

N° 440

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne présentée par M. Michel BILLOUT et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'**étiquetage des produits issus des colonies israéliennes**,*

Par MM. Louis NÈGRE et Simon SUTOUR,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle

Voir le numéro :

Sénat : 374 (2015-2016)

SOMMAIRE

EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. L'UNION EUROPÉENNE ET LES COLONIES ISRAÉLIENNES.....	7
A. UNE APPROCHE CONSTANTE ET SANS ÉQUIVOQUE DE LA QUESTION.....	7
B. L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ASSOCIATION AUX COLONIES	8
1. <i>Les accords d'association avec Israël et les Territoires palestiniens</i>	8
2. <i>Le cas spécifique des colonies israéliennes</i>	9
3. <i>Une application consacrée par la Cour de justice</i>	10
C. UNE « PRATIQUE » EUROPÉENNE DE PLUS EN PLUS SENSIBLE À LA QUESTION DES COLONIES	11
1. <i>La question des colonies et le droit dérivé</i>	11
2. <i>La communication interprétative du 11 novembre 2015</i>	12
D. LE PROBLÈME DE LA TRAÇABILITÉ.....	14
II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	15
A. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS SOULEVÉS PAR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	15
B. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE N° 374	16
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE	23
CARTE.....	25

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Conformément à l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat, votre commission des affaires européennes est chargée d'examiner la proposition de résolution européenne n° 374 (2015-2016) sur l'étiquetage des produits issus des colonies israéliennes, présentée par M. Michel Billout et plusieurs de ses collègues le 5 février 2016.

Ce texte s'inscrit dans un contexte marqué par l'adoption, en novembre 2015, d'une communication interprétative de la Commission européenne relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis juin 1967. Celle-ci reprend la position constante de l'Union européenne régulièrement réaffirmée depuis 2001 en la matière dans le cadre de l'application des accords d'association avec Israël et les territoires palestiniens. La Commission européenne comme le Conseil et la Cour de justice jugent les colonies illégales au regard du droit internationale et entendent mettre en œuvre effectivement et pleinement la législation en vigueur et les accords bilatéraux applicables aux produits qui en sont issus.

Vos rapporteurs présenteront les positions du Conseil et ses traductions dans le droit dérivé ou dans les communications de la Commission européenne avant d'explicitier leur position sur la présente proposition de résolution européenne.

I. L'UNION EUROPÉENNE ET LES COLONIES ISRAËLIENNES

L'Union européenne, qui a signé un accord d'association avec Israël en 1995, est le premier partenaire commercial de ce pays. Les échanges commerciaux s'élevaient ainsi à 30 milliards d'euros en 2014, contre 155 millions d'euros avec les Territoires palestiniens. Les importations de produits en provenance de ce pays représentent 13 milliards d'euros. La Commission européenne ne dispose pas de statistiques précises sur la part provenant des territoires occupés et plus précisément des colonies. Le montant ne dépasserait pas 300 millions d'euros annuels selon des estimations qu'elle relaie. Le montant des exportations des Territoires palestiniens vers l'Union européenne était, de son côté, évalué à 15 millions d'euros en 2012.

A. UNE APPROCHE CONSTANTE ET SANS ÉQUIVOQUE DE LA QUESTION

Les conclusions du Conseil « Affaires étrangères » du 8 décembre 2009 constituent les fondements de l'approche de l'Union européenne sur le conflit israélo-palestinien. Outre un soutien à la mise en place d'un État palestinien, elles insistent sur le fait que l'Union européenne ne reconnaîtra aucune modification du tracé des frontières d'avant 1967 qui n'aurait pas été approuvée par les parties y compris en ce qui concerne Jérusalem. Le plateau du Golan, la bande de Gaza et la Cisjordanie – dont Jérusalem-Est – ne font donc pas partie du territoire israélien aux yeux de l'Union européenne et sont considérés comme des territoires occupés.

Les conclusions du Conseil « Affaires étrangères » du 13 décembre 2010 sont plus précises en ce qui concerne les colonies. Elles relayent un « *point de vue (...) clair* » : les colonies de peuplement, y compris celles de Jérusalem-Est, sont « *illégalles au regard du droit international et constituent un obstacle à la paix* ».

Le Conseil « Affaires étrangères » du 14 mai 2012 affine cette position en insistant sur la détermination de l'Union européenne et des États membres à mettre en œuvre effectivement et pleinement la législation 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.

Les conclusions du Conseil « Affaires étrangères » du 10 décembre 2012 insistent, quant à elles, sur la nécessité de faire en sorte que, conformément au droit international, tous les accords entre l'État d'Israël et l'Union européenne indiquent clairement et expressément qu'ils ne s'appliquent pas aux territoires occupés.

Condamnant les activités récentes d'implantation de colonies de

peuplement à Jérusalem-Est qui hypothèquent sérieusement la perspective de voir Jérusalem devenir la capitale des deux États, le Conseil « Affaires étrangères » du 17 novembre 2014 insiste sur le fait qu'elles sont illégales au regard du droit international. L'Union européenne entend suivre de près l'évolution de la situation ainsi que ses répercussions d'une façon générale, et demeure prête à prendre de nouvelles mesures afin de protéger la viabilité de la solution fondée sur la coexistence de deux États.

La position de l'Union européenne sur le statut des territoires occupés et la question des colonies apparaît donc claire et sans équivoque. Elle a été précisée ces dernières années et trouve un prolongement dans les modalités d'application de l'accord d'association.

Le Parlement européen a appuyé cette position dans la résolution qu'il a adoptée le 10 septembre 2015 sur le rôle de l'Union européenne dans le processus de paix au Proche-Orient. Il insiste notamment sur l'inapplicabilité des accords passés entre Israël et l'Union européenne aux territoires occupés et salue l'esprit de différenciation entre Israël et ses activités dans lesdits territoires¹.

B. L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ASSOCIATION AUX COLONIES

1. Les accords d'association avec Israël et les Territoires palestiniens

La question de l'origine des produits importés d'Israël est en principe couverte par l'accord d'association signé avec l'Union européenne et entré en vigueur le 1^{er} juin 2000. Aux termes de l'article 8, les droits de douane à l'importation et à l'exportation sont supprimés ainsi que les taxes d'effet équivalent. La notion de produits originaires était, quant à elle, détaillée au sein du protocole n° 4 annexé à l'accord. Le champ d'application est défini à l'article 83 de l'accord et concerne « le territoire de l'État d'Israël », sans autre précision. Ce protocole a été modifié en décembre 2005². **Une nouvelle étape aurait dû être franchie avec l'octroi d'un statut privilégié.** Cette option avait été retenue lors du Conseil d'association bilatéral du 16 juin 2008. L'opération militaire israélienne à Gaza (« Plomb durci ») a cependant suspendu les négociations. Leur reprise est conditionnée à l'avancée du processus de paix avec l'Autorité palestinienne.

L'accord d'association avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) est, quant à lui, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1997. Les articles 5 et 6 dudit accord prévoient qu'aucun droit de douane ni aucune

¹ Résolution du Parlement européen du 10 septembre 2015 sur le rôle de l'Union européenne dans le processus de paix au Proche-Orient (2015/2685(RSP)).

² Décision n° 2/2005 du Conseil d'association Union européenne-Israël du 22 décembre 2005 modifiant le protocole n° 4 à l'accord euro-méditerranéen, relatif à la définition de notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative.

taxe d'effet équivalent n'est introduit dans les échanges commerciaux entre l'Union européenne d'un côté et la bande de Gaza et la Cisjordanie de l'autre. Les produits originaires de ces deux régions sont admis à l'importation au sein de l'Union européenne, sans restrictions quantitatives ni mesures d'effets équivalents. L'article 73 insiste sur le champ territorial de l'accord en ciblant expressément la Cisjordanie et la bande de Gaza.

Afin d'appuyer l'initiative américaine d'une relance du processus de paix, l'Union européenne a annoncé son souhait, le 16 décembre 2013, de contribuer de manière substantielle aux dispositifs d'après-conflit pour assurer la viabilité d'un accord de paix. Un ensemble de mesures de soutien en matière politique et économique et dans le domaine de la sécurité pourrait être mis en place en cas d'accord définitif sur le statut de la Palestine. Elle devrait ainsi proposer à Israël et au futur État de Palestine un partenariat spécial privilégié qui comprendrait notamment un accès accru aux marchés européens, le resserrement des liens dans les domaines culturel et scientifique, des échanges et des investissements facilités, ainsi qu'une promotion des relations entre entreprises. Il serait également proposé aux deux États de renforcer le dialogue politique et la coopération en matière de sécurité.

2. Le cas spécifique des colonies israéliennes

La portée de l'accord avec Israël a été précisée dans un avis aux importateurs publié par la Commission européenne en novembre 2001. Aux termes de celui-ci, les produits originaires de colonies de peuplement implantées en Cisjordanie, dans la bande de Gaza ou à Jérusalem-Est ou sur les hauteurs du Golan ne sont pas concernés par la suppression des tarifs douaniers avec l'Union européenne¹.

Par ailleurs, aux termes d'un arrangement trouvé entre l'Union européenne et Israël sur l'application du protocole n° 4, tous les certificats de circulations et toutes les déclarations sur factures délivrés ou établis en Israël doivent porter, depuis le 1^{er} février 2005, le code postal et le nom de la ville, du village ou de la zone industrielle conférant le caractère originaire de la marchandise. Le régime préférentiel prévu pour les produits originaires d'Israël sera refusé aux produits pour lesquels la preuve de l'origine indique que l'opération conférant le caractère originaire à la marchandise a eu lieu dans une localité située sur les territoires placés sous administration israélienne depuis juin 1967.

Depuis août 2012, la liste tenue à jour des localités exclues et de leur code postal peut désormais être consultée sur le site web thématique de la

¹ *Avis aux importateurs du 23 novembre 2001 – Importations effectuées d'Israël dans la Communauté (2001/C 328/04).*

Commission consacré à l'union douanière ou peut être obtenue auprès des autorités douanières des États membres¹.

3. Une application consacrée par la Cour de justice

La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie en 2008 d'un litige opposant la firme Brita, établie en Allemagne, aux services des douanes de Hambourg. La société importait d'Israël des gazéificateurs d'eau ainsi que des accessoires et des sirops et demandait, en conséquence, la préférence tarifaire prévue par l'accord d'association signée avec l'Union européenne, certificat des autorités douanières israéliennes à l'appui. Après enquête, il est apparu que ces marchandises étaient produites par la société Soda-Club, dont le site de production est implanté au sein d'une colonie de peuplement à Mishor Adumin, en Cisjordanie, à l'est de Jérusalem. Il a été décidé, en conséquence, de procéder au recouvrement *a posteriori* des droits de douane, soit 19 155,46 euros, suscitant un recours en annulation de la part de la société Brita. La juridiction de renvoi a alors estimé que sa décision dépendait de l'interprétation des accords d'association entre l'Union européenne, Israël et l'OLP.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 25 février 2010, la Cour estime qu'interpréter l'accord avec Israël de telle sorte que les autorités israéliennes seraient investies de compétences douanières à l'égard de produits originaires de Cisjordanie revient à priver les autorités douanières palestiniennes des compétences qui lui sont dévolues dans le cadre de l'accord avec l'Union européenne². Une telle interprétation va à l'encontre du principe de droit international général, selon lequel les traités ne doivent ni nuire ni profiter à des sujets tiers (« *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* »). Le certificat délivré par les autorités douanières israéliennes ne saurait se substituer à celui des autorités douanières palestiniennes et ne peut donc être considéré comme valide. La Cour insiste sur le fait que ledit certificat doit, en outre, comporter des renseignements suffisants pour déterminer l'origine des produits, sous peine de ne pas se voir appliquer la préférence tarifaire. La Cour rappelle par ailleurs que l'Union européenne considère que les produits obtenus dans les localités placées sous administration israélienne depuis 1967 ne bénéficient pas du traitement préférentiel établi dans le cadre de l'accord d'association avec Israël.

¹ Avis aux importateurs du 3 août 2012 – Importations effectuées en provenance d'Israël à destination de l'UE (2012/C 232/03).

² Cour de justice de l'Union européenne, arrêt *Firma Brita GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Hafen*, 25 février 2010.

C. UNE « PRATIQUE » EUROPÉENNE DE PLUS EN PLUS SENSIBLE À LA QUESTION DES COLONIES

1. La question des colonies et le droit dérivé

L'exclusion des colonies du champ d'application de l'accord Union européenne-Israël est clairement réaffirmée dans la législation européenne via un règlement de 2013 concernant les normes de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes. Aux termes de celui-ci, la couverture territoriale des certificats de conformité aux normes de commercialisation européennes est limitée au territoire de l'État d'Israël à l'exclusion des territoires sous administration israélienne depuis juin 1967¹. Israël ne peut, dans ces conditions, délivrer des certificats de conformité pour des légumes et fruits frais provenant des territoires occupés. Un règlement adopté en 2014 est venu compléter ce dispositif dans le domaine des volailles en indiquant que la couverture géographique des certificats des autorités vétérinaires israéliennes était limitée au territoire de l'État d'Israël, à l'exclusion des territoires occupés, conformément au droit international². Dans la foulée, l'Union européenne a notifié à Israël, le 22 mai 2014, la fin de la reconnaissance des contrôles vétérinaires israéliens sur les produits d'origine animale menés dans les territoires occupés à compter du 1^{er} septembre 2014. Cette disposition a conduit Israël à cesser l'exportation de ces produits en provenance des colonies à partir de novembre 2014.

Ces mesures avaient été précédées en juillet 2013 de lignes directrices relatives à l'éligibilité aux subventions, prix et instruments financiers de l'Union européenne des entités israéliennes établies dans les territoires occupés. S'appliquant principalement au domaine de la recherche, celles-ci établissent des principes clairs :

- seules les entités israéliennes dont le lieu d'établissement est situé à l'intérieur des frontières d'avant 1967 sont considérées comme éligibles aux prix, subventions et aux instruments financiers ;

- les activités déployées par les entités israéliennes sont éligibles si elles ne se déroulent pas, même partiellement, dans les territoires occupés. Il convient de relever une distinction entre prix et subventions d'un côté et instruments financiers de l'autre. Dans le premier cas, seule l'activité éligible est prise en compte alors que dans le second cas, toutes les activités de l'entité qui sollicitent un prêt, une garantie ou une participation sont étudiées.

¹ Règlement d'exécution (UE) n° 594/2013 du 21 juin 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 en ce qui concerne les normes de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes et rectifiant ce règlement d'exécution.

² Règlement d'exécution (UE) n° 166/2014 du 17 février 2014 modifiant le règlement (CE) n° 798/2008 en ce qui concerne les exigences de certification applicables à l'importation dans l'Union de viandes de ratites d'élevage destinées à la consommation humaine et les inscriptions relatives à Israël et à l'Afrique du Sud figurant sur la liste des pays tiers ou territoires.

Le lieu d'établissement est l'adresse légale d'enregistrement de l'entité, confirmée par une adresse postale précise correspondant à un emplacement physique concret. Le recours à une boîte postale n'est pas autorisé.

Chaque entité israélienne candidate doit donc adresser une déclaration sur l'honneur pour pouvoir bénéficier de prix, de subventions ou d'instruments financiers. Ce document doit indiquer que la demande est conforme aux lignes directrices.

Les activités destinées à permettre la mise en œuvre de la politique de l'Union européen dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient ou celles en faveur de la protection humanitaire sont exclues du champ d'application des lignes directrices.

L'adoption de ces lignes directrices est intervenue dans un contexte particulier, celui de l'entrée en vigueur, en janvier 2013, du protocole relatif à l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) et la signature, le 8 juin 2014, d'un nouvel accord de coopération en matière de recherche associé au programme « Horizon 2020 ». Les négociations autour de l'ACAA ont donné lieu à de vifs débats au Parlement européen quant à son champ d'application. Les députés s'interrogeaient notamment sur la provenance des produits industriels, estimant que l'ACAA ne pouvait légitimer implicitement l'occupation des territoires palestiniens.

2. La communication interprétative du 11 novembre 2015

La Commission européenne a présenté, le 11 novembre 2015, une communication interprétative relative à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis 1967. Conformément au droit international, le plateau du Golan, la bande de Gaza et la Cisjordanie (dont Jérusalem-Est) ne sont pas considérés par l'Union européenne comme faisant partie du Territoire israélien. L'Union européenne s'est, à plusieurs reprises, prononcé contre une modification du tracé des frontières antérieur à 1967.

Le droit européen impose pour un certain nombre de produits la mention de l'origine. Il s'agit notamment des produits cosmétiques, des fruits et légumes frais, du poisson, du vin, du miel, de l'huile d'olive, du bœuf et du veau, de la viande de volaille préemballée importée de pays tiers et des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcines. L'origine doit être correcte et ne saurait induire le consommateur en erreur. Dans les cas où la mention de l'origine n'est pas obligatoire, une directive de 2005 rappelle qu'en cas de mention volontaire, l'information doit, là encore, être correcte et ne peut induire le consommateur en erreur¹.

¹ Directive n° 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

La Commission rappelle par ailleurs que l'indication d'origine devient obligatoire :

- en ce qui concerne les denrées alimentaires, si l'omission de cette mention induit le consommateur en erreur quant à la véritable origine du produit ;

- en ce qui concerne les autres marchandises, lorsque l'omission conduit le consommateur à prendre une décision commerciale qu'il n'aurait pas prise autrement.

Les États membres sont tenus de vérifier la bonne application de la législation sur les indications d'origine.

Dans ces conditions, l'indication « produit en Israël » n'est pas considérée comme correcte par la Commission européenne dès lors que ces produits sont issus des territoires occupés, *a fortiori* s'ils sont en provenance de colonies de peuplement. La Commission européenne propose de fait deux types de mentions :

- « produit originaire de Cisjordanie (produit palestinien) », « produit originaire de Gaza » ou « produit originaire de Palestine » pour les produits issus des territoires occupés mais non originaires des colonies de peuplement ;

- « produit originaire de Cisjordanie (colonie israélienne) » ou « produit originaire du Plateau du Golan (colonie israélienne) » pour les produits issus des colonies de peuplement.

Il s'agit de suggestions de la part de la Commission européenne. Cette communication ne crée pas, selon elle, de nouvelles normes en la matière et vise simplement à respecter la législation existante. Il ne saurait, à ses yeux, être question de mettre en place un boycott ou une interdiction des produits mais juste à permettre au citoyen européen d'effectuer un achat en conscience. Cette décision est, de fait, purement technique et ne s'inscrit pas en soutien au mouvement international BDS (Boycott, Désinvestissement, Sanctions) lancé en juillet 2005 à Paris par 170 ONG palestiniennes, ou au mouvement belge à vocation européenne CNCD-11.11.11, composé d'une vingtaine d'associations et à l'origine de l'initiative « *Made in illegality* »¹. Aucune disposition n'est, cependant, prise pour améliorer le traçage des produits alors même que les mesures introduites en 2005 peinent à prouver leur efficacité, comme en témoigne l'affaire *Brita*.

La publication de cette communication fait suite à l'envoi, le 13 avril 2015, d'une lettre signée par 16 ministres des affaires étrangères - dont le ministre français- et adressée à la Haute-représentante pour les

¹ Le mouvement s'appuie sur le rapport publié en février 2014 par François Dubuisson, professeur de droit international au sein du Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles (ULB) : Les obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres concernant les relations avec les colonies israéliennes.

affaires étrangères et la politique de sécurité¹. Le document dénonçait l'expansion continue des colonies israéliennes et considérait l'étiquetage différencié comme la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne en faveur de la solution à deux États. Cette demande avait déjà été exprimée deux ans plus tôt².

Trois États membres ont déjà mis en place des lignes directrices destinées à distinguer l'origine des produits en provenance d'Israël : le Royaume-Uni (depuis 2009), le Danemark (depuis 2012) et la Belgique (depuis 2014).

D. LE PROBLÈME DE LA TRAÇABILITÉ

La mise en place d'un étiquetage différencié ne saurait résoudre le problème de la traçabilité du produit. L'arrêt *Brita* a souligné les difficultés à éviter que des produits des colonies bénéficient du tarif préférentiel :

- des sociétés exportatrices peuvent indiquer l'adresse du siège social en lieu et place du lieu de production ;

- d'autres mélangent les lots issus des territoires occupés et ceux provenant d'Israël.

La charge de la vérification repose, par ailleurs, sur les autorités douanières nationales qui ne sont pas toujours en mesure de vérifier l'ensemble des cargaisons.

La presse israélienne relevait, par ailleurs, en août 2014, que les exportations de produits agricoles provenant de colonies passaient ainsi par le biais d'entreprises suisses³.

L'intérêt des dispositifs adoptés depuis 2005 ne saurait par ailleurs être surestimé. Une réorganisation du marché israélien en fonction de l'étiquette de provenance est ainsi souvent évoquée, les produits des colonies étant exportés vers la Chine ou l'Inde.

¹ Outre la France, l'Autriche, la Belgique, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède ont également signé cette lettre, à la différence de l'Allemagne.

² La lettre adressée en avril 2013 était signée par 13 pays : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Slovaquie.

³ L'industrie alimentaire israélienne recherche des solutions aux sanctions européennes contre les colonies, Haaretz, 20 août 2014.

II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

A. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS SOULEVÉS PAR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

La proposition de résolution européenne déposée par Michel Billout et ses collègues, membres du groupe interparlementaire France-Palestine, a pour ambition de s'inscrire dans une démarche européenne concernant l'étiquetage des produits issus des territoires européens. La question de la provenance apparaît à leurs yeux cruciale alors qu'un nombre croissant de citoyens accordent une importance grandissante à l'origine des produits qu'ils consomment.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution européenne prévoit, dans ces conditions, la distinction entre « produits de Cisjordanie (produits palestiniens) », « produits de Cisjordanie (produits en colonie israélienne) » et « produits d'Israël ». Cette distinction n'est pas loin de s'apparenter à celle préconisée par la communication interprétative de la Commission européenne. L'exposé des motifs de la proposition l'éloigne pourtant puisqu'elle limite la couverture géographique des produits d'Israël aux limites de l'État hébreu en 1948. Or, la Commission européenne, s'appuyant sur le droit international et notamment la résolution 242 des Nations unies du 22 novembre 1967, reconnaît le tracé des frontières antérieur à 1967. Celui-ci résulte de l'armistice du 7 janvier 1949 aux termes duquel la Galice, une partie du nord du pays, de la Judée-Samarie (dont Jérusalem-Ouest) et du désert du Neguev sont intégrées à l'État d'Israël. La rédaction de l'exposé des motifs laisse donc entendre que les produits israéliens sont circonscrits aux territoires prévus par la résolution 181 des Nations unies du 29 novembre 1947 prévoyant un plan de partage de la Palestine entre un État arabe et un État hébreu (cf carte page 23).

Nonobstant cette différence, la proposition de résolution européenne invite le Gouvernement à agir pour que les États membres soutiennent la communication interprétative de la Commission européenne et qu'elle soit mise en œuvre. Le texte souhaite en outre que soit mis en place, à l'échelon national, un étiquetage précis indiquant précisément la provenance, résumée finalement à une alternative État d'Israël/colonie israélienne en Cisjordanie.

B. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE N° 374

La proposition de résolution européenne ne propose aucune nouveauté et revient à saluer la communication interprétative de la Commission européenne. Elle n'entre pas, cependant, dans le degré de détail de celle-ci en ce qui concerne les propositions d'appellation, se limitant à la seule mention des colonies.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'intérêt d'un tel texte. L'article 88-4 de la Constitution prévoit que des résolutions européennes puissent être adoptées sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Le texte proposé obéit à cette prescription mais n'invite pas pour autant le Gouvernement à amender ou proposer de nouvelles mesures européennes.

Soutenir la mise en œuvre de la communication auprès des 27 autres États membres revient finalement à tenter de convaincre les 12 États qui n'ont pas signé la lettre d'avril 2015. La communication n'a, par ailleurs, pas valeur législative, comme l'a rappelé la Commission européenne lors de sa publication.

Il convient de rappeler que la mise en œuvre de la législation douanière relève de la compétence des États membres. De son côté, la réglementation européenne tend, depuis 2013, à limiter l'importation en provenance des colonies en matière agro-alimentaire, faute de reconnaissance des certificats de conformité et des contrôles vétérinaires. La position européenne a d'ailleurs conduit le gouvernement israélien à faire cesser de lui-même l'exportation de produits volaillers et laitiers en provenance des colonies.

Une révision des annexes de l'accord d'association est par ailleurs en cours d'adoption afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes¹. Aux termes de celle-ci, pour que les tarifs douaniers préférentiels s'appliquent, l'origine des marchandises doit être établie. Les marchandises sont considérées comme des produits originaires de la zone paneuro-méditerranéenne si elles sont :

- entièrement obtenues sur le territoire d'une partie contractante à la convention ;

- composées de matières originaires de pays non signataires de la convention (matières non originaires), mais qui ont été suffisamment œuvrées ou transformées sur le territoire d'une partie contractante à la convention.

¹ Décision 2013/94/UE du 26 mars 2012 relative à la conclusion de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes.

Quoi qu'il en soit, le protocole modifié restera soumis aux préconisations contenues dans l'avis d'août 2012, aux termes duquel les produits venant des colonies ne bénéficient pas du tarif préférentiel.

Reste la question de la traçabilité des produits. L'arrêt *Brita* insiste sur le fait que les autorités israéliennes sont tenues, sur la base de l'accord d'association, de fournir des renseignements suffisants pour déterminer l'origine réelle des produits. Faute de réponse précise, les autorités douanières des États membres de l'Union européenne ne sont pas liées à l'affirmation selon laquelle les produits en cause bénéficient du traitement préférentiel réservé aux marchandises israéliennes. Il semble difficile d'aller au-delà de cette solution et des instruments mis en place dans le cadre de l'arrangement technique de 2005 et de l'avis de 2012, sauf à imaginer des équipes de contrôle sur place...

L'action concrète que la proposition de résolution préconise se limite de fait à l'échelon national avec la demande de mise en place d'un étiquetage précis. Ce qui ne répond pas aux objectifs d'une proposition de résolution européenne mais relève plutôt du droit national.

Il y a lieu, par ailleurs, d'émettre de réelles objections sur l'exposé des motifs qui est à rebours du droit international en ce qui concerne les frontières de l'État d'Israël. La proposition est ainsi en contradiction avec la position constante et sans équivoque de l'Union européenne sur le sujet, rappelée à maintes occasions lors des réunions du Conseil et qui tend à s'incarner dans le droit dérivé, mais aussi la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans ces conditions, il est recommandé de ne pas adopter la proposition de résolution européenne sur l'étiquetage des produits issus des colonies israéliennes.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 3 mars 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. Michel Billout. – Je vous remercie de reconnaître que le problème est réel. Cependant, vous me faites un mauvais procès sur les limites de l'État hébreu. J'avais demandé une rectification de la date de 1948 dans le bon à tirer, qui n'a pas été prise en compte. L'erreur ne figure pas dans le texte de la proposition de résolution, dénué de toute ambiguïté, mais seulement dans l'exposé des motifs, et j'ai demandé, à temps, une rectification.

Certains membres du groupe d'amitié France-Palestine, ont souhaité se joindre à moi pour cosigner cette proposition de résolution européenne. D'autres m'ont assuré de leur soutien, bien que leur groupe ne les ait pas autorisés à s'associer à la proposition, ce que je déplore.

Depuis des années, l'étiquetage des produits issus des colonies israéliennes en Palestine occupée fait débat en France mais également au niveau européen, donnant lieu à des discussions et des tergiversations au sein du Parlement européen. Toutefois, nous ne pouvons que nous satisfaire de l'avancée significative dans ce domaine enregistrée le 11 novembre dernier, avec la publication par l'Union européenne d'une notice interprétative sur l'origine des produits en provenance des territoires occupés par Israël. Ceci marque une étape importante dans le respect du droit international.

Si elles étaient pleinement appliquées, ces lignes directrices permettraient aux consommateurs européens de faire la distinction entre les produits qui proviennent de l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'Israël et ceux provenant des colonies illégales, installées dans les territoires palestiniens occupés. On me parle de boycott ; mais si les consommateurs étaient mieux informés, les positions seraient plus nuancées que l'appel au boycott général des produits israéliens lancé par certaines associations, auquel je ne souscris pas.

Dans le même temps, plusieurs enseignes de la grande distribution, confrontées aux actions citoyennes, ont sollicité les pouvoirs publics à plusieurs reprises pour obtenir des instructions précises sur l'étiquetage des produits des colonies. Ces demandes n'ont jamais eu de réponse. Il est donc

urgent pour le gouvernement de mettre en œuvre les lignes directrices sur l'étiquetage différencié. Je regrette que le rapport n'ait pas abordé ce point.

Au-delà de cette application de la réglementation en vigueur, la France doit respecter et faire respecter le droit international humanitaire, conformément à l'article 1^{er} de la convention de Genève de 1949. Elle doit se mettre en conformité avec ses obligations de ne pas reconnaître la légalité des colonies. En cohérence avec ses déclarations récurrentes sur la condamnation des colonies illégales, elle doit par conséquent prendre les mesures nécessaires pour qu'Israël mette fin à la colonisation.

Ainsi, l'obligation coutumière de ne pas reconnaître comme licite une situation illégale vise à interdire toute reconnaissance officielle d'une situation illégale et tout acte qui impliquerait une telle reconnaissance. Dans cette logique, l'Union européenne a adopté en juillet 2013 des lignes directrices excluant les colonies des « prix, instruments financiers ou subventions » financés par l'Union européenne. Ces lignes directrices visent « à garantir le respect des positions et des engagements adoptés par l'UE en conformité avec le droit international en ce qui concerne la non-reconnaissance par l'Union de la souveraineté d'Israël sur les territoires occupés ».

Ces lignes directrices ont été appliquées par l'Union européenne dans le cadre de sa politique de coopération scientifique : l'accord « horizon 2020 » conclu avec Israël exclut de ces financements les entreprises et universités israéliennes implantées au-delà des frontières de 1967. Des pays tels que l'Allemagne et les États-Unis ont déjà inscrit une clause de territorialité précise au sein des critères d'éligibilité de leurs entités nationales de coopération bilatérale scientifique : aucun projet mené dans les territoires placés sous autorité du gouvernement israélien après 1967 n'est soutenu par la GIF (Fondation germano-israélienne pour la recherche scientifique et le développement) en Allemagne, ni par la BSF (fondation scientifique américano-israélienne) aux États-Unis.

Cette démarche sur l'étiquetage des produits se pratique déjà dans certains pays. En effet, le Royaume-Uni, le Danemark et la Belgique ont déjà mis en œuvre des codes de conduite proposant notamment aux distributeurs d'apposer une mention sur les produits issus des colonies précisant leur origine. Il aurait été souhaitable de procéder à une harmonisation au niveau de l'Union européenne, car ces dispositions sont difficiles à mettre en œuvre et sont très largement contournées.

Apporter ces précisions sur l'étiquetage à destination des consommateurs ne devrait donc être en aucun cas une difficulté pour les importateurs, du fait de la relation privilégiée qu'ils entretiennent avec leurs fournisseurs. Et si tel n'était pas le cas, la majorité des informations concernant l'origine des produits se trouvent sur les documents douaniers. En outre, cette précision sur les documents douaniers est obligatoire afin d'être en règle avec les dispositions des accords UE-Israël et bénéficier des tarifs préférentiels.

L'origine précise des produits est donc déjà établie. Il n'est donc en aucun cas difficile de retranscrire cette information au consommateur. Il appartient à l'Union européenne et à la France de prendre les mesures nécessaires pour un étiquetage adéquat indiquant les différentes origines des produits : TPO, Israël.

L'objet de cette proposition de résolution européenne n'est ni plus ni moins de renforcer l'action de la Commission européenne dans ce domaine, car il y a une avancée et il me semble indispensable de l'encourager notamment au niveau national, par la mise en œuvre de cet étiquetage.

Contrairement à ce qui est écrit dans le rapport, cette proposition de résolution européenne présente un véritable intérêt, celui de s'appuyer sur un texte européen, certes non contraignant pour les États membres mais invitant ces derniers à agir pour une pleine information du consommateur. Elle demande par conséquent au Gouvernement d'agir auprès de la Commission pour que cette dernière puisse continuer son travail dans ce sens, et même le renforcer afin que cette notice devienne une référence. Dans cette logique, nous invitons le gouvernement à mettre en œuvre les préconisations de cette dernière au niveau national : cela répond bien aux motivations d'une proposition de résolution européenne.

C'est pourquoi je vous propose de voter cette résolution.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je m'associe pleinement aux conclusions des rapporteurs.

La commission des affaires étrangères a entendu hier le ministre, M. Ayrault. La plus grande partie de son intervention a porté sur l'Union européenne.

M. André Gattolin. – Ça change !

M. Yves Pozzo di Borgo. – J'y ai vu des signes d'inquiétude vis-à-vis des défis que l'Europe rencontre, une confrontation nouvelle aux réalités. Nous avons une technocratie hors sol, ce qui est aussi vrai au niveau européen. Voyez la manière dont les Russes ont pris à partie la Commission et le Parlement européen, leur demandant pourquoi le développement de l'Otan s'était poursuivi après la chute de l'Union soviétique... En France comme à Bruxelles, une technocratie nous dirige. Les pères fondateurs voulaient une Commission européenne qui structure la dynamique européenne ; mais plus je vais à Bruxelles, plus le constat d'un véritable problème s'impose à moi. Voyez encore la décision de la Cour de justice de l'Union européenne en décembre dernier sur le Front Polisario, qui a tout bloqué alors que nous avons tant besoin du Maroc dans la lutte anti-terroriste... Le problème des Affaires étrangères, c'est désormais l'Europe.

M. Simon Sutour. – Je prends acte de la rectification de l'exposé des motifs demandée par M. Michel Billout, mais d'un point de vue juridique,

nous devons nous prononcer sur le texte de la proposition de résolution tel qu'il est.

M. Michel Billout. – Le texte de la résolution elle-même est sans ambiguïté.

M. Simon Sutour. – Le texte invite le Gouvernement « à mettre en œuvre un étiquetage précis à l'échelon national » : je ne m'y oppose pas sur le fond, mais il s'agit alors d'un problème national plutôt qu'euro péen. Page 16, notre rapport précise bien que « la mise en œuvre de la législation douanière relève de la compétence des États membres ». En l'état, nous ne pouvons par conséquent que rejeter votre proposition de résolution européenne.

M. Jean Bizet, président. – La position de l'Union européenne sur les colonies israéliennes n'a jamais varié. La proposition de résolution qui nous est présentée se limite à saluer la communication interprétative de la Commission européenne ; de plus, l'étiquetage relève du droit national.

À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a conclu, par 12 voix contre 2 et 3 abstentions, au rejet de la proposition de résolution européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE

- (1) Le Sénat,
- (2) Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- (3) Vu la résolution du Parlement européen du 10 septembre 2015 sur le rôle de l'Union européenne dans le processus de paix au Proche-Orient,
- (4) Vu la notice interprétative C(2015)7834 de la Commission européenne sur l'indication des produits issus des territoires occupés par Israël depuis 1967,
- (5) Considérant qu'Israël occupe des territoires palestiniens depuis 1967, ceci inclut les territoires de Cisjordanie et de Jérusalem-Est ;
- (6) Considérant que les colonies israéliennes dans les territoires occupés sont illégales au regard du droit international et également contraire à l'article 49 (6) de la quatrième Convention de Genève de 1949, qui interdit à une puissance occupante de transférer sa propre population civile dans le territoire occupé ;
- (7) Considérant que l'existence et la croissance continue des colonies israéliennes constituent un obstacle majeur pour la paix au Moyen-Orient et ne permettent pas l'établissement d'un État palestinien viable ;
- (8) Considérant le code de conduite pour l'étiquetage différencié des produits issus d'Israël et de ses colonies mis en place par le Royaume-Uni ;
- (9) Invite le Gouvernement :
- (10) - à agir auprès de l'ensemble des 28 États membres et soutenir la notice interprétative de la Commission européenne pour obtenir la mise en œuvre de lignes directrices pour un étiquetage différencié à l'échelon européen ;
- (11) - à mettre en œuvre un étiquetage précis, à l'échelon national, des produits en provenance d'Israël en indiquant clairement l'origine du produit, État d'Israël, ou colonies israéliennes en Cisjordanie, afin que le consommateur soit informé réellement de la provenance du produit.

CARTE

Chronologie de l'État d'Israël en cartes, 1947-2010

