



Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

ORGANISATION INTERNATIONALE NON GOUVERNEMENTALE AYANT STATUT CONSULTATIF AUPRES DES NATIONS UNIES, DE L'UNESCO,
DU CONSEIL DE L'EUROPE ET D'OBSERVATEUR AUPRES DE LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

International Federation
for Human Rights

Federación Internacional
de los Derechos Humanos

الغدرالية الدولية لحقوق الانسان

Note préliminaire

Couler l'Etat palestinien : l'impact de l'asphyxie économique des Territoires palestiniens occupés sur les droits de l'Homme

Une mission de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) s'est rendue en Israël et dans les Territoires palestiniens occupés (TPO) entre le 25 juin et le 2 juillet 2006. La mission était organisée en vue d'examiner la situation des droits économiques et sociaux à Gaza et en Cisjordanie, presque un an après le retrait d'Israël de la bande de Gaza, et trois mois après qu'Israël et la communauté internationale ont décidé de suspendre tous contacts avec le gouvernement de l'Autorité palestinienne et d'interrompre toutes les aides à et via ce gouvernement, suite à la prise de fonctions d'un gouvernement dirigé par le Hamas le 29 mars 2006 après les élections du 25 janvier 2006. Un rapport sera préparé sur la base des enseignements de cette mission. Cette note résume les conclusions préliminaires.

1. Le contexte de la mission

La mission de la FIDH a eu lieu dans le contexte suivant. Le 12 septembre 2005, le retrait d'Israël de la bande de Gaza était formellement terminé. Il s'agissait d'une initiative unilatérale de la part d'Israël, sans consultation de ses homologues palestiniens. Cependant, le 15 novembre 2005, des négociateurs d'Israël et de l'Autorité palestinienne parvinrent, avec l'aide de la Secrétaire d'Etat américaine Condoleezza Rice, du Haut représentant de l'Union européenne (UE) pour la politique étrangère et la sécurité commune Javier Solana et du représentant spécial de la communauté internationale pour le retrait israélien de Gaza, James Wolfensohn, à un accord sur la circulation des personnes entrant à Gaza ou en sortant. L'un des aspects de la mission de la FIDH était d'évaluer l'évolution de la situation socio-économique à Gaza, un an après le retrait d'Israël et sa proclamation unilatérale qu'elle refusait d'accepter ses responsabilités de puissance occupante dans le TPO.

Le 25 janvier 2006, des élections au Conseil législatif palestinien (CLP) se sont tenues à Gaza et en Cisjordanie. Ces élections ont abouti à la victoire du Hamas, qui – avec 41% des votes en sa faveur – a remporté une majorité des sièges au sein du CLP. Dans les jours qui ont suivi les élections, le Quartette pour le Moyen-Orient (composé de l'Union européenne, des Nations unies (NU), des Etats-Unis et de la Fédération de Russie) a établi trois principes conditionnant la poursuite de l'aide

à l'Autorité palestinienne : la renonciation à la violence, la reconnaissance du droit d'Israël à exister et l'acceptation des accords existants. Cependant, lorsque le gouvernement du Hamas a pris ses fonctions le 29 mars, il n'a pas fait savoir qu'il acceptait ces principes. En conséquence, la Commission européenne a suspendu toute assistance destinée au gouvernement palestinien et ses ministres, ou passant par leur intermédiaire. Cette décision a été approuvée par le Conseil de l'UE le 11 avril. Toutefois, suite aux mises en garde d'agences internationales avertissant que la non restitution des recettes de TVA et des droits de douane par le gouvernement d'Israël (dues à l'Autorité palestinienne au terme des Accords d'Oslo) conduirait en quelques semaines à une grave crise humanitaire, qui pourrait être particulièrement aiguë dans la bande de Gaza, le Quartette a demandé le 9 mai à l'UE de mettre en place un mécanisme de financement intérimaire permettant de satisfaire les besoins fondamentaux de la population palestinienne, tout en maintenant son refus de traiter avec le gouvernement Hamas de l'Autorité palestinienne. Cela a abouti à la proposition par l'UE d'un mécanisme international temporaire (Temporary International Mechanism - TIM), approuvé par le Quartette le 17 juin, et qui entre maintenant dans sa phase de mise en oeuvre.

2. La dégradation des droits économiques et sociaux dans les Territoires palestiniens occupés

La pauvreté et le chômage croissent dans des proportions alarmantes dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. En mars 2006, la Banque mondiale a cherché à évaluer les impacts potentiels résultant des actions combinées du gouvernement d'Israël et de la communauté internationale des donateurs. Le pire scénario tenait pour acquis : a) une retenue continue par le gouvernement d'Israël des recettes de la TVA et des droits de douane collectés au nom de l'Autorité palestinienne, b) des restrictions au commerce à la frontière comparables à celles mises en œuvre en 2005, c) une réduction de 50%, par rapport à 2005, du flux moyen de résidents de Gaza ou de Cisjordanie allant travailler en Israël, d) une réduction des dons financiers de 15%, soit 200 millions de dollars US, toujours par rapport à 2005. Dans un tel contexte, le déclin de l'économie palestinienne était d'ores et déjà considéré comme dramatique. Selon les estimations, à la fin 2006, le revenu individuel moyen diminuerait de 30% en termes réels, le chômage atteindrait 40% (contre 23% en décembre 2005) et le taux de pauvreté passerait de 44% à 67%. En mai 2006, la Banque mondiale a fait ce commentaire : « En considérant l'évolution actuelle des politiques du gouvernement israélien et des donateurs, ces projections paraissent désormais trop optimistes »¹.

La FIDH partage ce pessimisme. Elle lance un appel pressant à la communauté internationale et au gouvernement d'Israël à éviter à la fois la crise humanitaire imminente et l'effondrement des institutions de l'Autorité palestinienne.

Un certain nombre de facteurs sont à l'origine de cette crise, parmi lesquels :

1. La crise fiscale de l'Autorité palestinienne

Depuis la victoire du Hamas aux élections de 2006, le gouvernement d'Israël a refusé de verser à l'Autorité palestinienne les recettes de TVA et de droits de douane qu'il collecte au nom de celle-ci sur les biens importés dans le TPO, comme convenu dans le Protocole du 29 avril 1994 sur les relations économiques entre le gouvernement de l'Etat d'Israël et l'Organisation de libération de la

¹ *The Implementing Palestinian Fiscal Crisis, Potential Remedies*, World Bank, 7 May 2006.

Palestine (OLP) représentant le peuple palestinien². Cela constitue le facteur le plus important de la situation de faillite dans laquelle se trouve l'Autorité palestinienne. Chaque mois, l'Autorité palestinienne a besoin pour son fonctionnement de quelque 165 millions de dollars US. En 2005, les recettes fiscales internes se sont élevées à 30 millions de dollars US en moyenne. Les contributions des donateurs ont représenté 30 millions de dollars US. Les recettes de TVA et droits de douane se sont élevées à 60 millions de dollars US, soit 36% du budget mensuel de l'Autorité palestinienne et environ 50% des fonds effectivement disponibles dans la mesure où ce budget était structurellement en déficit. En grande partie à cause de la rétention par le gouvernement d'Israël des recettes de TVA et droits de douane - à l'exception du paiement de certaines factures d'entreprises israéliennes d'utilité publique depuis mai -, les salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne n'ont pas été versés depuis mars 2006. L'Autorité palestinienne compte 152 000 fonctionnaires, chacun d'eux ayant en moyenne six personnes à charge. Ce sont donc plus de 900 000 personnes - presque un quart de la population totale du TPO - qui subissent les conséquences du non paiement des salaires des fonctionnaires du TPO et se trouvent actuellement sans ressources. L'impact sur la population du non paiement des salaires dans le secteur public est particulièrement important à Gaza où presque 40% des employés travaillent pour l'Autorité palestinienne. Comme les fonctionnaires gagnent significativement plus que les employés du secteur privé, cela implique que, dans les faits, le non paiement des salaires crée un problème grave et immédiat de trésorerie dans l'économie de Cisjordanie et Gaza, particulièrement aigu dans la bande de Gaza³.

Le gouvernement d'Israël a cessé de reverser à l'Autorité palestinienne les recettes de TVA et de droits de douane en violation de ses obligations citées ci-dessus. L'impossibilité qui en résulte pour l'Autorité palestinienne non seulement de payer les salaires des fonctionnaires, mais aussi de satisfaire aux besoins de la population dans certains secteurs cruciaux tels que la santé, l'éducation, la voirie ou encore les services des eaux est déjà en train d'influer gravement sur les conditions de vie de la population.

L'impact est d'autant plus important que la population palestinienne a été amenée à dépendre massivement du secteur public. Par exemple, les 36 000 instituteurs employés dans les écoles publiques et dépendant du ministère de l'Éducation assurent l'enseignement de 82% des élèves en Cisjordanie et de 52% à Gaza (où la présence de l'Office de secours et de travaux des NU pour les réfugiés de Palestine (United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)) est la plus importante). Ces enseignants ont touché leur dernier salaire en janvier. Même si l'absentéisme a été limité jusqu'à présent, nos interlocuteurs doutent que ces enseignants puissent continuer à travailler en septembre, après les vacances. De même, le ministère de la Santé représente 62% des dispensaires de premiers soins tandis que les ONG et l'UNRWA n'en représentent respectivement que 30% et 8,5%. Le ministère de la Santé dirige 22 hôpitaux tandis que l'UNRWA en dirige un et les ONG douze. Le ministère de la Santé a la charge d'un certain nombre de services essentiels, notamment les vaccinations.

L'interruption de l'aide internationale directe ou indirecte versée au Gouvernement de l'Autorité palestinienne, qui est présentée comme une mesure visant à garantir que ces fonds ne tombent dans

² Protocole tel qu'amendé par l'Annexe V de l'Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza, du 28 septembre 1995.

³ Voir *Assessment of the Future Humanitarian Risks in the Occupied Palestinian Territory*, United Nations (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA), 11 April 2006; et *The Impending Palestinian Fiscal Crisis, Potential Remedies*, World Bank, 7 mai 2006.

les mains du Hamas, une organisation toujours inscrite par l'UE sur la liste des organisations terroristes⁴, aggrave les conséquences de la politique du gouvernement d'Israël. En plus de la perte de revenus que cela représente pour l'Autorité palestinienne elle-même – qui, bien que non négligeable, reste nettement moins significative que la rétention par Israël des recettes de TVA et de droits de douane palestiniens –, les conséquences de cette décision sont, au niveau politique, extrêmement inquiétantes. Cette décision aboutit à un déplacement des efforts de la communauté internationale qui, au lieu de contribuer à la mise sur pied des institutions (environ 7 milliards de dollars US ont été investis dans l'établissement et le fonctionnement de l'Autorité palestinienne depuis les Accords d'Oslo) se concentrent désormais sur une aide strictement humanitaire, marginalisant ainsi les institutions de l'Autorité palestinienne et rendant toute planification impossible.

2. Les alternatives du secteur privé et des ONG humanitaires

Il est irréaliste de penser que le secteur privé et les organisations non gouvernementales, locales ou internationales, puissent assumer les tâches jusqu'ici remplies par l'Autorité palestinienne, même en admettant que ces acteurs en aient la volonté. Premièrement, ces tâches sont trop importantes pour être traitées par le secteur privé. Deuxièmement, financer quelque activité que ce soit dans le TPO devient extrêmement difficile du fait des craintes des institutions financières de se retrouver liées à des banques installées dans le TPO, même en l'absence de liens entre ces entités et l'Autorité palestinienne. En particulier, certaines banques israéliennes ont décidé, avec un délai de préavis minimal – quelquefois en violation de leurs obligations contractuelles – de fermer les comptes des banques palestiniennes, invoquant le besoin de respecter les « exigences strictes des réglementations israélienne et étrangères aussi bien que l'évolution des circonstances ». Ces restrictions menacent non seulement les banques palestiniennes mais aussi toutes les institutions financières ayant des activités dans le TPO. Les partenaires de ces institutions craignent actuellement aussi bien les sanctions juridiques que non juridiques (sanctions politiques) si elles maintiennent leurs relations avec des personnes ou des entités juridiques dans le TPO. La FIDH a pu constater que les services financiers dans le TPO rencontrent énormément de difficultés pour continuer à fonctionner dans ces circonstances, dans la mesure où leurs partenaires craignent pour leurs actifs aux Etats-Unis, qui pourraient être l'objet de sanctions à l'initiative du Bureau de contrôle des actifs étrangers du Trésor (Office of Foreign Assets Control, OFAC). Troisièmement, l'aide humanitaire que les agences des Nations Unies pourraient fournir dépend du financement qu'elles reçoivent, mais ce financement est jusqu'à présent largement insuffisant. Par exemple,

⁴ L'Union européenne a d'abord refusé de mettre le Hamas sur sa liste d'organisations terroristes, malgré la pression exercée de ce point de vue par les Etats-Unis et le Royaume Uni : seul le bras terroriste du Hamas (Hamas-Izz al-Din al-Qassem) figurait initialement sur cette liste (voir la décision du Conseil du 27 juin 2003 appliquant l'article 2(3) du Règlement (CE) n°2580/2001 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la Décision 2002/974/EC, JO L 160 du 28.6.2003, p.81). Cependant, quand elle mit à jour sa liste le 12 septembre 2003 par procédure écrite, le Hamas fut inclus dans la liste, suite à un attentat suicide en Israël que le Hamas aurait revendiqué (Décision du Conseil du 12 septembre 2003 appliquant l'article 2(3) du Règlement (CE) n°2580/2001 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la Décision 2003/480/EC, OJ L 229 du 13.9.2003, p.22). Il est intéressant de noter que le 15 janvier 2006, la Norvège a décidé qu'elle ne s'alignerait plus sur aucune autre liste que celle publiée par les Nations Unies. Cette décision était expliquée dans un communiqué de presse par le fait que 'un alignement continu avec la liste de l'Union européenne pourrait mettre la Norvège en difficulté par rapport à son rôle de médiateur neutre dans certains processus de paix. Le rôle de la Norvège pourrait devenir difficile si l'une des parties impliquées était inscrite sur la liste de l'Union, et que les opportunités de contacts étaient dès lors limitées' (Royaume de Norvège, Ministère des affaires étrangères, communiqué de presse n°02/06, disponible sur <http://odin.dep.no/ud/english/news/032201-070016/dok-bn.html>). En conséquence de cette décision, la Norvège pourrait ne pas appliquer les mêmes restrictions au Hamas que les pays de l'Union européenne.

selon le Bureau des NU pour la coordination des affaires humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), l'appel de fonds des NU (Consolidated Appeal Process, CAP) lancé pour 2006 n'a pas obtenu à ce jour de financement suffisant. Quatrièmement, du fait de leurs craintes d'agir en violation de la législation étrangère sur le financement des groupes terroristes, certaines ONG internationales ont suspendu leurs programmes dans le TPO. Celles qui restent risquent de se sentir obligées de fournir leur aide en se fondant sur des critères politiques. Par exemple, tous les signataires de contrats ou bénéficiaires de l'US Aid ont été informés le 26 avril 2006 que les contacts étaient interdits non seulement avec tout officiel de l'Autorité palestinienne sous l'autorité de quelque ministre du gouvernement de l'Autorité palestinienne que ce soit, mais aussi avec tout maire, maire adjoint, membre d'un conseil de village, affilié à une organisation terroriste recensée (Designated Terrorist Organisation) telle que le Hamas⁵. Dès lors, l'aide risque d'être distribuée en fonction de critères politiques, dépendant par exemple du fait qu'une municipalité donnée soit affiliée au Hamas ou pas.

3. La situation spécifique de la bande de Gaza

D'autres facteurs dans la crise socio-économique actuelle dans le TPO sont spécifiques à Gaza, et peuvent être associés aux conditions dans lesquelles le retrait d'Israël de la bande de Gaza s'est déroulé. Avant le retrait de Gaza, la zone industrielle d'Erez, située dans la partie Nord de la bande de Gaza, employait quelque 4000 travailleurs palestiniens. Dans le plan de retrait présenté en avril 2004, Israël a déclaré qu'elle 'considérerait la poursuite de l'activité sur la base actuelle à deux conditions :

I. L'existence de dispositions de sécurité appropriées.

II. La reconnaissance expresse par la communauté internationale que la poursuite de l'activité ne serait pas considérée comme la poursuite d'un contrôle de la zone par Israël'.

Cependant, la zone industrielle d'Erez a en fait été fermée depuis le retrait, et les travailleurs qui y étaient employés n'ont pu retrouver de travail ailleurs.

Plus inquiétant encore, l'exportation de biens palestiniens a été gravement entravée. Le point de passage de Karni a été très régulièrement fermé depuis le retrait, surtout depuis janvier 2006. Ainsi, selon les statistiques établies par l'OCHA et le ministère palestinien de l'Economie nationale, les chiffres du trafic de camions de fret à Karni pour la période mai 2005-avril 2006 sont les suivants :

Mois	Importations	Exportations
Mai 2005	216	38
Juin 2005	254	38
Juillet 2005	219	33
Août 2005	210	30
Septembre 2005	140	23
Octobre 2005	103	9
Novembre 2005	225	30
Décembre 2005	204	56
Janvier 2006	78	23
Février 2006	148	41
Mars 2006	71	7

⁵ US Aid Cisjordanie et Gaza, Note N° 2006-WGB-17 (26 avril 2006).

Ces chiffres montrent que les importations dans la bande de Gaza transitant par le point de passage de Karni sont notoirement plus importantes que les biens autorisés à l'exportation.

Ils prouvent également que les exportations autorisées à quitter la bande de Gaza ont nettement diminué depuis janvier 2006. Les fermetures fréquentes sont justifiées par des préoccupations sécuritaires: les alertes, nous a-t-on dit, ont été nombreuses au cours des derniers mois et Karni est fermé afin de protéger les installations du risque d'attaque par des groupes militants palestiniens. Cependant, ces fermetures à répétition semblent disproportionnées. Les raisons de sécurité invoquées ne justifient pas l'incapacité du gouvernement d'Israël à organiser Karni pour permettre un trafic plus élevé de camions dans des conditions qui respectent les préoccupations légitimes d'Israël concernant sa sécurité. La situation actuelle aboutit à rendre impossible pour les producteurs palestiniens la poursuite de leurs activités, surtout si l'on prend en compte le fait que les produits concernés sont majoritairement des produits agricoles qui vont pourrir s'ils ne sont pas exportés à temps⁶.

De plus, invoquant à nouveau des préoccupations sécuritaires, le gouvernement d'Israël a demandé que les produits transitant par le carrefour de Karni soient conditionnés de manière spécifique, de manière à faciliter la vérification des contenus, ce qui constitue également un obstacle, particulièrement pour les petits producteurs.

3. Les lacunes du Mécanisme international temporaire (TIM)

a) Le mécanisme

Le communiqué du Quartette en date du 9 mai mandatait l'Union européenne afin qu'elle propose un mécanisme permettant de satisfaire les besoins fondamentaux de la population palestinienne tout en restant dans le cadre des principes formulés par le Quartette le 30 janvier, et donc contournant le gouvernement de l'Autorité palestinienne dirigé par le Hamas tout comme les ministres de l'Autorité palestinienne. Le TIM est également supposé faciliter la reprise par Israël des paiements dus à l'Autorité palestinienne dans la mesure où ces versements pourraient être faits via le TIM et ne pourraient donc conduire à financer l'Autorité palestinienne elle-même, mais couvriraient les besoins fondamentaux des Palestiniens.

Le TIM devrait assurer une distribution directe au peuple palestinien et être limité en ampleur et en durée. Il devrait couvrir trois types de dépenses en fonction de trois schémas différents :

- I. Fournitures essentielles et dépenses hors salaires pour le secteur de la santé et indemnités de base pour les personnes dispensant des soins.
- II. Soutien pour la fourniture ininterrompue de services, y compris le carburant.
- III. Indemnités de base pour faire face aux besoins fondamentaux de la partie la plus pauvre de la population.

⁶ Le Gouvernement d'Israël a indiqué que, en alternative au carrefour de Karni, le carrefour de Kemer Shalom pourrait être utilisé pour le passage de biens de Gaza à Israël. Cependant, la capacité de Kemer Shalom est notoirement insuffisante pour satisfaire aux besoins des exportations palestiniennes.

Les points I et II seront basés sur des mécanismes existants : le Programme de soutien aux services d'urgence (Emergency Services Support Programme, ESSP) de la Banque Mondiale et la contribution intérimaire de secours d'urgence (Interim Emergency Relief Contribution, IERC) de la Communauté européenne. Le point III vise à créer un filet de sécurité sociale pour les familles les plus défavorisées (ce qui pourrait bien entendu englober les familles tombant sous le seuil de pauvreté en raison de la suspension du règlement des salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne). Pour être appliqué, ce troisième point nécessite la création d'un nouveau programme permettant d'effectuer des virements sur les comptes en banque des Palestiniens le plus tôt possible. Bien que des délais seront nécessaires à la mise en œuvre de ce troisième volet, l'application du TIM a déjà commencé, avec des engagements immédiats et substantiels de la part de la Communauté européenne ainsi qu'avec l'envoi d'une équipe de 24 fonctionnaires de la Commission à Jérusalem pour lancer la mise en œuvre effective du mécanisme.

b) Les promesses du TIM

La FIDH ne souhaite pas minimiser les aspects du TIM qui sont les plus encourageants. Chacun s'accorde à penser qu'aucun mécanisme n'est en mesure de remédier de manière stable au financement des services essentiels à la population palestinienne tant qu'Israël n'acceptera pas de reprendre les transferts de recettes. Il serait donc absurde de mettre en place un mécanisme à moins qu'Israël ne soit prête à reprendre directement ces transferts directement ou à les verser par l'intermédiaire dudit mécanisme. Or c'est sur ce point surtout que l'adoption du TIM pourrait être vue comme un développement encourageant. Ce mécanisme devrait assurer que plus de pression sera exercée sur Israël afin qu'elle respecte ses obligations. En effet, le TIM garantit que les procédures permettant de satisfaire les besoins fondamentaux de la population palestinienne contourneront le gouvernement de l'Autorité palestinienne dirigé par le Hamas. Il constitue dès lors une claire invitation à Israël à payer les sommes dues sans pouvoir tirer argument du risque de financer un gouvernement dont les membres appartiennent à un groupe politique qui n'a pas encore renoncé explicitement à la violence, reconnu Israël, ni accepté de respecter les accords précédemment signés, les Accords d'Oslo et la feuille de route. Le TIM constitue également une réponse à un argument mis en avant par le gouvernement d'Israël lors de la rencontre entre ses représentants et la délégation de la FIDH, selon lequel son refus de restituer les recettes de TVA et de droits douane serait légitimé par l'interdiction de financer une organisation qu'elle considère comme étant à caractère « terroriste ». Qui plus est, en plaçant le Président de l'Autorité palestinienne, M. Mahmoud Abbas, en position d'interlocuteur central pour l'application du mécanisme, le TIM pourrait affaiblir la position unilatérale du Premier Ministre israélien, M. Ehud Olmert, et de son parti, Kadima, selon laquelle il n'y aurait pas de partenaire crédible du côté palestinien avec qui négocier. Selon ce point de vue, Israël n'a pas de partenaire pour la paix : aucune discussion avec le gouvernement dirigé par le Hamas n'est imaginable et le Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas est présenté par le Premier Ministre Olmert comme manquant de l'autorité requise pour être un partenaire crédible pour la paix. Cependant, alors que la décision de l'UE et des autres membres du Quartette de ne pas entretenir de relations avec le nouveau gouvernement de l'Autorité palestinienne pourrait a fortiori conforter le gouvernement israélien dans son refus de traiter ce gouvernement en interlocuteur, le TIM cherche délibérément à renforcer la position du Président Abbas, rendant le refus du gouvernement israélien de négocier avec lui encore moins défendable qu'avant.

c) Les dangers associés au TIM

D'un autre côté toutefois, la FIDH note un certain nombre de dangers associés à l'application du TIM. Avant d'exposer ces dangers, il apparaît nécessaire de souligner que le TIM, bien que proposé par la Communauté européenne (il a été conçu par la Commission européenne avant d'être formellement approuvé par le Conseil de l'Union le 16 juin), a été approuvé par le Quartette le 17 juin. Sa première version était plus ambitieuse : elle incluait en particulier le paiement de salaires au personnel des ministères de la Santé et de l'Education. Les amendements apportés au mécanisme pour s'assurer à la fois qu'un accord pourrait être atteint au sein du Quartette et qu'il y aurait une chance de convaincre Israël de contribuer au mécanisme en versant par ce biais l'argent dû à l'Autorité palestinienne, sont des concessions faites à des partenaires de l'UE. Or ces partenaires visent non seulement à s'assurer qu'aucun don ne bénéficie au Hamas au risque d'être utilisé pour financer des activités terroristes mais également, selon plusieurs diplomates occidentaux bien informés, à condamner le gouvernement Hamas à l'échec. Plus généralement, plutôt que de renforcer les institutions palestiniennes, ces partenaires visent à affaiblir l'Autorité palestinienne. Du point de vue de la FIDH, il est temps de poser la question de savoir si oui ou non l'UE doit ainsi corseter sa diplomatie en cherchant, même au prix de la poursuite d'une politique cohérente, à atteindre un consensus avec des partenaires dont les buts semblent nettement différents du sien. La recherche au sein du Quartette d'un consensus parmi ses membres a, en pratique, favorisé l'approche la plus restrictive, celle qui se réduit à faire face aux besoins humanitaires de la population palestinienne.

Au nom du consensus au sein du Quartette, l'UE a sacrifié son ambition de développer les institutions à même de favoriser l'établissement à terme d'un Etat palestinien stable et viable. Cela fait faire marche arrière au processus de paix au Moyen-Orient tel qu'établi par les Accords d'Oslo et la Feuille de route. La FIDH partage l'opinion exprimée à cet égard par le Professeur J. Dugard, rapporteur spécial de l'ONU pour la situation des droits de l'Homme dans les Territoires palestiniens occupés, le 21 juin 2006 : « Une diplomatie créative doit à présent voir le jour afin de trouver une formule qui permettra à Israël et à l'Autorité palestinienne de reprendre les négociations pour un règlement pacifique et le respect des droits de l'Homme. L'attitude du Hamas qui consiste à refuser de reconnaître le droit d'Israël à exister et de renoncer à la violence ne sera pas influencée par l'isolement mais par l'engagement et la diplomatie. Malheureusement, les Etats-Unis ne sont pas prêts à jouer le rôle de médiateurs pour la paix. L'UE et les Nations Unies apparaissent donc comme les seuls médiateurs évidents entre israéliens et palestiniens. Que l'un comme l'autre puissent jouer ce rôle tout en restant membre du Quartette est discutable. L'image de l'UE comme celle des NU a beaucoup souffert auprès des Palestiniens suite à l'apparent soutien du Quartette pour l'isolement économique sous la houlette des Etats-Unis. Leur crédibilité et leur impartialité sont sérieusement mises en doute par les Palestiniens. Cependant, elles demeurent les acteurs les plus à même d'aboutir à la paix et de promouvoir les droits de l'Homme dans la région. Dans ces circonstances, ces deux institutions devraient se demander s'il est dans le meilleur intérêt de la paix et des droits de l'Homme dans la région de chercher à trouver une solution pacifique à travers le Quartette »⁷.

Les risques les plus immédiats associés au TIM sont les suivants. Premièrement, le TIM ne règle pas la question, pourtant prioritaire, du paiement des salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne à l'exception des indemnités prévues pour les prestataires de soins au titre de son

⁷ Communiqué de presse, 21 juin 2006.

point I. Pour justifier cela, certains diplomates occidentaux avec lesquels la FIDH s'est entretenue, mettent en avant l'argument selon lequel le paiement des salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne serait une violation de l'interdiction de financement du Hamas en tant qu'organisation terroriste. Cet argument n'est pas plausible. Les propositions initiales de la Commission européenne après que le Quartette lui avait demandé le 9 mai de concevoir un mécanisme international temporaire afin de répondre aux besoins de la population palestinienne face à une crise humanitaire imminente prévoyaient le paiement des salaires des fonctionnaires de la Santé et de l'Éducation. Cela démontre au moins que le paiement des salaires n'était pas exclu par principe. Qui plus est, en payant les salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne les donateurs internationaux ne donneraient pas de fonds au Hamas en tant que tel ; en effet, ils ne financeraient même pas l'Autorité palestinienne elle-même mais, individuellement, les employés de l'Autorité palestinienne qui, dans leur grande majorité ne sont pas affiliés au Hamas mais sont fidèles au Fatah ou à d'autres groupes politiques, ou bien n'ont pas d'affiliation politique spécifique. La poursuite du non paiement des salaires est, du point de vue de la FIDH, particulièrement inquiétant. Les fonctionnaires de l'Autorité palestinienne assument un rôle central en fournissant des services publics à la population palestinienne. Leur contribution est essentielle, y compris pour la distribution et la répartition de l'aide humanitaire. Des droits fondamentaux tels que le droit à l'éducation ou le droit au travail sont violés ou risquent d'être violés en conséquence du non paiement des salaires du secteur public. Le non paiement des salaires de 65 000 membres des forces de sécurité, dont un nombre significatif possède des armes légères, crée une situation extrêmement dangereuse du point de vue du maintien de l'ordre et du droit, et augmente tout aussi significativement les risques d'éruptions de violence entre Palestiniens tout comme contre les forces d'occupation israéliennes. De plus, si les fonctionnaires employés civils devaient être payés alors que les membres de la sécurité ne l'étaient pas, des conflits seraient probables tout comme des manifestations de colère à l'encontre des opérateurs mettant en oeuvre mécanisme.

La position de l'UE elle-même sur la question du paiement des salaires est ambiguë. Par la voix en particulier de la Commissaire européenne pour les relations extérieures et pour la politique européenne de voisinage, Mme Benita Ferrero-Waldner, l'Union européenne a à plusieurs reprises demandé à Israël de reprendre le paiement des recettes de TVA et de droits de douane qu'elle doit à l'Autorité palestinienne, *de manière à permettre le paiement des salaires des employés publics*⁸. Les diplomates occidentaux avec lesquels la FIDH s'est entretenue ont affirmé à plusieurs reprises qu'ils ne pensaient pas que la communauté internationale des donateurs devait compenser le manquement du gouvernement d'Israël à ses obligations envers l'Autorité palestinienne en versant les salaires que l'Autorité palestinienne ne peut assurer en l'absence de règlement des recettes de TVA et de droits de douane collectés par Israël pour le compte de l'Autorité. Ces diplomates ont également confirmé que la distribution et la gestion de l'aide humanitaire nécessitaient que l'administration de l'Autorité palestinienne puisse fonctionner de manière effective. Cependant, comme l'ont suggéré certains interlocuteurs de la FIDH du côté du gouvernement israélien, ceci ne paraît pas être cohérent avec la position selon laquelle le paiement de ces salaires aboutirait en fait à soutenir le Hamas bien qu'il s'agisse là de la position adoptée par l'UE et, dans la mesure où ils ont approuvé le TIM, de celle adoptée par les autres membres du Quartette.

⁸ Par exemple, dans un discours au Parlement européen tenu le 26 avril 2006, la Commissaire, Mme Ferrero-Waldner, a déclaré : « [Le soutien de l'Union au budget de l'Autorité palestinienne dans le passé] a couvert moins de 10% de la facture de salaires. Un vrai problème apparaît maintenant avec Israël qui retient les revenus des taxes et droits de douanes. Il s'agit de taxes palestiniennes que les gens ont déjà payées. Les retenir aboutit à ce que les services de base ne soient pas fournis, les salaires pas payés, et les familles vont en souffrir (...) ».

Dans sa forme actuelle, le TIM pourrait aussi marginaliser les institutions de l'Autorité palestinienne annihilant ainsi les efforts de la communauté internationale depuis plus de dix ans pour établir progressivement les institutions d'un futur Etat palestinien conformément à l'ambition de deux Etats vivant côte à côte préconisée par la Feuille de route. En accordant un rôle central à la présidence de l'Autorité palestinienne tout en contournant le gouvernement, il risque de créer des tensions au sein de l'Autorité palestinienne entre la présidence et les ministres. Dans le pire des cas, Mahmoud Abbas pourrait être vu comme un complice dans l'adoption des sanctions par la communauté internationale. Le Hamas se retrouvant dans la position de la victime, sa légitimité ne s'en trouverait alors que renforcée. Ceci ne signifierait pas seulement que le but recherché par le TIM ne serait pas atteint : cela signifierait que le TIM produirait l'effet inverse de l'effet voulu.

d) Les alternatives

Le 7 mai 2006, la Banque Mondiale a proposé un mécanisme de financement intérimaire qui assurerait un contrôle strict de l'utilisation des fonds en soutien à l'Autorité palestinienne, garantirait que ces fonds ne serviraient pas à promouvoir le terrorisme mais uniquement à verser les salaires directement sur les comptes des fonctionnaires ou à financer des projets de l'Autorité palestinienne. La FIDH est frappée par le fait que nombre de dispositifs ont été mis sur pied pendant la période 2003-2005 à la demande de la communauté internationale des donateurs et particulièrement de l'UE afin de s'assurer que l'argent transitant par l'Autorité palestinienne serait utilisé à bon escient. Il serait relativement facile de renforcer ce système et de concevoir un mécanisme inspiré du Holst Trust Fund qui fut utilisé avec succès dans les années 1990 en soutien de l'Autorité palestinienne naissante pour payer les salaires dans les secteurs de la Santé et de l'Education et pour acheter fournitures et équipements. Sur ce modèle, l'administrateur du mécanisme de contournement recevrait les fonds des contributeurs et, avec l'aide d'un contrôleur de gestion, les reverserait aux bénéficiaires autorisés. Un mécanisme d'audit pourrait être mis en place afin de vérifier que les fonds parviennent bien à leurs destinataires finaux ; afin de valider les listes des ces destinataires finaux ; et afin de s'assurer que les équipements financés sont effectivement achetés et livrés à destination⁹.

Au vu des sérieux risques liés au TIM dans sa forme actuelle, la FIDH a demandé aux diplomates occidentaux qu'elle a pu rencontrer, y compris des interlocuteurs de la Commission européenne, pourquoi il n'avait pas été envisagé de concevoir plutôt que le TIM tel qu'il est aujourd'hui adopté, un mécanisme de financement inspiré des propositions de la Banque mondiale. Aucune réponse convaincante n'a été donnée. Premièrement, nous a-t-on dit, une difficulté d'ordre pratique serait que la Banque Arabe a gelé les fonds destinés à l'Autorité palestinienne quels qu'ils soient par crainte des poursuites qui pourraient être intentées contre elle dans l'hypothèse où elle serait perçue comme traitant avec un gouvernement contrôlé par une organisation terroriste proscrite par les législations américaine et européenne. Tous ont reconnu néanmoins que cela ne constituait pas un obstacle insurmontable dans la mesure où une autorisation spécifique aurait pu être accordée pour permettre la mise en œuvre de ce modèle. Deuxièmement, il a été souligné qu'un tel mécanisme nécessiterait l'accord du ministre des Finances de l'Autorité palestinienne et, en principe, la signature d'un tel accord par ce ministre des Finances lui-même. Cela, nous a-t-on dit, ne serait pas

⁹ Cette proposition est faite par la Banque Mondiale dans le document *The Impending Palestinian Fiscal Crisis, Potential Remedies*, 7 mai 2006 ; et dans une note informelle de la DFID d'avril 2006, *Financing Basic Services to Palestinians outside PA Systems*, citée par la Banque Mondiale.

possible puisqu'une décision politique a été prise par le Quartette de ne pas avoir de contacts directs avec le Hamas sauf si celui-ci approuvait les principes établis par le Quartette le 30 janvier (renonciation à la violence, reconnaissance de l'état d'Israël et respect des accords précédents). La FIDH en conclut que la viabilité de l'Autorité palestinienne – et, dès lors, de l'espoir de l'établissement d'un Etat palestinien indépendant à l'avenir tel qu'envisagé dans la Feuille de route – est perçue comme moins importante que la question essentiellement symbolique de savoir si oui ou non un membre du Hamas, pourrait, en sa qualité de ministre des Finances du gouvernement de l'Autorité palestinienne, signer une convention au nom de l'Autorité palestinienne avec les représentants du Quartette.

4. Conclusions préliminaires

Dans le rapport qu'elle doit publier sur la base des informations recueillies au cours de la mission d'enquête menée en juin-juillet 2006, la FIDH a l'intention de développer ses conclusions juridiques sur la base de deux ensembles de normes.

a) Une réaffirmation des obligations d'Israël en tant que puissance occupante à Gaza et en Cisjordanie

La FIDH s'inquiète de constater qu'Israël estime ne pas devoir être considérée comme une puissance occupante dans la bande de Gaza aux fins de l'application de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (Quatrième Convention). Elle relève que le retrait de la bande de Gaza a été décidé par Israël afin de « mettre fin aux assertions relatives à la responsabilité d'Israël vis-à-vis des Palestiniens dans la bande de Gaza », la position d'Israël étant qu'après le retrait, « il n'y aurait plus de fondement à l'assertion selon laquelle la bande de Gaza est un territoire occupé »¹⁰. Il s'agit là de déclarations inacceptables. La FIDH partage l'opinion des agences internationales qui considèrent, comme l'a déclaré John Dugard, rapporteur spécial de l'ONU pour la situation des droits de l'Homme dans le TPO, que : « Gaza restera un territoire occupé soumis aux dispositions de la [Quatrième Convention de Genève] en raison du contrôle continu par Israël des frontières de Gaza. Le retrait des colons juifs de Gaza aura pour conséquence la décolonisation du territoire palestinien mais pas la fin de l'occupation »¹¹.

Plus généralement, la FIDH rappelle que, en tant que puissance occupante en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, Israël est responsable du bien-être de la population palestinienne. Si, en conséquence du refus par Israël de restituer les recettes de TVA et de droits de douane dus à l'Autorité palestinienne, « l'Autorité est dans l'impossibilité d'assurer les services de base à la population palestinienne et que les donateurs ne fournissent plus d'aide, il incombera à Israël d'assumer ses obligations légales »¹².

b) Les obligations d'Israël et de la communauté internationale en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

¹⁰ Le plan de retrait –General outline, communiqué par le Bureau du Premier Ministre du gouvernement israélien, 18 avril 2004. Disponible sur : www.israel-mfa.gov.il

¹¹ Assemblée Générale, doc. A/60/271, 18 août 2005, p.2.

¹² ONU (OCHA), *Assessment of the future humanitarian risks in the occupied Palestinian territory*, 19 avril 2006.

Comme l'a clairement reconnu la Cour Internationale de Justice dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les territoires palestiniens occupés, Israël est lié par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans les territoires qu'elle occupe depuis 1967. Elle a aussi une obligation de « ne pas faire obstacle à l'exercice de tels droits dans les domaines où la compétence a été transférée à des autorités palestiniennes »¹³. Il s'agit également du point de vue adopté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels¹⁴. En retenant l'équivalent de 50 à 60 millions de dollars US par mois en recettes de TVA et droits de douane, le gouvernement d'Israël est en train de placer l'Autorité palestinienne dans l'incapacité de satisfaire les besoins de sa population et de garantir le respect de ses droits sociaux et économiques élémentaires.

Il existe aussi une responsabilité de la communauté internationale des donateurs en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Comme l'a récemment résumé John Dugard, rapporteur spécial de l'ONU pour la situation des droits de l'Homme dans le TPO : « Depuis que le Hamas a été élu, il y a eu un effort concerté pour retenir les fonds à l'écart de l'Autorité palestinienne, ses agences et ses projets. (...) Les pays donateurs et les agences ont aussi cessé leur financement de manière drastique du fait que le Hamas ait été classé parmi les organisations terroristes à la fois par les Etats-Unis et par l'UE. La décision du Trésor américain d'interdire toute transaction avec l'Autorité palestinienne a eu un impact profond sur les banques qui ne sont pas prêtes à transférer des fonds à l'Autorité palestinienne, à ses agences ou à ses projets, et sur les ONG engagées dans des projets avec l'Autorité palestinienne. Dans les faits, le peuple palestinien a été soumis à des sanctions économiques. C'est la première fois qu'un peuple occupé est ainsi traité. Inéluctablement, cette asphyxie économique a eu un impact sévère sur le niveau de vie des Palestiniens et sur leurs droits humains. Environ un million des 3,5 millions de personnes que compte la population palestinienne sont directement touchés par le non paiement des salaires tandis qu'indirectement, l'ensemble de la population en subit les conséquences économiques. Qui plus est, dans la mesure où l'Autorité palestinienne est responsable de 70% des écoles et de 60% des services de soins dans le TPO, les secteurs de l'éducation aussi bien que celui de la santé ont subi un préjudice substantiel. Simultanément, les chiffres du chômage et de la pauvreté ont augmenté et continuent d'augmenter ».

Indépendamment même de leur légitimité politique, la définition et la mise en oeuvre de telles sanctions doivent respecter les exigences du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Comme l'a souligné le Comité des NU sur les droits économiques, sociaux et culturels, il est essentiel lors de l'adoption de sanctions économiques de « faire une distinction entre leur objectif premier, qui est d'exercer une pression politique et économique sur l'élite dirigeante du pays visé pour l'amener à se conformer au droit international, et leurs effets indirects, à savoir les souffrances infligées aux groupes les plus vulnérables de ce pays »¹⁵. En suspendant l'aide à l'Autorité palestinienne ou transitant par elle, tout en concevant avec le TIM un modèle alternatif pour répondre aux besoins fondamentaux de la population, la communauté des donateurs

¹³ Cour Internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les territoires palestiniens occupés*, para. 112.

¹⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales : Israël, 23 mai 2003 (E/C.12/1/Add.90), at § 31 (réaffirmant le point de vue selon lequel « les obligations de l'État partie en vertu du Pacte s'appliquent à l'ensemble des territoires et des populations qui sont effectivement sous son contrôle »).

¹⁵ Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation Générale 8 : Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, adoptée lors de la 17^{ème} session du Comité (1997), UN doc. E/1998/22, § 4.

internationaux a cherché à exercer une pression sur le Hamas afin de s'assurer qu'il accepte les principes établis par le Quartette le 30 janvier tout en tentant d'épargner la population palestinienne. Dans le contexte du TPO, cette distinction est intenable. Des besoins essentiels tels que l'éducation ou la sécurité ne pourront pas être satisfaits par la fourniture d'une aide humanitaire. Même l'aide humanitaire qui arrive par exemple dans le secteur de la santé requiert une administration efficace au sein de l'Autorité palestinienne pour sa gestion. La FIDH ne peut qu'être frappée qu'aucune étude d'impact sur les droits économiques, sociaux et culturels des Palestiniens n'ait précédé la décision des donateurs internationaux de suspendre l'aide au gouvernement de l'Autorité palestinienne ou transitant par lui après que le Hamas soit entré en fonction le 29 mars. Cette décision a été prise pour des raisons politiques, au mépris des besoins de la population palestinienne.

Le Comité des NU sur les droits économiques, sociaux et culturels a souligné que la partie ou les parties responsables de l'imposition, du maintien ou de l'application de sanctions, qu'il s'agisse de la communauté internationale, d'une organisation internationale ou régionale, d'un Etat ou d'un groupe d'Etats, ont trois obligations au terme du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que tous les Etats membres de l'UE ont ratifié : premièrement, les droits garantis par le Pacte doivent être pris pleinement en compte lors du choix d'un régime de sanctions approprié ; deuxièmement, « une surveillance efficace, toujours requise conformément aux dispositions du Pacte, devrait être assurée pendant toute la durée d'application des sanctions » ; troisièmement, « la partie extérieure se doit d'"agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique" afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé »¹⁶.

Le régime actuel de sanctions doit être évalué sur la base de ces exigences. Pour les raisons exposées plus haut, outre son coût politique considérable, le TIM approuvé par le Quartette sur la base de la proposition de l'UE ne paraît pas respecter ces conditions.

Paris et Bruxelles, le 6 juillet 2006.

¹⁶ Id, § 12, 13 et 14.