

Lettre au président du Conseil européen

A : Herman van Rompuy, président du Conseil européen (datée du 2 décembre 2010)

Lady Catherine Ashton, Haute représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité / première Vice-présidente de la Commission européenne (datée du 2 décembre 2010)

Copie : Chefs de gouvernement de l'Union européenne (datée du 6 décembre 2010)

Ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne (datée du 6 décembre 2010)

De : Groupe des anciens dirigeants européens (ELFG)

Réf : Application des Conclusions du Conseil sur le processus de paix au Moyen-Orient

L'année 2011 aura une importance déterminante pour l'avenir du Moyen-Orient, peut-être pour plusieurs années.

Le 8 décembre 2009, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne a adopté une série de « Conclusions du Conseil sur le processus de paix au Moyen-Orient ». Le document qui en a résulté, essentiellement une vision collective européenne de résolution du conflit israélo-arabe, a présenté de manière claire et concise les conditions d'une paix globale, comprenant « une solution à deux Etats au conflit israélo-palestinien ». Il a également identifié un certain nombre de termes de référence pour les négociations. Le Conseil a en outre reconnu que la paix au Moyen-Orient est « un intérêt fondamental » non seulement pour les parties de la région, mais aussi pour l'Union européenne elle-même. Avec cette déclaration, l'Union européenne a éveillé un intérêt considérable et a suscité des attentes quant à sa capacité à faire avancer le processus de paix. Elle a en effet formulé ce que la communauté internationale tout entière, y compris l'administration actuelle aux Etats-Unis, considère comme juste.

Une année s'est écoulée depuis et nous ne semblons pas plus proches d'une résolution de ce conflit. Au contraire, les évolutions sur le terrain – surtout la poursuite par Israël de la colonisation des Territoires palestiniens occupés (TPO), y compris Jérusalem Est – constituent une menace existentielle pour toute perspective d'établissement d'un Etat palestinien souverain, contigu et viable, comprenant également Gaza, et représentent par conséquent une menace existentielle proportionnelle pour une solution à deux Etats de ce conflit.

Etant données cette situation et la nécessité d'agir vite, nous considérons qu'il y va de la crédibilité même du Conseil de reprendre les principes et les conditions énoncés en décembre 2009 pour déterminer les prochaines étapes à atteindre lors de sa réunion prévue le 13 décembre 2010. Outre la confirmation du cadre et des principes qu'il a adoptés collectivement en décembre 2009, nous considérons qu'il est crucial que le Conseil identifie également des mesures concrètes en vue de donner une dimension opérationnelle à la politique approuvée par tous les membres et de progresser ainsi vers

une mise en œuvre des objectifs ayant fait l'objet d'un accord. L'Europe ne peut pas accepter que l'application de ces principes politiques soit négligée et reportée à nouveau. Le temps qui reste pour parvenir à une paix durable est presque épuisé.

Reprenant les Conclusions auxquelles le Conseil est parvenu en décembre 2009, nous détaillons ci-après des mesures et des méthodes pour les transformer en une véritable politique.

1. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Le Conseil de l'Union européenne est gravement préoccupé par l'absence de progrès dans le processus de paix au Proche-Orient. L'Union européenne appelle à la reprise urgente des négociations en vue de parvenir, dans des délais convenus, à une solution fondée sur la coexistence de deux États, avec l'État d'Israël et un État de Palestine indépendant, démocratique, d'un seul tenant et viable, coexistant dans la paix et la sécurité. Il est indispensable de parvenir à une paix globale, qui est dans l'intérêt fondamental des parties dans la région et de l'UE, sur la base des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, des principes de Madrid, notamment l'échange de territoires contre la paix, de la feuille de route, des accords précédemment conclus par les parties et de l'initiative de paix arabe.

Nous avons accueilli positivement la reprise des négociations bilatérales sous les auspices américains en septembre 2010. Seule une solution négociée à deux États permettra de satisfaire les besoins sécuritaires des deux camps. Nous sommes cependant très préoccupés par le fait qu'il n'y ait pas de cadre clair ni de termes de référence pour les discussions actuelles, et par le fait que ces dernières se sont interrompues aussitôt après avoir commencé et soient à présent au point mort, essentiellement du fait de la poursuite de la colonisation par Israël.

Même si les avantages octroyés à Israël en échange de la mise en œuvre d'un nouveau gel partiel de la colonisation pour une période limitée (tels que la fourniture d'équipements militaires sophistiqués) rendent possible la poursuite des pourparlers, rien ne garantit que ceux-ci donneront lieu à un accord de fond qui résoudrait le conflit au cours de l'année à venir. De plus, ces avantages incluent des mesures dont les Palestiniens pourraient bien penser qu'elles limiteraient leur souveraineté dans le cadre de tout accord final.

Il est parfaitement clair que sans un mouvement rapide et spectaculaire pour mettre fin à la détérioration actuelle de la situation sur le terrain, une solution à deux États – qui constitue la seule et unique option disponible en vue d'une résolution pacifique du conflit – sera de plus en plus difficile à atteindre.

Nous pensons que ceci est un sujet de préoccupation majeure. Nous recommandons par conséquent que l'Union européenne, en coopération avec les États-Unis, les Nations Unies, la fédération de Russie, la Ligue des États arabes et les autres parties intéressées, présente une proposition concrète et globale pour la résolution du conflit, qui inclurait un calendrier précis pour un l'aboutissement de ces négociations, sur la base des principes agréés de longue date par les parties susmentionnées et par la communauté internationale dans son ensemble.

Nous pensons que lors de la réunion du Conseil de décembre 2010, l'Union européenne devrait fixer une date à laquelle elle prendra des mesures supplémentaires. Elle pourrait par exemple dire qu'en l'absence de progrès d'ici à sa prochaine réunion prévue en avril 2011, le Conseil n'aura pas d'autre choix que de soumettre le problème à la communauté internationale et lui permettre d'engager des efforts et définir une vision et une stratégie pour la résolution de ce conflit.

2. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Le Conseil renouvelle son soutien aux efforts déployés par les États-Unis pour relancer les négociations sur toutes les questions relatives au statut définitif, y compris les frontières, Jérusalem, les réfugiés, la sécurité et l'approvisionnement en eau, dans le respect des accords et mémorandums conclus précédemment. L'Union européenne 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. Le Conseil rappelle que l'UE est prête à contribuer de manière substantielle aux dispositifs d'après-conflit destinés à assurer la viabilité des accords de paix, et il poursuivra les travaux entrepris sur les contributions de l'UE concernant la mise en place d'un appareil d'État, les questions régionales, les réfugiés, la sécurité et Jérusalem. Le Conseil souligne la nécessité d'un engagement accru du Quatuor et note qu'une contribution active des États arabes s'appuyant sur l'initiative de paix arabe revêt une importance cruciale.

Comme indiqué ici, l'Union européenne s'est engagée à contribuer de manière substantielle à la recherche de la paix et à sa consolidation une fois que les parties se seront mises d'accord sur les détails. Le Gouvernement d'Israël continue toutefois à entreprendre sur le terrain des mesures unilatérales qui préjugeront du résultat, voire obèrent même la possibilité de négociations sur plusieurs des questions du statut définitif identifiées ci-dessus.

En réponse à ces mesures, nous recommandons que l'Union européenne réitère sa position selon laquelle elle ne reconnaîtra aucun changement aux frontières de juin 1967 et qu'elle exprime clairement qu'un État palestinien devra exercer son contrôle souverain sur un territoire équivalent à 100 % du territoire occupé en 1967, y compris sa capitale à Jérusalem Est. Seuls des amendements mineurs et réciproques tels qu'ils pourraient être convenus entre les parties pourront légitimement être reconnus.

3. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

L'UE est prête à développer ses relations bilatérales avec l'Autorité palestinienne, compte tenu de leurs intérêts communs, y compris dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Rappelant la déclaration de Berlin, le Conseil renouvelle également son soutien aux négociations menant à la constitution d'un État palestinien, ainsi qu'à l'ensemble des efforts et démarches mis en œuvre à cet effet et rappelle qu'il est disposé, le moment venu, à reconnaître un État palestinien. Il continuera de concourir à la mise en place d'un appareil d'État palestinien, y compris par ses missions PSDC et au sein du Quatuor. L'UE soutient pleinement la mise en œuvre du programme gouvernemental de l'Autorité palestinienne intitulé "Palestine: fin de l'occupation et création de l'État", en ce qu'il représente une importante contribution à cet égard, et elle s'efforcera de faire en sorte que ce programme bénéficie d'un solide soutien international.

L'Autorité palestinienne a fait des progrès impressionnants dans la mise en œuvre de son Plan de gouvernement et dans le développement des infrastructures d'un Etat palestinien. Le soutien et l'assistance de l'Union européenne ont été essentiels à ce succès. A ce jour, l'Union européenne et les Etats membres ont investi quelque 8 milliards d'euros dans le processus de paix, essentiellement sous la forme d'une assistance à l'Autorité palestinienne, aux institutions palestiniennes et au développement des infrastructures dans les Territoires palestiniens occupés. En demeurant le principal contributeur à cette entreprise, l'Union européenne souligne l'intérêt crucial qu'a l'Europe à l'établissement d'un Etat palestinien et à la mise en œuvre d'une solution à deux Etats.

Parce que l'Autorité palestinienne existe et opère sous occupation militaire israélienne, nous ne pouvons pas attendre des Palestiniens qu'ils établissent leur Etat sans poursuite de l'assistance internationale, tant politique qu'économique.

Nous sommes par conséquent fermement convaincus que l'Union européenne doit agir en prenant davantage l'initiative dans ses relations avec les Etats-Unis, Israël et les autres parties pour promouvoir la réalisation de cet objectif.

4. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Rappelant la position de l'UE exprimée lors du Conseil d'association de juin 2009, le Conseil réaffirme qu'il est prêt à développer ses relations bilatérales avec Israël dans le cadre de sa politique européenne de voisinage. L'UE réitère son attachement à la sécurité d'Israël et à sa pleine intégration dans la région, considérant que le meilleur moyen de les garantir est la paix entre Israël et ses voisins.

Au cours des douze derniers mois, l'Union européenne a continué à développer ses relations bilatérales avec Israël dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) tout en lui fournissant un soutien additionnel dans d'autres enceintes, en appuyant par exemple son accession à l'OCDE. Pourtant Israël a poursuivi la construction de colonies dans les Territoires palestiniens occupés, y compris à Jérusalem Est, et a refusé de négocier sérieusement la fin de l'occupation et l'établissement d'un Etat palestinien souverain et indépendant.

L'Union européenne a toujours affirmé que les colonies sont illégales, mais elle n'a pas sanctionné de quelque manière l'expansion continue et systématique des colonies israéliennes dans les Territoires palestiniens occupés, y compris à Jérusalem Est.

Nous sommes donc fermement convaincus que l'Union européenne doit affirmer très clairement qu'il n'y aura ni renforcement ni rehaussement de l'accord d'association UE-Israël ainsi que des autres accords et programmes bilatéraux tant que la colonisation ne sera pas gelée.

Nous recommandons par ailleurs dans les termes les plus forts possibles que l'Union européenne examine les implications légales pour l'UE de la poursuite de l'application par Israël des accords bilatéraux aux Israéliens et aux entités israéliennes dans les Territoires palestiniens occupés, c'est-à-dire dans les zones situées hors des frontières internationalement reconnues de l'Etat d'Israël. Nous estimons nécessaire que l'UE ajoute à ces accords des clauses de sauvegarde excluant leur application aux Territoires

occupés, afin de s'assurer que ces entités interdites par le droit international et considérées illégales par la politique de l'UE, telles que les colonies, soient effectivement exclues des privilèges européens et ne bénéficient pas des dispositions privilégiées prévues dans ces accords. Nous estimons nécessaire que l'UE mette fin à l'importation de produits issus des colonies qui sont, en contravention des normes d'étiquetage européennes, estampillées comme étant en provenance d'Israël. Nous considérons qu'il est tout simplement inexplicable que de tels produits jouissent encore des avantages liés aux accords commerciaux préférentiels conclus entre l'UE et Israël.

5. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Tout en appelant à l'adoption de nouvelles mesures de confiance concrètes, le Conseil prend note avec satisfaction de la récente décision du gouvernement israélien concernant le gel partiel et temporaire de la colonisation, qui constitue un premier pas dans la bonne direction, et il espère que cela contribuera à la reprise de négociations constructives.

La suspension partielle et temporaire de la construction dans les colonies par le Gouvernement d'Israël a expiré en septembre 2010, et Israël a depuis lors repris ou annoncé la construction d'environ 2 000 nouvelles unités de logement dans les colonies, en particulier à Jérusalem Est et dans ses environs.

L'UE a déclaré sans équivoque depuis des décennies que les colonies dans les Territoires palestiniens occupés sont illégales, mais Israël a continué à les construire. Comme tout autre Etat, Israël doit être tenu pour responsable de ses actes. C'est la crédibilité de l'UE qui est en jeu.

6. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

L'évolution de la situation sur le terrain joue un rôle crucial pour créer des conditions favorables au succès des négociations. Le Conseil rappelle que les colonies de peuplement et la barrière de séparation ont été érigées sur des terres occupées, que la démolition de maisons et les expulsions sont illégales au regard du droit international, qu'elles constituent un obstacle à la paix et menacent de rendre impossible une solution fondée sur la coexistence de deux États. Le Conseil demande instamment au gouvernement israélien de mettre immédiatement fin à toutes les activités d'implantation, à Jérusalem-Est et dans le reste de la Cisjordanie, y compris l'extension naturelle des colonies, et de démanteler toutes les colonies de peuplement sauvages installées depuis mars 2001.

La position de l'UE ne pourrait être plus claire, mais – comme nous l'avons dit plus haut – le fait de ne pas agir conformément à celle-ci face aux violations et au mépris dont fait preuve Israël affaiblit l'UE et porte atteinte à sa crédibilité quant à sa capacité à faire respecter le droit international.

7. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

L'UE accueille avec satisfaction les mesures prises par Israël pour assouplir les restrictions imposées à la liberté de mouvement en Cisjordanie, qui ont contribué à la croissance économique. Notant que de nombreux points de contrôle et barrages routiers restent en place, le Conseil demande que les déplacements et l'accès soient

encore améliorés, de manière durable. Le Conseil engage également l'Autorité palestinienne à poursuivre ses efforts pour améliorer l'ordre public.

Conformément à cette Conclusion, le Conseil devrait indiquer dans quelle mesure il estime que les parties ont rempli leur rôles respectifs ou failli à leurs engagements pour permettre le développement de l'économie palestinienne et le maintien de l'ordre public au sein des Territoires palestiniens occupés.

8. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Le Conseil est profondément préoccupé par la situation à Jérusalem-Est. À la lumière des incidents récents, il invite l'ensemble des parties à s'abstenir de toute provocation. Le Conseil rappelle qu'il n'a jamais reconnu l'annexion de Jérusalem-Est. Si l'on veut parvenir à une paix véritable, il faut trouver un moyen de résoudre par la voie de négociations la question du statut de Jérusalem comme future capitale de deux États. Le Conseil appelle à la réouverture des institutions palestiniennes à Jérusalem, conformément à la feuille de route. Il demande également au gouvernement israélien de mettre un terme à tous les actes de discrimination commis à l'encontre des Palestiniens de Jérusalem-Est.

La situation à Jérusalem Est a continué à se détériorer au cours de l'année écoulée avec, par exemple, l'éviction forcée de familles palestiniennes de leurs foyers. Elle représente aujourd'hui le point le plus sensible et la plus grande menace pour la résolution du conflit israélo-palestinien.

Nous pensons par conséquent qu'une délégation de haut niveau de l'UE, conduite par la Haute représentante pour la politique étrangère et de sécurité et incluant les ministres des Affaires étrangères de l'UE, devrait visiter Jérusalem Est dans les meilleurs délais pour attirer l'attention sur l'érosion de la présence palestinienne dans la zone. Elle devrait ensuite rendre compte de sa visite à l'UE et fournir une liste de propositions pour mettre un terme à la détérioration de la situation sur le terrain et inverser cette tendance.

9. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Gravement préoccupé par la situation à Gaza, le Conseil demande instamment que soit intégralement mise en œuvre la résolution 1860 du Conseil de sécurité des Nations unies et appelle au plein respect du droit humanitaire international. Dans ce contexte, le maintien du bouclage est inacceptable et contre-productif du point de vue politique. Il a eu un impact dévastateur sur l'économie du secteur privé et a dégradé l'environnement naturel, notamment l'eau et d'autres ressources naturelles. L'UE renouvelle ses appels en faveur de l'ouverture immédiate, durable et sans condition de points de passage pour que l'aide humanitaire puisse parvenir à Gaza et que les marchandises et les personnes puissent y entrer et en sortir. Dans ce contexte, le Conseil demande l'application intégrale de l'accord sur les déplacements et l'accès. Si la situation actuelle est susceptible de profiter aux extrémistes, la population civile, dont la moitié a moins de dix-huit ans, souffre quant à elle. Pleinement conscient des besoins légitimes d'Israël en matière de sécurité, le Conseil continue de demander la cessation complète de toutes les violences et de l'introduction en fraude d'armes à Gaza. Il demande aux ravisseurs du soldat israélien Gilad Shalid de libérer ce dernier sans délai.

Ayant considéré le bouclage de la bande de Gaza « inacceptable et contre-productif » et appelé à « la pleine mise en œuvre de l'accord sur les déplacements et l'accès », l'UE devrait à présent trouver les moyens d'ouvrir les frontières de Gaza au commerce normal, y compris entre la bande de Gaza et la Cisjordanie. Nulle part dans les Conclusions du Conseil de 2009 le Conseil ne conditionne de telles étapes au règlement des différends inter-palestiniens relatifs au contrôle des frontières. L'UE pourrait par conséquent jouer un rôle pionnier dans la recherche d'une solution temporaire, dans l'attente de la formation d'un gouvernement palestinien d'union ou d'une autre forme d'accord palestinien sur la gestion de l'administration interne à Gaza.

10. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Le Conseil exhorte tous les Palestiniens à encourager la réconciliation autour du président Mahmoud Abbas, à soutenir les efforts de médiation déployés par l'Égypte et la Ligue arabe, et à empêcher une division permanente entre la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et Gaza. Le Conseil accueillera favorablement l'organisation d'élections palestiniennes libres et régulières lorsque les conditions le permettront.

L'UE pourrait contribuer au règlement des différends palestiniens en insistant sur le fait qu'elle tient à promouvoir une société palestinienne démocratique à travers un processus de construction nationale (plutôt qu'à travers la seule construction d'un Etat et d'institutions) et en énonçant les mesures positives qu'elle serait prête à adopter pour saluer la formation éventuelle d'un gouvernement d'union palestinien incluant toutes les parties prêtes à respecter un cessez-le-feu, l'aide au développement étant alors attribuée aussi bien à Gaza qu'à la Cisjordanie.

11. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

Une paix globale doit inclure un règlement entre Israël et la Syrie et entre Israël et le Liban. En ce qui concerne le volet syrien, l'UE se félicite des déclarations récentes d'Israël et de la Syrie confirmant leur volonté de progresser vers la paix et soutient tous les efforts déployés en vue de relancer les discussions entre les deux pays.

Outre réitérer le contenu de cette Conclusion, l'UE pourrait également mettre en garde contre la possibilité que la crise actuelle au Liban échappe à tout contrôle et identifier des moyens de contribuer à éviter cela.

12. Ainsi que l'a déclaré le Conseil en décembre 2009 :

L'UE rappelle qu'un règlement global du conflit israélo-arabe requiert une approche régionale et continuera de travailler en ce sens, conformément aux conclusions du Conseil de juin 2009, en utilisant à cet effet tous les instruments dont elle dispose. L'UE invite également l'ensemble des acteurs régionaux à adopter des mesures de confiance afin de favoriser la confiance mutuelle et encourage les pays arabes à être prêts sur le plan tant politique que financier à aider l'Autorité palestinienne et les réfugiés palestiniens, par l'intermédiaire de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

En conclusion, notre Groupe souhaite souligner que l'investissement de l'UE dans la construction des bases d'une solution à deux Etats a été très important au cours des

deux dernières décennies, notamment en termes d'argent provenant des contribuables européens. L'UE devrait prendre toutes les mesures possibles pour justifier cet investissement et agir dans le véritable intérêt de l'Europe, mais si aucun progrès politique n'est fait, des dépenses supplémentaires – exceptées celles servant des buts humanitaires – seront dérisoires. Dans ces circonstances, Israël devrait être appelé à assumer ses obligations en tant que puissance occupante. D'autres questions que les dépenses inutiles importent davantage cependant. Les relations de l'UE avec les parties directement impliquées dans le conflit ne sont pas les seules en jeu ; sont également en jeu ses relations avec la communauté arabe au sens large, avec laquelle l'UE jouit de relations diplomatiques et commerciales positives.

Nous pensons que de nombreux Arabes et que d'importantes personnalités israéliennes souhaitent que l'UE joue un rôle plus actif dans la résolution du conflit et traduise dans les faits sa position déclarée. De hautes personnalités aux Etats-Unis nous indiquent également que le meilleur moyen de soutenir les efforts du président Obama est de définir un prix à payer pour les attitudes et politiques qui vont à l'encontre des positions que le président des Etats-Unis lui-même préconise. Partout, nous voyons croître les attentes de ceux qui souhaitent que l'Europe soit à la hauteur de ses engagements et s'active pour partager avec d'autres membres de la communauté internationale la responsabilité de travailler en faveur de la justice et de la paix en ce moment décisif.

Signataires :

Ancien Vice-Président de la Commission européenne **Chris Patten** (co-président), ancien ministre des Affaires étrangères **Hubert Védrine** (co-président), ancien Premier ministre **Andreas van Agt**, ancien ministre des Finances et ancien Vice-Président de la Commission européenne **Frans Andriessen**, ancien Premier ministre **Giuliano Amato**, ancien ministre et ancien Vice-Premier ministre **Laurens Jan Brinkhorst**, ancien ministre des Affaires étrangères et ancien commissaire de l'UE **Hans van den Broek**, ancien ministre des Affaires étrangères **Hervé De Charrette**, ancien ministre des Affaires étrangères **Roland Dumas**, ancien commissaire européen **Benita Ferrero-Waldner**, ancien Premier ministre **Felipe Gonzales**, ancien ministre des Affaires étrangères **Teresa Patricia Gouveia**, ancien Vice-Premier ministre **Lena Hjelm-Wallén**, ancien Premier ministre **Lionel Jospin**, ancien ministre et sénateur **Jean Francois-Poncet**, ancien Président de la Commission européenne et ancien Premier ministre **Romano Prodi**, ancien Président **Mary Robinson**, président du Parti social démocrate suédois **Mona Sahlin**, ancien Chancelier **Helmut Schmidt**, ancien ministre et membre du Parlement **Clare Short**, ancien Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune **Javier Solana**, ancien Premier ministre **Thorvald Stoltenberg**, ancien directeur général de l'OMC **Peter D. Sutherland**, ancien ministre des Affaires étrangères **Erkki Tuomioja**, ancien Président **Vaira Vike-Freiberga**, ancien Président **Richard von Weizsäcker**.