech-in-israel.html?_r=01&)>.

égyptien de 1979. Sans doute les pays de la région n'ont-ils plus la même perception de l'urgence d'un règlement de paix global qu'auparavant. Rappelons par ailleurs que, dans le passé, l'État hébreu a rejeté les propositions répétées des pays arabes de le reconnaître sur la base des frontières de 1967 et de conclure avec lui un traité de paix s'il acceptait de se retirer à l'intérieur de ces frontières.

En dépit des considérations ci-dessus, l'AIV tient à souligner que les pays de la région sont à même de jouer un rôle important dans la reprise des négociations de paix. Il serait donc judicieux de relancer l'Initiative de paix arabe élargie, si possible en concertation avec d'autres acteurs comme les États-Unis et l'UE. Cette initiative datant de 2002 – et réactualisée en 2007 – laisse entrevoir une normalisation des relations entre Israël et le monde arabe si l'État hébreu se retire des territoires occupés (voir également chapitre I). Selon des sondages, la moitié de la population israélienne serait favorable à ce plan (pour autant qu'il soit cautionné par le nouveau gouvernement égyptien) comme base de négociations<sup>78</sup>. Le parti Meretz a lui-même présenté fin 2012 un plan de paix inspiré de cette initiative<sup>79</sup>. Les pays de la région seraient bien avisés de faire pression sur le Hamas pour qu'il accepte au moins l'Initiative de paix arabe (pas de reconnaissance d'Israël sans accord de paix israélo-palestinien préalable) et renonce désormais à la violence, tout comme Israël. En outre, le monde arabe devrait soutenir l'Autorité palestinienne plus activement qu'il ne l'a fait jusqu'ici, notamment sur le plan économique et financier.

Selon l'AIV, il est en tout cas fort souhaitable d'impliquer les pays de la région, en particulier l'Égypte et la Jordanie (qui ont toutes deux signé un traité de paix avec Israël), dans la recherche d'une solution. Toutefois, il ne faut pas oublier que les deux pays sont actuellement confrontés à de graves problèmes intérieurs, ce qui limite leur capacité d'action diplomatique. Même si tout porte à croire que les relations entre la Turquie et Israël vont se stabiliser suite aux excuses présentées par ce dernier à Ankara pour l'arraisonnement meurtrier de la flottille en route vers Gaza, il y a peu de chances pour que la Turquie endosse, à ce stade, le rôle de médiateur. De plus, le pays est actuellement trop concerné par d'autres conflits au Moyen-Orient, par exemple en Syrie et en Irak. Peut-être le Qatar pourrait-il assumer une mission exploratoire dans l'établissement de nouveaux contacts avec le Hamas.

Au vue des possibilités et limites du Quatuor, des États-Unis et du monde arabe, il est enfin intéressant de se pencher sur la position de l'Union européenne. En principe, les possibilités qui s'offrent à l'Union de contribuer à la relance du processus de paix pourraient s'avérer plus grandes qu'on ne le pense généralement. Les pays du monde arabe revêtent une importance politico-stratégique évidente pour l'UE en raison de leur proximité géographique et des liens économiques qu'elle entretient avec eux. Avec Israël, en particulier, l'Europe entretient d'étroites relations commerciales et a conclu en 2000 un accord d'association (succédant à un accord de coopération) qui est toujours en vigueur aujourd'hui. En 2005, les deux parties se sont accordées sur un

78 C'est ce qui ressort de l'étude de l'Université du Maryland : Shibley Telhami, Steven Kull, *Israeli Public Opinion after the November 2012 Gaza War*, 20 novembre 2012, p. 10, voir : <[http://sadat.umd.edu/Israel\\_Nov12\\_rpt\\_FINAL.pdf](http://sadat.umd.edu/Israel_Nov12_rpt_FINAL.pdf)>.

79 Ilan Lior, « Meretz presents four-year path to peace based on Arab League initiative », *Haaretz*, 26 décembre 2012, voir : <<http://www.haaretz.com/news/national/meretz-presents-four-year-path-to-peace-based-on-arab-league-initiative.premium-1.490016>>.

plan d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Le plan a été suivi d'une longue série d'initiatives visant à élargir et à approfondir les relations entre l'UE et Israël<sup>80</sup>. En 2012 se sont clôturées les négociations sur un nouveau plan d'action dans le cadre de l'accord d'association intérimaire conclu quelques années plus tôt (en 1997) entre l'UE et l'Autorité palestinienne. En 2011, les territoires palestiniens ont obtenu au total un montant de 459 millions d'euros au titre de l'aide de l'UE (entre autres, aide budgétaire, aide à l'UNRWA, aide humanitaire, assistance pour le renforcement des capacités des pouvoirs publics et aide à la prévention des conflits).

Bien que, pour des raisons compréhensibles, l'UE se soit jusqu'à présent surtout reposée sur l'engagement des États-Unis dans le processus de paix au Moyen-Orient, l'AIV estime qu'une attitude trop dépendante n'est ni conforme à ses intérêts, ni adaptée au rôle qu'elle pourrait jouer dans la recherche d'une solution au conflit. Les efforts des États-Unis et – dans le prolongement de ceux-ci – du Quatuor n'ont eu pratiquement aucun impact tangible sur l'évolution du processus de paix au cours des dernières décennies. À ce jour, l'UE n'a cependant pas su se doter d'une politique autonome, et il n'est pas exclu que le comportement relativement docile de l'Union et des États membres ait favorisé plutôt qu'empêché la stagnation du processus. L'AIV jugerait dès lors souhaitable que l'UE s'oriente vers une politique plus autonome vis-à-vis du processus de paix, en emboîtant le pas aux efforts américains lorsque cela s'avère possible, mais en définissant ses propres priorités si cela est nécessaire.

Concrètement, l'AIV recommande à l'UE de s'atteler tout d'abord à convaincre les États-Unis, au niveau politique le plus élevé, de l'urgence de relancer le processus de paix au Moyen-Orient. De plus – et ce notamment en fonction des efforts que les États-Unis sont disposés à fournir –, la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères pourrait examiner si la tenue d'une conférence sur le Moyen-Orient, dont l'UE prendrait éventuellement l'initiative avec les pays intéressés de la région, serait utile pour ramener Israéliens et Palestiniens à la table des négociations. Cette conférence devrait être, bien entendu, soigneusement préparée, sous peine d'échec. La convocation d'une réunion extraordinaire du Conseil de sécurité, où les paramètres (objectifs finaux) d'un règlement de paix seraient définis avec le concours d'Israël et de l'Autorité palestinienne, constituerait une autre possibilité de redynamiser le processus de paix. Cette stratégie se démarquerait de l'approche adoptée dans le passé (par exemple, avec la Feuille de route), qui consistait à procéder par étapes intermédiaires jusqu'à l'obtention d'un accord sur le règlement final. Les désaccords entre les parties à propos du déroulement de ces étapes ont entravé les négociations sur les questions brûlantes du conflit (en particulier, le statut de Jérusalem-Est et l'attribution du pouvoir sur les Lieux Saints ainsi que le droit au retour des Palestiniens en Israël). Du côté européen, l'option d'une réunion extraordinaire du Conseil de sécurité impliquerait une responsabilité particulière pour le Royaume-Uni et la France, seuls pays européens à être membres permanents de cet organe. Le rôle que les Pays-Bas pourraient jouer dans ce scénario est évoqué au chapitre suivant.

L'AIV signale que les pieux appels lancés dans le passé n'ont eu que peu d'impact. L'expérience des dernières décennies tend à montrer que les chances de parvenir à un changement de politique, notamment de la part d'Israël, seront plus grandes si le

80 Une proposition de revalorisation de l'accord d'association en cours, qui devait assurer à Israël un statut préférentiel spécial, s'est heurtée, fin 2008, à l'opposition du Parlement européen en raison de la politique d'occupation israélienne. C'est la raison pour laquelle la proposition n'a pas été examinée.

pays est confronté aux conséquences (politiques et matérielles) de son comportement. Cela l'incitera davantage à agir que l'approche suivie jusqu'à présent. Ce point de vue ne remet naturellement pas en cause la pleine compréhension de l'AIV pour la volonté d'Israël de pouvoir continuer à exister dans un environnement sûr. Néanmoins, l'AIV tient à souligner que la frustration des aspirations politiques palestiniennes, d'une part, et la nature de la politique d'occupation israélienne, d'autre part, servent de terreau à l'extrémisme palestinien et portent les Palestiniens, en proie à l'amertume, à participer à des actions violentes. Si la situation actuelle se maintient, les risques sécuritaires encourus par Israël ne feront que s'accroître dans le futur.

Par ailleurs, l'UE doit faire comprendre aux parties concernées qu'il n'y a plus de temps à perdre pour la mise en œuvre de la solution à deux États. Cette urgence fait aussi que l'UE doit adopter une position autonome, en se basant sur les dispositions existantes du droit international (notamment le droit humanitaire et les conventions sur les droits de l'homme). Selon l'AIV, l'UE disposera ainsi d'une base solide pour ses efforts en faveur de la paix (voir chapitre I). En prenant le droit international comme cadre de référence pour apprécier le comportement des parties au conflit ainsi qu'en développant et en mettant en œuvre une politique opérationnelle (incluant les paramètres pour les négociations sur le statut définitif), l'UE n'apparaîtra pas seulement comme un acteur fiable, mais sera aussi à la hauteur du rôle normatif qu'elle revendique sur la scène politique mondiale. Les critiques concernant les violations du droit international et des droits de l'homme devraient être exprimées de manière explicite et visible, quelle qu'en soit la partie responsable. Ces critiques ne devraient pas être gratuites, mais servir à faire pression sur les parties concernées via les canaux appropriés de l'UE.

La position de l'UE devrait en tout cas comporter les éléments suivants :

- Afin d'assurer la viabilité de la solution à deux États, il convient de prendre pour base les frontières de 1967 et de faire de Jérusalem-Est la capitale et le centre politique et économique d'un futur État palestinien. C'est pourquoi l'UE ne doit cesser d'insister sur le fait que Jérusalem sera une composante essentielle de l'accord final à négocier et qu'aucune mesure unilatérale rendant d'emblée impossible un tel accord ne devra être adoptée.
- La politique de colonisation d'Israël et son attitude répressive envers l'Autorité palestinienne et la population de Cisjordanie vont à l'encontre des principes du droit international et constituent une entrave sérieuse à l'émergence d'une solution de paix ; l'UE doit lui faire comprendre clairement qu'elle ne peut le tolérer.
- Le blocus israélien de Gaza mérite une attention particulière, car il risque de compromettre un règlement de paix. Il faudra se conformer à la position définie par l'UE (arrêt « immédiat, durable et sans condition » du blocus<sup>81</sup>).
- La résolution 1860 du Conseil de sécurité<sup>82</sup>, qui appelle à un cessez-le-feu durable et à la lutte contre la contrebande d'armes, doit être respectée. Il en va aussi de la sécurité d'Israël.
- Les réelles inquiétudes du gouvernement et de la population israéliens à propos des attentats incessants perpétrés par des groupes palestiniens extrémistes contre des citoyens israéliens méritent également l'attention. Il faut mettre fin à la menace

81 Voir conclusions du Conseil de l'UE sur le processus de paix au Moyen-Orient du 10 décembre 2012, paragraphe 7, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/foraff/134255.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/foraff/134255.pdf)>.

82 Doc. ONU S/RES/1860 (2009), 8 janvier 2009.



constante de la violence, et, là encore, le droit international constitue une bonne base d'action.

Dans le prolongement de ce dernier point, l'AIV juge opportun que l'UE encourage le dialogue avec tous les acteurs clés concernés, y compris le Hamas (démocratiquement élu). L'exclusion de certains groupes directement impliqués ne fait que nuire au processus de paix, comme la marginalisation de l'OLP l'a démontré pendant de nombreuses années. Il est essentiel de se montrer réaliste, que l'on soit favorable ou non aux parties concernées. Le fait que le Hamas continue à défendre des positions radicales et irréconciliables avec celles d'Israël n'exclut pas la possibilité de parvenir à une reconnaissance *de facto* de l'État hébreu sous certaines conditions<sup>83</sup>. C'est, au contraire, une raison de plus pour communiquer avec cette organisation et l'appeler à formuler des idées constructives.

Par ailleurs, il est important d'œuvrer pour une réconciliation palestinienne interne, notamment entre l'Autorité palestinienne et le Fatah, d'une part, et le Hamas, d'autre part. Quel que soit l'avis que l'on porte sur cette organisation, le Hamas est indispensable à la réalisation de l'unité palestinienne. Mais le Hamas devra lui aussi faire preuve de réalisme : il lui faudra accepter que le nouveau gouvernement palestinien se conforme à la plate-forme politique de l'OLP (dans le respect des principes du Quatuor).

Pour l'heure, il est recommandé de faire bénéficier les Palestiniens d'un mécanisme de soutien de la balance des paiements et de les aider à renforcer leurs institutions étatiques. L'AIV suggère en outre que l'UE accorde une assistance judiciaire éventuelle aux Palestiniens victimes de la politique israélienne. Il convient de rappeler dans ce cadre que les chefs des missions de l'UE à Jérusalem et Ramallah ont proposé, dans le passé, plusieurs formes d'aide judiciaire. Il s'agit maintenant de les concrétiser.

Un tel engagement de l'UE – qui revient, d'une part, à appliquer de manière cohérente les règles du droit international en y associant des conséquences (voir chapitre suivant) et, d'autre part, à soutenir les Palestiniens dans la mesure du possible – est susceptible d'insuffler une nouvelle dynamique au processus de paix actuellement enlisé et d'inciter les parties à envisager un retour à la table des négociations, première condition à la reprise du processus de paix.

L'AIV conclura ce chapitre en constatant que le Quatuor ne s'est pas révélé être la formation idéale pour promouvoir la signature d'un traité de paix. Il a été dit plus haut que, de tous les acteurs internationaux, c'étaient les États-Unis qui avaient le plus d'influence auprès des parties opposées dans le conflit. Toutefois, notamment à cause des problèmes intérieurs pressants – la nécessité de la reconstruction de la nation américaine (*nation-building at home*) – et du soutien dont la ligne dure de Netanyahu a jusqu'à présent bénéficié au Congrès, il n'est pas certain que le président Obama soit résolu à utiliser tous les moyens disponibles vis-à-vis des deux parties pour obtenir un règlement de paix. Cela confère une importance particulière au rôle potentiel de l'UE. L'Union dispose en principe d'un plus grand large éventail de possibilités de contribuer à la reprise du processus de paix qu'on ne le croit. Elle est en fin de compte le premier partenaire commercial d'Israël, et, dans d'autres domaines, il existe également des

83 Voir à ce propos Ruud Hof, « Boycot Hamas niet langer houdbaar » [Le boycott d'Hamas n'est plus tenable], *Internationale Spectator*, février 2013, p. 4.

liens étroits entre les pays européens et l'État israélien. L'UE peut par ailleurs se targuer d'être un des plus grands donateurs d'aide aux Palestiniens ; sans l'assistance européenne, l'Autorité palestinienne aurait beaucoup de mal à se maintenir.

L'AIV juge souhaitable que l'UE s'oriente vers une position plus autonome à l'égard du processus de paix. Lorsque cela s'avère possible, elle doit se joindre aux éventuelles initiatives américaines, car c'est une politique occidentale commune, soutenue par le monde arabe, qui offre les meilleures garanties pour la reprise du processus de paix. Mais, si nécessaire, elle doit mener une politique indépendante, s'appuyant pleinement sur le droit international.



## V Le rôle des Pays-Bas

La quatrième question de la demande d'avis est : *Comment les Pays-Bas peuvent-ils faire avancer le processus de paix au Moyen-Orient en s'appuyant sur les principes du droit international ? Que peuvent-ils entreprendre eux-mêmes et quels objectifs pourraient-ils favoriser au niveau européen et international ?*

Dans sa réponse à la question de savoir comment les Pays-Bas pourraient promouvoir le processus de paix, l'AIV se rallie tout d'abord à la position du gouvernement néerlandais actuel qui préconise d'agir autant que possible en concertation avec les partenaires de l'UE. L'AIV considère que l'une des principales missions de la politique néerlandaise au Moyen-Orient est d'œuvrer pour l'émergence d'une position européenne homogène. Plus l'Europe parlera d'une même voix, plus les Pays-Bas pourront contribuer à ce qu'elle traduise les positions de principe communes en politique concrète et efficace. Il ne s'agit donc pas seulement d'adhérer à des principes, mais aussi de les mettre en application.

Les fondements d'une politique de l'UE telle que l'AIV l'envisage ont été exposés au chapitre précédent. Comme cette politique s'appuie sur le droit international, elle s'intègre parfaitement bien dans la promotion de l'ordre juridique international que préconisent les Pays-Bas et qui est ancrée en tant que telle dans la Constitution néerlandaise. Il ne sera certes pas facile de parvenir à la position européenne autonome suggérée par l'AIV. Néanmoins, toutes les déclarations de l'UE et conclusions du Conseil publiées jusqu'à aujourd'hui en ont déjà posé les jalons. Il s'agit maintenant de passer à la phase de réalisation concrète. Si les Pays-Bas veulent réellement contribuer de manière efficace au processus de paix dans le cadre de l'UE, ils devront, selon l'AIV, s'investir dans une action diplomatique intensive, éventuellement avec des partenaires qui partagent leurs idées. Toutefois, en raison des difficultés qui ne manqueront pas de surgir pour rallier les 27 États membres de l'UE à une approche commune, l'AIV ne souhaite pas exclure d'emblée la possibilité que des coalitions européennes formées par des États prêts à coopérer jouent un rôle de facilitateur de la paix. Il importe surtout que les grands pays européens – le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne – arrivent à s'entendre et soient prêts à prendre l'initiative.

Parallèlement à leur contribution active au sein de l'UE, les Pays-Bas peuvent chercher à exercer une influence directe sur les deux protagonistes dans le cadre des relations bilatérales afin de donner une nouvelle chance au processus de paix. Le dialogue avec les deux parties doit être encouragé et consolidé à cet effet. Il convient – et l'AIV est d'accord sur ce point avec le gouvernement néerlandais – d'opter pour une approche équilibrée et d'éviter tout soutien inconditionnel à l'une d'entre elles. Par rapport à Israël, cela signifie qu'aussi longtemps que ce pays ne modifiera pas sa politique dans les territoires occupés, les Pays-Bas n'auront aucune raison de revaloriser les relations bilatérales qu'ils entretiennent avec lui, par exemple, par la création d'un Conseil de coopération tel que l'avait envisagé le premier gouvernement Rutte. L'attitude d'Israël justifierait plutôt un gel voire une réduction de ces relations, surtout sur le plan économique et militaire.

Les Pays-Bas pourraient sonder les parties – non comme un but en soi mais comme contribution réelle à la résolution du problème – sur l'opportunité de leur médiation en vue d'une reprise des pourparlers de paix et jouer un rôle de facilitateur et de médiateur

comme la Norvège et la Suède l'ont fait autrefois<sup>84</sup>. Une ville comme La Haye pourrait très bien accueillir ce genre de discussions. Il s'agira naturellement aussi de vérifier dans quelle mesure les pays scandinaves ambitionnent toujours de jouer un rôle d'intermédiaire dans le conflit concerné. En tout état de cause, il faudra éviter que les Pays-Bas surestiment leurs atouts diplomatiques et que les petits pays commencent à rivaliser pour s'approprier cette mission de bons offices.

S'il s'avère qu'une telle médiation n'est pas nécessaire (ce qui est parfaitement possible), l'AIV recommande au gouvernement néerlandais d'expérimenter la diplomatie publique (*second-track diplomacy*), en plus du dialogue direct avec les deux parties. Il pourrait par exemple réunir des représentants modérés des sociétés des deux parties dans le cadre de conférences (informelles) de think tanks et d'organisations de la société civile. Il jouerait alors un rôle d'appui. On pourrait également penser à des séminaires et autres échanges scientifiques ainsi qu'à des débats entre leaders d'opinion israéliens et palestiniens, organisés sous le patronage des Pays-Bas.

Pour l'AIV, la proposition de dialogue sociétal entre les parties au conflit repose surtout sur les considérations suivantes. Bien que les propos des groupes radicaux soient ceux qui résonnent le plus, il s'avère régulièrement que d'importants groupes de Juifs israéliens et de Palestiniens défendent des idées plus modérées et plus empreintes d'une volonté de réconciliation. Si leur voix se faisait davantage entendre dans le débat public, elle pourrait influencer favorablement l'échiquier politique. Les Pays-Bas devraient intégrer expressément ces groupes, qui comptent beaucoup de jeunes et de femmes, dans les initiatives axées sur l'établissement d'un dialogue entre les représentants des sociétés israélienne et palestinienne.

À ce sujet, l'AIV constate avec satisfaction que, dans la Lettre au Parlement sur le processus de paix au Moyen-Orient, datée de décembre 2012, le gouvernement néerlandais évoque la création de deux forums bilatéraux en relation avec Israël et l'Autorité palestinienne. Cela montre que le gouvernement est conscient de l'importance que peut revêtir la rencontre de représentants de divers groupes sociétaux originaires d'Israël et des territoires palestiniens afin de discuter de questions d'intérêt mutuel<sup>85</sup>.

L'AIV salue également la participation des Pays-Bas à la mission de police de l'UE dans les territoires palestiniens (EUPOL COPPS) et leur soutien à la mission américaine du Coordonnateur de la sécurité des États-Unis (USSC)<sup>86</sup>. Il serait souhaitable que les Pays-Bas examinent l'opportunité de déployer des efforts supplémentaires destinés à promouvoir le développement d'un État de droit et la mise sur pied d'institutions étatiques dans les territoires palestiniens, par exemple grâce à des programmes de formation pour les juges, fonctionnaires de police et autres agents administratifs.

84 Cela correspond à la politique dite de niche, préconisée notamment par le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - WRR*) dans son rapport *Aan het buitenland gehecht* [Attaché à l'international], Amsterdam University Press, 2010.

85 Lettre à la Chambre des représentants du 12 décembre 2012, p. 7.

86 Les Pays-Bas participent également à la Mission d'assistance à la frontière de l'Union européenne au point de passage de Rafah (EUBAM Rafah), laquelle est toutefois en *veilleuse* depuis l'arrivée au pouvoir du Hamas en 2007.

Dans une approche équilibrée du conflit israélo-palestinien, il s'agirait aux Pays-Bas de jouer un rôle plus actif sur le plan de la « diplomatie de l'eau », rôle qu'ils peuvent assumer avec une confiance grandissante, car les solutions techniques et économiques sont de plus en plus nombreuses. Grâce au développement et à la mise en œuvre rapides des techniques de dessalement en Israël, la pénurie d'eau fera bientôt place à une offre suffisante. Dans le cadre d'une utilisation plus intensive de ces techniques, également au profit des Palestiniens, la conjonction de l'expérience diplomatique néerlandaise dans la région et les connaissances des Pays-Bas en matière de gestion de l'eau pourrait se révéler fructueuse, y compris en préalable à un processus de paix élargi.

En ce qui concerne la question délicate de l'adoption de mesures concrètes contre la politique de colonisation israélienne, l'AIV estime que l'UE et les Pays-Bas agissant dans un cadre européen doivent mettre tout en œuvre pour que les traités, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et les multiples déclarations politiques qui en ont découlé soient respectés.

Le problème des produits fabriqués dans les colonies de peuplement mérite une attention toute particulière de la part des gouvernements européens. Un rapport récent rédigé par 22 ONG décrit avec force détails la manière dont Israël et, via Israël, l'UE tirent profit des activités économiques dans les colonies<sup>87</sup>. Le rapport renferme par ailleurs une liste (non exhaustive) d'entreprises européennes actives dans les colonies<sup>88</sup>. Il énumère également avec précision les mesures que l'UE pourrait ou devrait adopter, notamment sur la base des positions qu'elle a défendues à maintes reprises à l'égard des colonies dans un passé récent<sup>89</sup>.

Au vu du rapport, l'AIV estime qu'en dépit des efforts déjà entrepris, notamment par la Commission européenne, l'UE doit veiller davantage à ce qu'Israël ne bénéficie pas d'un traitement préférentiel pour les produits fabriqués dans les colonies, en vertu de l'accord d'association précité avec l'UE. Cet accord prévoit, entre autres, une possibilité d'exemption ou de réduction des droits d'importation pour les produits d'Israël destinés à l'UE. Étant donné que les colonies ne sont pas reconnues par l'Union comme faisant partie d'Israël, les produits qui en sont issus ne peuvent bénéficier de cette possibilité, comme l'a confirmé en 2010 la Cour européenne de justice<sup>90</sup>.

À ce propos, l'AIV se félicite que le gouvernement néerlandais ait annoncé son intention d'œuvrer au sein de l'UE pour que les « produits issus des colonies ne soient pas importés dans l'Union aux tarifs préférentiels en vigueur pour les produits israéliens<sup>91</sup> ». Mais, comme l'indique le rapport, le problème est que la responsabilité de

87 *La paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes*, octobre 2012. Pour l'argumentation juridique, voir p. 15-16.

88 *Ibid.*, p. 25.

89 *Ibid.*, p. 26-30.

90 Cf. à ce sujet *La paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes*, octobre 2012, p. 26 : « En acceptant les importations de produits issus des colonies dont l'origine indiquée est "Israël", l'UE et l'AELE consentent ainsi à l'expansion graduelle de la souveraineté d'Israël. »

91 Lettre à la Chambre des représentants du 12 décembre 2012.

l'identification des produits des colonies incombe actuellement, de manière unilatérale, à l'UE. Dans un premier temps (depuis 2005), les autorités douanières européennes assumaient seules cette charge, mais récemment, la Commission européenne en a étendu la responsabilité aux sociétés importatrices. L'AIV estime – à l'instar des auteurs du rapport – qu'il serait préférable de faire porter par Israël, pays exportateur, la responsabilité de l'identification des produits issus des colonies et d'exiger des exportateurs israéliens qu'ils mentionnent de manière adéquate l'origine des produits issus des colonies, conformément aux règlements existants de l'UE.

L'étiquetage clair et adéquat des produits des territoires occupés, responsabilité des vendeurs de l'UE vis-à-vis des consommateurs, constitue un autre problème. Ces produits devraient pouvoir être estampillés en tant que « *Produits de Cisjordanie, fabrication israélienne* » (ou un label comparable) afin que les consommateurs puissent faire leur propre choix. C'est dans cette optique que le Royaume-Uni a élaboré, en 2009, des directives nationales (facultatives) sur l'étiquetage des produits issus des territoires occupés, suivi en cela par le Danemark en 2012. En mai 2012, des accords engageant tous les États membres ont été passés à ce propos au sein de l'Union<sup>92</sup>. L'AIV a appris avec satisfaction que les Pays-Bas avaient eux aussi annoncé, par la bouche du Premier ministre Mark Rutte, leur intention de prendre des mesures spécifiques en application de ces accords<sup>93</sup>.

Mais, même dans le cas d'un étiquetage correct, on est en droit de se demander si les Pays-Bas et l'UE ne devraient pas assortir de mesures plus radicales la reconnaissance

92 Voir les conclusions du Conseil de l'UE sur le processus de paix au Moyen-Orient du 14 mai 2012, paragraphe 6 : « L'installation de colonies de peuplement demeure illégale au regard du droit international, indépendamment des décisions récemment prises par le gouvernement israélien. L'UE réaffirme qu'elle ne reconnaîtra aucune modification du tracé des frontières d'avant 1967, y compris en ce qui concerne Jérusalem, qui n'aurait pas été approuvée par les parties. L'UE et ses États membres réaffirment leur détermination à mettre en œuvre effectivement et pleinement la législation de l'UE en vigueur et les accords bilatéraux applicables aux produits des colonies. Le Conseil souligne l'importance de l'action qui est actuellement menée à cet égard, conjointement avec la Commission. » Le 3 mars 2013, le journal israélien *Haaretz* faisait référence à une lettre récente de la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères aux États membres de l'UE, Catherine Ashton, dans laquelle elle aborde la question de l'étiquetage correct des produits issus des colonies. Voir Danielle Peled, « Europe: Settlement products are tainted goods », *Haaretz*, 3 mars 2013.

93 Lors de la conférence de presse qui a suivi le Conseil des ministres du 8 mars 2013, le Premier ministre Mark Rutte a déclaré : « C'est une affaire qui concerne l'Europe ; en mai 2012, nous avons convenu au niveau européen qu'en cas de nouvelle expansion des colonies, il faudrait indiquer sur les produits s'ils viennent des territoires occupés ou d'Israël même, ce que le Royaume-Uni et l'Allemagne font déjà. Cela n'entraînera aucune sanction, il n'y a d'ailleurs pas de sanction prévue, mais le fait que le produit soit bien étiqueté permet de savoir ce qu'on achète. Les Pays-Bas sont également tenus de transposer ces dispositions dans leur législation, c'est finalement ce qui se passe sur le plan national, et Frans Timmermans (ministre des Affaires étrangères) fera une proposition en ce sens au Conseil des ministres au cours des prochaines semaines. » Voir : <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/mediateksten/2013/03/08/persconferentie-na-ministerraad-8-mars-2013.html>.

du caractère illégal des colonies palestiniennes sur le territoire palestinien occupé<sup>94</sup>. L'AIV plaide pour qu'outre les mesures concrètes en matière d'étiquetage, les Pays-Bas s'appliquent aussi à décourager les entreprises néerlandaises et européennes de traiter avec des entreprises israéliennes basées dans les colonies<sup>95</sup>. Dans ce contexte, ils devraient également éviter les contacts officiels avec l'*Ariel University*<sup>96</sup> située en territoire occupé.

Enfin, l'article 215 du traité UE autorise l'Union à adopter des « mesures restrictives » pour limiter les importations de produits issus des colonies. En mai 2012, le ministre irlandais des Affaires étrangères a appelé à l'interdiction de l'importation de produits issus des territoires occupés sur tout le territoire communautaire<sup>97</sup>. D'un point de vue politique, une interdiction à cette échelle ne sera peut-être pas facile à mettre en œuvre, mais l'AIV considère que ce n'est pas une raison suffisante pour l'écarter. Au contraire, dans le cadre de l'application cohérente du droit international préconisée dans le présent avis, il serait logique que les Pays-Bas s'emploient à faire adopter des mesures en ce sens chaque fois que ce sera possible. En outre, l'AIV souligne que chacun des États membres est libre de prendre unilatéralement des mesures de cette nature<sup>98</sup>.

Par ailleurs, il s'agira d'indiquer clairement que ces mesures ne sont pas des sanctions dirigées contre les entrepreneurs israéliens opérant dans les colonies, mais des conséquences en droit international de la politique israélienne qui permet à ces entrepreneurs d'agir comme ils le font. Tous les habitants des colonies n'appartiennent

94 Voir également *La paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes*, octobre 2012, p. 29 : « Bien que l'introduction de directives concernant l'étiquetage puisse permettre aux consommateurs de choisir d'acheter ou non des marchandises issues des colonies, elle pourrait ne pas être suffisante pour remplir l'obligation des gouvernements européens de faire usage de leur influence, dans la mesure du possible, pour mettre un terme aux atteintes au droit humanitaire international. » Aux pages 15-16 du rapport, il est question des implications juridiques du commerce avec les colonies dans les territoires occupés et des obligations qui incombent aux États européens en vertu du droit international.

95 À ce propos, l'AIV a appris avec satisfaction la décision d'Unilever de fermer une usine de bretzels à Barkan, la zone industrielle de la colonie juive d'Ariel. Cette décision a fait suite à un appel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies invitant les entreprises privées à ne pas faire d'affaires dans ou avec les colonies en Cisjordanie. Voir *NRC Handelsblad*, 4 février 2013.

96 Appelée auparavant *Ariel University Center of Samaria*.

97 En mai 2012, le ministre des Affaires étrangères Eamon Gilmore a annoncé que si « la situation continue à s'aggraver » dans les territoires Palestiniens occupés, l'Irlande pourrait proposer « l'embargo de l'UE sur les produits des colonies ». Il a ajouté : « Nous ne sommes pas favorables aux mesures d'embargo ou de boycott envers Israël, là n'est pas la question, mais les produits des colonies illicites constituent un problème à part et spécifique. », House of the Oireachtas, « Priority Questions – Middle East Peace Process », paragraphe 103 (22 mai 2012), voir : <<http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/05/22/0004.asp>>.

98 La Commission européenne a confirmé qu'un État membre peut adopter, de manière unilatérale, des mesures commerciales restrictives si, en vertu du règlement 260/2009, il « peut justifier son action pour des raisons de moralité publique, de politique publique ou de sécurité publique [...] et, ce faisant, n'enfreint pas la législation de la CE ». Voir *La paix au rabais. Comment l'Union européenne renforce les colonies israéliennes*, octobre 2012, p. 29.

pas à l'aile extrémiste du mouvement sioniste, loin de là<sup>99</sup>. La participation de toutes les parties concernées à la mise en œuvre d'un règlement de paix étant indispensable, il faut éviter que les habitants plus modérés ne passent à la résistance active pour des raisons strictement matérielles. Dans l'ensemble de ses mesures, l'UE doit toujours s'efforcer d'établir le contact avec les groupes locaux conscients de l'importance de l'amélioration des relations avec les Palestiniens, de façon à consolider celles-ci et à mettre en pratique le processus de paix par la base.

Au vu de l'évolution des événements liés au processus de paix ces derniers temps, l'AIV arrive à la conclusion que ce qui vaut pour l'UE dans son ensemble s'applique également aux Pays-Bas, à savoir qu'il n'y a guère lieu de revoir les positions officielles pour favoriser le règlement de la question israélo-palestinienne. Les multiples déclarations de l'UE, la Feuille de route pour la paix et les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité renferment déjà tous les éléments nécessaires à la résolution du conflit, si ce n'est que l'on n'est jamais passé des paroles aux actes. Il importe donc que toutes les parties concernées concrétisent les positions déjà existantes et se comportent en conséquence. Nous ne devons pas nous contenter d'énoncer notre point de vue, il nous faut aussi appliquer et respecter ce que nous avons officiellement déclaré. Cela devrait être le fil conducteur de la politique néerlandaise.

99 Voir par exemple Simon Kuper, « Israel: perched between hope and fear », *Financial Times*, 1<sup>er</sup> février 2013.

## VI Résumé et recommandations

Conformément à la demande du Sénat, le présent avis de l'AIV porte essentiellement sur les moyens à utiliser pour relancer le processus de paix au Moyen-Orient. En effet, l'urgence d'un règlement du conflit israélo-palestinien est plus grande que jamais. D'une part, les chances de mise en œuvre d'une solution à deux États sont sérieusement menacées par l'expansion constante des colonies israéliennes à proximité de Jérusalem-Est et sur le reste du territoire cisjordanien, sans parler des multiples autres colonies israéliennes illégales, construites il y a fort longtemps. D'autre part, la situation dans l'environnement direct d'Israël est particulièrement instable et le risque élevé de voir les Palestiniens chercher de nouveau leur salut dans la violence, avec toutes les conséquences néfastes que cela suppose.

L'AIV considère qu'une solution à deux États reste la meilleure base pour un règlement de paix entre les deux parties. L'option d'un État binational, peut-être attrayante d'un point de vue idéaliste et humanitaire, soulève des objections à la fois de principe et pratiques, insurmontables. Quant au maintien de l'occupation israélienne des territoires palestiniens, allant de pair avec la répression, les restrictions à la libre circulation de la population locale et la répartition inéquitable des réserves en eau, il déclenchera inévitablement une nouvelle flambée de violence de la part des Palestiniens – la question est seulement de savoir quand. De plus, ce scénario, qui s'accompagnera inévitablement de la poursuite de la violation des droits civils des Palestiniens mais aussi des Israéliens dissidents, n'est pas sans danger pour l'ordre juridique démocratique d'Israël lui-même. En tout état de cause, la solution à deux États devra être ancrée dans des accords sur l'échange de territoires, le retour légitime des Palestiniens qui le souhaitent vers leur foyer d'origine et des garanties de sécurité.

L'AIV est certes conscient que le conflit israélo-palestinien est largement influencé par des facteurs politiques (rapports de force, leadership politique, définition des intérêts nationaux et dynamique de la politique intérieure en interaction avec les interventions externes), mais il juge important de replacer ce conflit dans le cadre juridique généralement admis pour y trouver une solution satisfaisante. C'est la raison pour laquelle le présent avis s'arrête longuement sur les aspects de droit international pertinents, qui découlent entre autres du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, des droits et devoirs d'une puissance occupante et du principe de proportionnalité dans l'usage de la force.

L'AIV prend pour référence l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ) datant de 2004. Si, au départ, son objet était principalement la question de la légitimité de l'édification par Israël du mur de séparation (situé en grande partie en territoire palestinien) il s'étend finalement à l'ensemble (ou presque) de la situation juridique liée au conflit. La Cour y inclut, par exemple, les colonies israéliennes en Cisjordanie et considère que, par sa politique de colonisation, Israël se rend coupable de violations du droit international, notamment le droit à l'autodétermination du peuple palestinien, la libre circulation de tous les habitants des territoires occupés, le droit au travail, aux soins de santé et à l'enseignement. Selon la CIJ, le mur et les colonies de peuplement enfreignent également les dispositions de la quatrième Convention de Genève (relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre) et les résolutions du Conseil de sécurité à cet égard, car ils entraînent la modification de la structure démographique des territoires occupés. Il ne peut y avoir le moindre doute sur l'applicabilité de la Convention précitée à ces territoires. Convaincu – comme indiqué ci-dessous – de



l'importance capitale d'une intervention active de l'UE dans le conflit, l'AIV attire également l'attention sur une clause des accords d'association conclus à la fois avec Israël et les Palestiniens (article 2) mentionnant le « respect des droits de l'homme et des principes démocratiques ».

L'AIV s'est également penché sur les conséquences pour la paix des mouvements de réforme et des bouleversements qui secouent une grande partie du monde arabe depuis plus de deux ans. Il est parvenu à la conclusion que les développements régionaux, qui font apparaître des liens transversaux complexes, n'ont pas eu, jusqu'à présent, d'impact notable sur le conflit israélo-palestinien, que ce soit dans un sens positif ou négatif. Néanmoins l'instabilité qu'ils génèrent dans la région renforce encore l'urgence d'une solution. Il faut également être conscient que l'influence accrue des partis islamistes se traduira à l'avenir par un soutien plus marqué de la cause palestinienne. La détermination des Palestiniens à poursuivre leur lutte pour un État indépendant pourrait s'en trouver encore renforcée. Et il n'est pas exclu qu'ils soient alors moins disposés à conclure un compromis avec Israël si des initiatives de paix prenant suffisamment en compte leurs aspirations ne voient pas le jour à brève échéance.

Comme, pour de multiples raisons, les deux parties auront sans doute beaucoup de mal à revenir d'elles-mêmes à la table des négociations, une médiation internationale active et des pressions de l'extérieur seront très probablement indispensables. Dans un passé récent, l'espoir de donner une nouvelle chance au processus de paix reposait surtout sur le Quatuor. Selon l'AIV, ce dernier n'est toutefois pas parvenu à satisfaire les attentes et ambitions qu'il avait initialement suscitées. Malgré la présence officielle des Nations Unies, de l'UE et de la Russie dans cette association de circonstance, il était clair que toute tentative de médiation dépendait de l'engagement des États-Unis, qui ont ainsi occupé une position clé.

Malgré la diminution relative de la puissance américaine et la polarisation des relations entre Démocrates et Républicains, les États-Unis restent potentiellement le pays le mieux placé pour influencer efficacement les relations entre Israël et les Palestiniens. Cependant, il n'est pas sûr que, durant son second mandat, le président Obama soit prêt à jeter dans la balance le poids américain, qui reste appréciable, et à faire front à une éventuelle obstruction de la part d'Israël. Certaines considérations peuvent donner à penser que les États-Unis s'impliqueront activement dans la résolution du conflit, par exemple le souci de leur crédibilité et de leur réputation dans le monde musulman, ou le prestige politique que pourrait acquérir le président Obama par une démonstration réussie de ses qualités d'homme d'État au niveau international. Toutefois, il y a également lieu de penser que les États-Unis resteront à l'écart du conflit étant donné la gravité de la situation budgétaire américaine, la force du lobby pro-israélien et les priorités des États-Unis en d'autres points du globe.

Vu l'incertitude qui plane sur l'engagement américain dans les prochaines années, il est d'autant plus important d'analyser le rôle éventuel de l'UE. L'AIV pense que les possibilités dont dispose l'Union pour redynamiser le processus de paix sont plus grandes qu'on ne le croit. L'UE entretient des liens étroits avec Israël sur le plan économique et dans d'autres domaines ; les Palestiniens sont pour leur part très dépendants de l'UE au point de vue financier. Dans ses efforts en faveur de la paix au Moyen-Orient, l'Union doit, si possible, se joindre aux initiatives américaines. C'est l'attitude qui offre les meilleures garanties pour la reprise des négociations. Mais si les efforts américains se révèlent insuffisants (ou menacent de prendre une mauvaise direction afin de ménager des positions israéliennes indéfendables), l'UE ne devra pas

hésiter à assumer ses propres responsabilités en tant que médiateur. Elle devra alors, vu son ambition ou sa prétention d'être une « puissance normative » se laisser guider le plus possible par les principes généralement reconnus du droit international (dont le droit humanitaire et les conventions relatives aux droits de l'homme). Pour assurer une large légitimité aux propositions de paix internationales, il importe que des pays du monde arabe, comme l'Égypte et la Jordanie, ou le Qatar, soient impliqués dans le processus de médiation.

Il est clair que les chances de paix au Moyen-Orient sont surtout conditionnées par la volonté des parties de reprendre les négociations de bonne foi. Cela nécessite que les Israéliens et les Palestiniens soient majoritairement convaincus qu'un règlement de paix, sur la base d'un modèle à deux États, est dans l'intérêt des deux parties. Les Palestiniens doivent admettre que le souci d'Israël de voir sa sécurité garantie aujourd'hui et dans le futur est légitime. Il doit leur être demandé de coopérer largement à la dissipation de ces inquiétudes, par exemple en engageant une action efficace contre des groupuscules radicaux qui luttent par la violence contre la présence d'Israël en tant qu'État du peuple juif au sein du monde arabe. Le principal problème à cet égard est celui des groupes armés de Gaza, car ce territoire n'est pas sous le contrôle effectif de l'Autorité palestinienne. Une réconciliation entre le Fatah et le Hamas est donc très souhaitable. Il ne faut pas refuser tout contact avec le Hamas. Pour ce qui est d'Israël, il conviendra d'exiger à court terme un changement radical dans la politique de colonisation. En effet, il existe un hiatus entre la pratique de l'implantation de colonies israéliennes en plein territoire palestinien et l'espace encore disponible pour la création d'un État palestinien viable. En ignorant les appels et mises en garde répétés de la communauté internationale à propos de l'expansion des colonies, le gouvernement israélien fait naître de sérieux doutes concernant la sincérité des intentions de paix qu'il affiche.

Si Israël ne s'avérait pas disposé à mettre fin à la colonisation croissante des territoires occupés, les acteurs responsables de la communauté internationale n'auraient d'autre choix que de passer des paroles de protestation aux actes. En d'autres termes, les violations persistantes du droit international et des décisions contraignantes du Conseil de sécurité devront alors être suivies de conséquences. Pour l'Union européenne, celles-ci pourraient prendre la forme d'une limitation ou d'un gel des relations avec Israël (excluant en tout cas la revalorisation de leur partenariat) et, en corollaire des engagements juridiques internationaux, d'une interdiction d'exportation des produits venant des colonies israéliennes dans les territoires occupés.

En conclusion, l'AIV émet un certain nombre de recommandations à propos de la contribution éventuelle, directe ou indirecte, que les Pays-Bas peuvent apporter au règlement du conflit israélo-palestinien ou à l'amélioration du climat politique entre les deux parties :

1. Les Pays-Bas doivent s'efforcer de convaincre les États membres de l'UE de la nécessité de présenter à court terme une initiative commune en vue de favoriser l'émergence de la solution à deux États. Afin d'avoir un impact maximal, cette initiative doit être prise, dans la mesure du possible, conjointement avec les États-Unis. Si nécessaire, l'UE devra toutefois assumer ses propres responsabilités et tenter, de manière autonome, d'amener les parties à la table des négociations. Afin d'assurer une efficacité maximale, les Pays-Bas doivent accepter que le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, de par leur statut de grands États européens, soient les moteurs de l'intervention européenne.

2. Comme concrétisation d'une éventuelle initiative européenne, les Pays-Bas peuvent proposer la convocation d'une nouvelle conférence – bien préparée – sur le Moyen-Orient. En toute logique, cette conférence devrait réunir non seulement des délégations d'Israël et des Palestiniens, mais aussi des représentants des pays intéressés de la région. L'objectif de cette conférence serait de parvenir à un accord sur les paramètres (objectifs finaux) d'un règlement de paix. L'organisation d'une réunion spéciale du Conseil de sécurité, qui serait convoquée à la demande du Royaume-Uni et de la France et réunirait les parties au conflit, serait une autre option possible. Ces deux pays européens pourraient alors déposer au nom de l'UE un projet de résolution sur les objectifs finaux d'un règlement de paix.
3. Si un tel projet reçoit un soutien insuffisant, les Pays-Bas pourront envisager de prendre l'initiative, comme l'a fait la Norvège durant la première moitié des années 90 du siècle dernier, et de proposer leurs bons offices pour ramener les parties – officiellement ou officieusement – sur la base de l'ordre juridique international à la table des négociations à La Haye. En fonction des besoins et souhaits des parties, les Pays-Bas serviront de simple facilitateur ou assumeront un rôle plus ambitieux, proche de celui de médiateur.
4. Quoiqu'il en soit, les Pays-Bas pourraient aussi se rendre utiles en promouvant activement la diplomatie publique (*second-track diplomacy*). Parallèlement aux échanges entre leaders d'opinion d'Israël et des territoires palestiniens, il s'agira surtout d'institutionnaliser un dialogue dans le cadre duquel des représentants d'organisations modérées de la société civile des deux parties débattront de questions d'intérêt mutuel dans la recherche de solutions communes.
5. Selon l'AIV, l'UE doit veiller de manière beaucoup plus stricte à ce qu'Israël ne dégage, pour les produits fabriqués dans les colonies de peuplement, aucun avantage de l'accord d'association. L'AIV suggère par ailleurs que les Pays-Bas mettent tout en œuvre pour décourager les entreprises néerlandaises et européennes de faire des affaires avec les entreprises israéliennes installées dans les colonies.
6. Afin de favoriser le développement des capacités et de la formation du droit au sein d'un nouvel État palestinien, les Pays-Bas doivent accroître leurs efforts sur le plan de la formation du personnel de police, des juges et des agents administratifs.
7. Les Pays-Bas se doivent également de jouer un rôle plus actif dans le domaine de la « diplomatie de l'eau ». Étant donné les avancées techniques en matière de dessalement, les Pays-Bas peuvent, grâce à leurs vastes connaissances et expérience en la matière, contribuer à ce que les Palestiniens bénéficient eux aussi des possibilités offertes par une plus grande quantité d'eau disponible.
8. Enfin, les Pays-Bas doivent s'assurer de manière générale, avec les pays qui partagent leurs idées, que les deux parties respectent les obligations que leur impose le droit international, et, si nécessaire, les aider à y parvenir. Les liens et la solidarité historiques avec Israël ne doivent pas être une raison pour ménager ce pays en cas de violation des règles de droit.

## Demande d'avis

Monsieur F. Korthals Altes  
Président du Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV)  
BP 20061  
2500 EB La Haye

Date : 23 octobre 2012  
Objet : Demande d'avis de l'AIV sur les nouvelles initiatives possibles en faveur du processus de paix au Moyen-Orient  
Référence : 151390.01u

Monsieur,

En sa séance du 2 octobre, la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la coopération au développement (BDO) a débattu du processus de paix au Moyen-Orient et de la nécessité de lancer de nouvelles initiatives pour redynamiser ce processus.

En vertu de l'article 17 de la loi-cadre sur les conseils consultatifs (*Kaderwet Adviescolleges*) et de l'article 2 de la loi relative au Conseil consultatif pour les questions internationales (*Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken*), je demande à l'AIV d'examiner les possibilités actuelles de reprise du processus de paix au Moyen-Orient, notamment à la lumière des récents changements survenus dans le contexte régional et mondial. Je prie l'AIV de formuler un avis sur les possibilités concrètes qui s'offrent aux Pays-Bas de contribuer, de manière autonome ainsi que dans un cadre européen ou international, à l'émergence d'une solution viable au conflit israélo-palestinien. J'ajoute que tous les membres du Sénat, à l'exception des sénateurs du groupe parlementaire PVV, soutiennent cette demande.

### Contexte

Il est urgent de lancer de nouvelles initiatives visant à relancer le processus de paix au Moyen-Orient. Les deux parties directement concernées, Israël et l'Autorité palestinienne, ne se sont pas rapprochées ces dernières années, notamment en raison des événements survenus dans la région. En mai 2012, l'UE a conclu que ces développements menaçaient d'empêcher la réalisation de la solution à deux États. Néanmoins, les contacts naissants entre les parties, tels qu'ils ont repris au printemps 2012, portent à penser qu'elles sont prêtes à collaborer à l'établissement d'un climat de confiance mutuelle.

Le principe qui sous-tend le processus de paix n'a pas changé : Israël a droit à la sécurité et à la préservation de son propre État), les Palestiniens ont droit à leur propre État (et à la sécurité), conformément à la solution à deux États formulée dans la Feuille de route pour la paix (voir notamment S/RES/1515, 2003). Toutefois, le contexte régional a considérablement changé depuis lors. Les turbulences dans le monde arabe ont des répercussions sur le processus de paix au Moyen-Orient. Comme l'AIV l'a indiqué dans un avis précédent, il est parfaitement imaginable que la démocratisation du monde arabe puisse avoir, dans un premier temps, un impact négatif sur les relations israélo-arabes (Avis n° 79 de l'AIV : *De Arabische regio, een onzekere toekomst* [« Le monde arabe, un avenir incertain »]). Des incertitudes

pèsent sur l'évolution des relations entre l'Égypte, l'Iran et Israël. Il est également à craindre que certains développements régionaux, notamment le long conflit syrien, ne renforcent la position du Hezbollah et d'autres groupes explicitement anti-israéliens. Dans l'avis précité sur le monde arabe, l'AIV a déclaré que le processus de paix au Moyen-Orient exigeait une nouvelle approche et que le changement de contexte invitait à réfléchir à de nouvelles initiatives. Celles-ci devraient bien entendu s'appuyer sur des principes largement partagés au niveau international, tels que formulés notamment dans l'avis rendu en 2004 par la Cour internationale de justice à propos du mur de séparation en Cisjordanie.

**La demande d'avis porte sur les questions suivantes :**

- Dans quelle mesure les changements intervenus dans le contexte politique régional et mondial ont-ils un impact sur les positions de négociation des interlocuteurs directs ainsi que sur le point de vue adopté par les autres parties prenantes ?
- Compte tenu d'éventuels changements des positions de départ, quels sont les scénarios envisageables pour l'évolution du processus de paix au Moyen-Orient ? En quoi ces scénarios renfermeraient-ils de nouvelles possibilités de rapprochement et de relance des pourparlers de paix ?
- Quels pays, organisations ou parties sont les mieux placés pour proposer de nouvelles initiatives ? Quel pourrait en être le contenu concret ?
- Comment les Pays-Bas peuvent-ils faire avancer le processus de paix au Moyen-Orient en s'appuyant sur les principes du droit international ? Que peuvent-ils entreprendre eux-mêmes et quels objectifs pourraient-ils favoriser au niveau européen et international ?

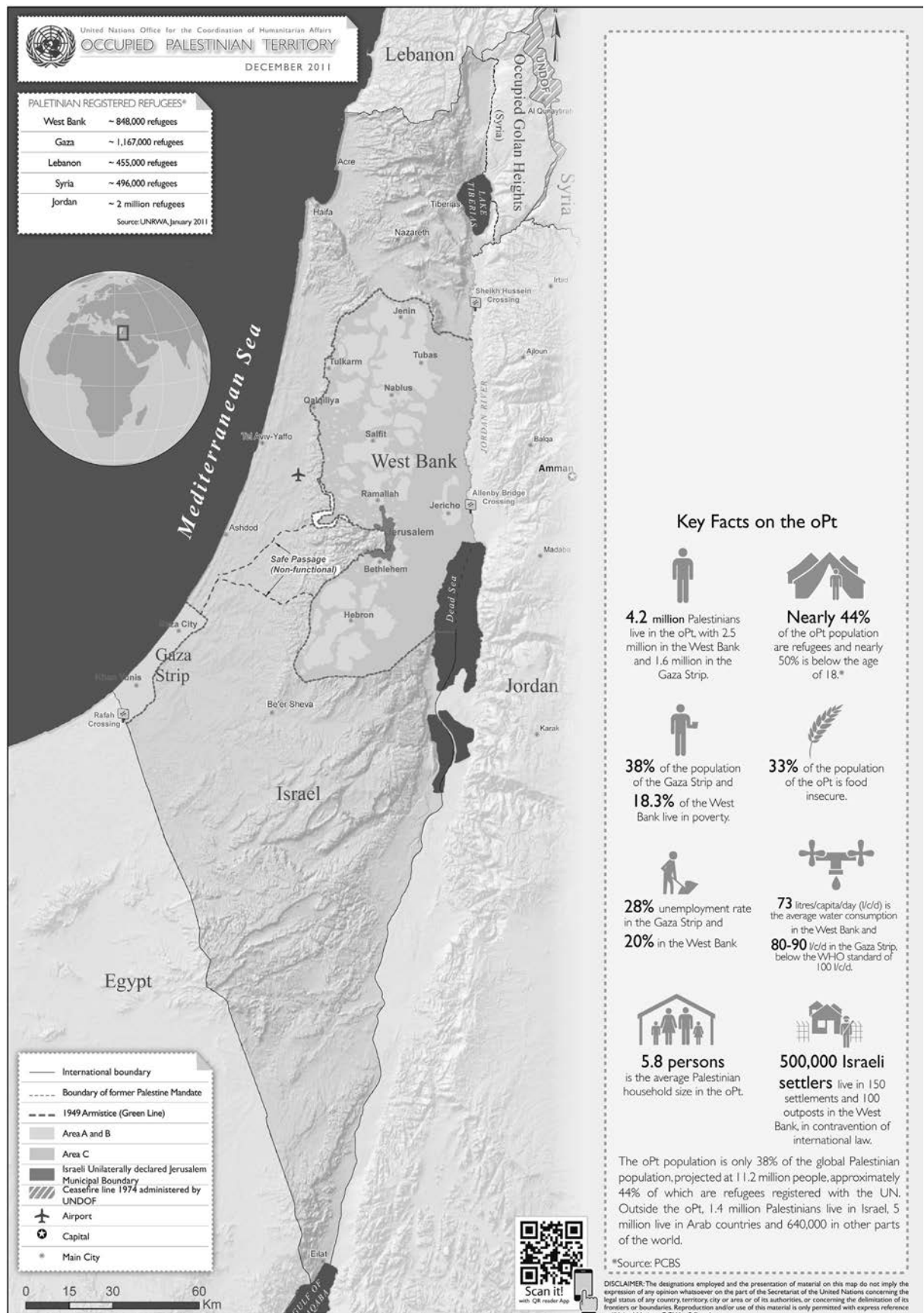
Dans l'attente de votre avis, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

[signature]

G.J. de Graaf



# Carte d'Israël et des territoires palestiniens occupés



Source: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (oPt) of the United Nations, December 2011

**Liste des abréviations utilisées**

<b>AIPAC</b>	American Israel Public Affairs Committee
<b>AIV</b>	Conseil consultatif pour les questions internationales
<b>BRICS</b>	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
<b>CAVV</b>	Commission consultative pour les questions de droit international
<b>CIJ</b>	Cour internationale de Justice
<b>CNUDM</b>	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
<b>EUPOL COPPS</b>	Mission de police de l'UE dans les territoires palestiniens
<b>OLP</b>	Organisation de libération de la Palestine
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OTAN</b>	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
<b>SEAE</b>	Service européen pour l'action extérieure
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNRWA</b>	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
<b>USSC</b>	Coordonnateur de la sécurité des États-Unis



## **Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français**

*Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.*

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12\* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000\*\**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20\* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21\* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22\* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26\* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27\* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29\* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30\* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*

- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33\* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004\*\**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004\*\**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38\* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40\* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41\* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005\*\*\**
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53\* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54\* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57\* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58\* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009\*\**
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report 'Less Pretension, More Ambition', *July 2010*
- 70\* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse, *juin 2010*
- 71\* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world, *February 2011*

- 74\* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015: les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75\* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE: perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*
- 76\* LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME: entre ambition et ambivalence, *juliet 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011\*\**
- 78\* LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE: souveraineté et capacité d'action, *janvier 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*
- 80\* DES MONDES INÉGAUX : Pauvreté, croissance, inégalités et rôle de la coopération internationale, *novembre 2012*
- 81 THE NETHERLANDS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: investing in a new relationship, *November 2012*
- 82\* INTERACTION ENTRE ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE : vers la confiance et la flexibilité, *février 2013*

### **Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs**

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003\*\*\*\**
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12\* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROIT DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18\* LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME : protectrice des droits et des libertés du citoyen, *novembre 2011*
- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: Towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: A question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: The armed forces at risk, *September 2012*

\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

\*\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

\*\*\*\* Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).