



Les sanctions européennes contre Israël : quand le consensus limite l'action

Dana Reignier-Tayar et Agatha Verdebout

Les opérations militaires israéliennes menées dans les territoires palestiniens depuis octobre 2023 donnent lieu à des destructions massives et à des atteintes graves au droit international humanitaire, largement documentées et dénoncées par de nombreux acteurs internationaux. Face à cette situation, l'Union européenne (UE) se trouve confrontée à un dilemme récurrent de sa politique étrangère. D'un côté, elle affirme son attachement au respect du droit international, à la protection des civils et à la défense des droits humains, principes qu'elle érige d'ailleurs au rang de piliers de son action extérieure¹. De l'autre, dans le cadre du conflit israélo-palestinien, elle se trouve

durablement entravée dans sa capacité à traduire ces engagements en prises de position et en actions concrètes.

En effet, la réponse de l'UE en matière de sanctions à l'égard d'Israël se construit de manière tardive, graduelle et limitée. Dans les premiers mois qui suivent le déclenchement de la guerre à Gaza, l'Union s'abstient de prendre de quelconques mesures restrictives, et ce malgré les alertes émises dès novembre 2023 par des experts onusiens quant à l'existence d'un « *risque grave de génocide* » pour la population gazaouie². Il faut attendre juillet 2024 pour que le Conseil de l'UE adopte une première série de sanctions³. Leur portée reste limitée : elles ne ciblent que cinq personnes et trois entités privées principalement impliquées dans des violences et la colonisation en Cisjordanie⁴, sans s'attaquer aux autorités israéliennes. Bien que le Parlement européen et la Commission européenne aient plaidé pour la mise en place de mesures plus ambitieuses⁵ – comme la suspension de l'accord d'association UE-Israël, par exemple –, le Conseil n'est, pour l'instant, pas parvenu à un accord sur la question.

Cet éclairage vise à mettre en évidence certains facteurs expliquant le caractère morcelé et peu coercitif de la réaction européenne face aux violations du droit international imputées à Israël depuis octobre 2023. Il revient d'abord sur les contraintes propres à l'architecture institutionnelle de l'UE, au sein de laquelle les États conservent un rôle déterminant sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il examine, ensuite, les blocages politiques qui ont entouré l'adoption de sanction contre un partenaire stratégique tant de l'UE que de ses membres au Moyen-Orient. Enfin, il montre comment l'UE a privilégié des sanctions ciblées et symboliques, conçues comme des compromis permettant de préserver des équilibres politiques.

1. Contrainte institutionnelle : le rôle goulot du Conseil

Dans sa configuration actuelle, la politique de sanction – ou « *mesures restrictives* », selon la nomenclature officielle de l'UE – relève du Conseil (organe intergouvernemental au sein duquel siègent les ministres des États membres)⁶. Il est le seul habilité à en décider le principe, la nature – tels que le gel des avoirs ou les interdictions de voyage – et les cibles. Soumises à la règle de l'unanimité⁷, ces décisions confèrent en pratique à chacun des 27 États membres une forme de « veto », faisant du consensus interétatique une condition déterminante de toute action contraignante. La centralité du Conseil se prolonge au-delà de la décision de principe, jusqu'au stade de la mise en œuvre juridique des sanctions. En effet, une fois le principe de la sanction arrêté, la Commission et le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères en assurent la traduction juridique par un projet de règlement. Celui-ci est soumis à un nouveau vote du Conseil selon la règle de la majorité qualifiée⁸ (55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE), maintenant ainsi une nouvelle possibilité de blocage, bien que réduite.

Ce cadre institutionnel permet de comprendre pourquoi les initiatives portées par d'autres institutions de l'UE peinent à se traduire en mesures concrètes. Le rôle de la Commission et du Parlement est subordonné à la volonté des États réunis au sein du Conseil. Dépourvus de pouvoir décisionnel dans le cadre de la PESC, ils cherchent néanmoins à peser en amont par des résolutions⁹, des débats en plénière, des prises de position transpartisanes¹⁰ ou encore des propositions de réévaluation de certaines coopérations avec Israël.

La proposition formulée par la Commission en septembre 2025 de suspendre partiellement l'accord d'association UE-Israël sur la base des clauses relatives au respect des droits humains offre, d'ailleurs, une illustration intéressante. Cet accord étant principalement de nature commerciale, compétence communautarisée, la suspension envisagée du traitement préférentiel dont bénéficie Israël ne relève pas de la PESC. Elle n'est donc pas soumise à la règle de l'unanimité au sein du Conseil, mais à celle de la majorité qualifiée¹¹. Si cette configuration procédurale ne modifie pas fondamentalement le rôle du Conseil, en mettant cette proposition sur la table, la Commission a néanmoins exercé une pression politique directe sur celui-ci, en rendant visible sa responsabilité dans l'absence de décision.

Cette dépendance structurelle à l'égard du consensus interétatique, ou du moins de l'approbation de la majorité, invite ainsi à déplacer l'analyse vers le niveau des États membres eux-mêmes. En concentrant le pouvoir décisionnel au sein du Conseil, l'architecture de la PESC fait des préférences nationales, des considérations diplomatiques bilatérales et des arbitrages politiques internes des déterminants majeurs de l'action – ou de l'inaction – européenne. Dès lors, les limites observées ne relèvent pas seulement d'un frein institutionnel, mais s'expliquent aussi par la diversité des intérêts, des sensibilités historiques et des calculs stratégiques des États membres, dont les divergences se cristallisent particulièrement dans le cas des sanctions visant Israël.

2. Freins politiques : adopter des sanctions contre un État « *ami* »

La relation entre l'UE et Israël s'est construite sur un partenariat ancien et particulièrement dense¹². Elle trouve son fondement juridique dans l'accord d'association UE-Israël, signé en 1995 et entré en vigueur en 2000, qui encadre l'essentiel des relations politiques, économiques et commerciales entre les deux parties¹³. Sur cette base, Israël est devenu l'un des partenaires les plus intégrés de l'UE dans son voisinage, participant à de nombreux programmes européens¹⁴. Il est notamment associé, depuis les années 1990, aux programmes-cadres de recherche et d'innovation, et participe aujourd'hui pleinement à « *Horizon Europe* », où il bénéficie d'un accès étendu aux financements et aux réseaux de recherche européens¹⁵.

Ces cadres de coopération ne se limitent pas au niveau de l'Union en tant que telle, mais ont des retombées directes au sein des États membres¹⁶. Ils s'articulent, en outre, avec

les relations bilatérales que nombre d'entre eux entretiennent avec Israël. L'exemple de l'Allemagne est souvent cité. À une coopération militaire, industrielle et technologique étroite se superpose une dimension historique spécifique, qui confère à cette relation un statut singulier¹⁷. En 2008, la sécurité d'Israël a d'ailleurs été formellement reconnue comme relevant de la « *raison d'État* » – c'est-à-dire comme un intérêt fondamental et non négociable de sa politique étrangère – par Berlin¹⁸. L'Italie est un des autres États membres à avoir exprimé ses réticences quant à l'adoption de sanctions contre Israël¹⁹. Les deux pays collaborent dans les domaines de la défense, de la sécurité, de l'énergie et des technologies. Les autorités israéliennes sont également perçues comme des alliés dans une région instable, pour la lutte contre le terrorisme, mais aussi pour la gestion des flux migratoires – priorité du gouvernement italien actuel.

Dans certains pays l'alignement est aussi d'ordre idéologique. C'est notamment le cas pour la Hongrie et la République tchèque, qui partagent une lecture sécuritaire et souverainiste des relations internationales, marquée par une méfiance envers les institutions internationales, avec les autorités israéliennes actuelles²⁰. Viktor Orban a ainsi vivement dénoncé le mandat d'arrêt émis à l'encontre de Benjamin Netanyahu par la Cour pénale internationale (CPI) et pas hésité à l'accueillir à Budapest en avril 2025²¹.

Ces quelques cas suffisent à illustrer la manière dont la règle de l'unanimité peut rapidement aboutir à des impasses. Il en est de même de la majorité qualifiée : les quatre pays susmentionnés représentent à eux seuls 36 % de la population de l'UE, ce qui est suffisant pour constituer une minorité de blocage. Ils montrent aussi que la question des sanctions ne se réduit pas à une évaluation de potentiels contre-coûts économiques et commerciaux. Elle engage également des considérations de sécurité, des positionnements diplomatiques fondamentaux ainsi que des positionnements politiques nationaux et normatifs.

3. Sanctionner sans déranger : des mesures de compromis *a minima*

Les sanctions finalement adoptées apparaissent ainsi moins comme l'expression d'une volonté politique unifiée que comme le produit d'un compromis *a minima*, résultant de dynamiques interétatiques et interinstitutionnelles. Certains États, au premier chef desquels l'Espagne, l'Irlande et la Slovaquie, se sont par exemple distingués par un plaidoyer constant en faveur de mesures plus fermes à l'encontre d'Israël et en ont adoptées à leur propre niveau²². Leurs positions trouvent écho au sein du Parlement – qui a appelé de ses vœux la mise en place de mesures contraignantes contre les ministres Bezalel Smotrich et Itamar Ben-Gvir²³ – et, d'une certaine mesure, de la Commission – notamment en ce qui concerne la suspension des accords entre l'UE et Israël.

Au-delà de ces dynamiques institutionnelles et étatiques, l'action de l'UE ne peut pas non plus être dissociée de la polarisation croissante de l'opinion publique concernant le conflit israélo-palestinien. Bien qu'il n'existe pas d'étude à l'échelle des 27 États

membres, des sondages menés par *YouGov* en juin 2025 montrent que le soutien à Israël a atteint un niveau historiquement bas, avec seulement 13 à 21 % d'opinion favorable²⁴. En Allemagne, la proportion de personnes estimant que la réponse israélienne aux attaques du 7 octobre 2023 était à la fois justifiée et proportionnée est passée de 19 à 14 % entre octobre 2024 et mai 2025²⁵. Une évolution comparable est observable en Italie, où ce chiffre recule de 10 à 6 % sur la même période²⁶. Ces décalages font émerger une sorte de paradoxe : ces États ont la capacité de bloquer la prise de sanctions contre Israël sur base de leur poids démographique, alors même que la grande majorité de leur population ne soutient pas cette posture.

Ces évolutions ont contribué à resserrer la marge d'inaction des décideurs européens en augmentant les coûts politiques du statu quo. Dans ce contexte, les sanctions finalement adoptées peuvent également être lues comme une réponse minimale à une pression sociale diffuse, visant à démontrer que l'Union et ses États membres n'étaient pas totalement immobiles face à la guerre à Gaza.

Reste que la portée des sanctions apparaît largement en deçà des attentes. Comme déjà indiqué, les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de visa finalement arrêtées par le Conseil se concentrent sur un nombre restreint de personnes et d'entités privées. Elles épargnent l'État israélien en tant que tel ainsi que ses principaux représentants politiques. À l'exception des sanctions prises contre *Tzav 9*, organisation d'extrême droite israélienne ayant entravé l'acheminement de l'aide humanitaire²⁷, elles évitent aussi de se confronter directement à la situation à Gaza. Enfin, en ne visant que des personnes ou des entités privées, le dispositif adopté appréhende implicitement les violences commises dans les territoires palestiniens comme le fait d'acteurs isolés plutôt que comme le résultat d'une politique étatique assumée. Ce ciblage permet ainsi de signaler une forme de désapprobation politique, tout en évitant une remise en cause frontale des relations que l'UE et ses États membres entretiennent avec Israël.

*

L'examen de la réponse européenne à la guerre menée à Gaza met en lumière les fragilités structurelles de l'action extérieure de l'UE. Face à des violations du droit international largement documentées, les mesures adoptées à l'encontre d'Israël se caractérisent par leur lenteur, leur portée limitée et leur ciblage essentiellement symbolique. Loin de refléter une volonté politique commune, elles apparaissent comme le produit d'arbitrages contraints, révélateurs de profondes dissensions internes, tant entre États membres qu'entre institutions européennes.

Le cas israélien constitue ainsi un test de crédibilité révélateur pour l'UE. Il ne met pas seulement en évidence un écart entre un discours normatif fondé sur la défense des droits humains et une capacité d'action restreinte. Il expose aussi l'absence de consensus sur la manière même d'interpréter et de hiérarchiser ces principes lorsqu'ils entrent en tension avec des considérations stratégiques, sécuritaires ou historiques. Les

divergences persistantes entre États membres, relayées et parfois amplifiées par des désaccords interinstitutionnels, font de l'unité de l'action extérieure européenne un objectif difficilement atteignable plutôt qu'un acquis.

Cette difficulté prend une dimension particulière dans un environnement international marqué par l'instabilité et l'affaiblissement des cadres multilatéraux. À l'heure où les alliances traditionnelles sont mises à l'épreuve, y compris par des partenaires historiques des Européens, la séquence israélo-palestinienne interroge plus largement la capacité de l'UE à agir de manière unie sans renoncer substantiellement à ses ambitions politiques. Tant que les divergences entre États membres et les asymétries de pouvoir entre institutions continueront de conditionner l'adoption de mesures pourtant présentées comme centrales à son identité normative, l'Union restera confrontée à un paradoxe durable : celui d'un acteur qui revendique un rôle global, tout en peinant à assumer collectivement les implications politiques de ses propres principes.

Les auteures

Agatha Verdebout est chargée de recherche et directrice adjointe du GRIP. Diplômée en droit et en relations internationales, elle est titulaire d'un Doctorat en sciences juridiques (ULB). Son domaine d'expertise principal est le droit de la paix et de la sécurité internationale.

Dana Reignier-Tayar est assistante de recherche au GRIP, au sein de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Licenciée de droit public en France, elle s'est spécialisée en droit international pénal aux Pays-Bas et en politiques européennes en Pologne.

Pour citer cette publication

REIGNIER-TAYAR Dana et VERDEBOUT Agatha, « Les sanctions européennes contre Israël : quand le consensus limite l'action », *Éclairage du GRIP*, 26 février 2026.



Photo de couverture : Des drapeaux européens à Bruxelles – crédit : [Marco, Pexels](#).

Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement une position du GRIP dans son ensemble.

Tous droits réservés. © Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
Mundo-Madou – 7-8 Avenue des Arts – 1210 Saint-Josse-ten-Noode, Belgique
Tél. : +32 (0) 0473 982 820 – admi@grip.org – www.grip.org
X/Twitter : [@grip_org](#) – Facebook : GRIP.1979

Références

- ¹ [Traité sur l'Union européenne](#), signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, version consolidée au 26 octobre 2012, art. 3 § 5 et art. 21.
- ² « [Gaza : UN human rights experts call on international community to prevent genocide against the Palestinian people](#) », *OHCHR Press Release*, 16 novembre 2023.
- ³ [Décision \(PESC\) 2024/1967 modifiant la décision \(PESC\) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits](#), Conseil de l'Union européenne, 15 juillet 2024 ; [Règlement d'exécution \(UE\) 2024/1960 mettant en œuvre le règlement \(UE\) 2020/1998 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits](#), Conseil de l'Union européenne, 15 juillet 2024.
- ⁴ [Décision \(PESC\) 2024/1967](#), *op. cit.*, Annexe, p. 2-9.
- ⁵ Voir notamment « [Commission proposes suspension of trade concessions with Israel and sanctions on extremist ministers of the Israeli government and violent settlers](#) », *Commission européenne*, 17 septembre 2025.
- ⁶ [Traité sur l'Union européenne](#), *op. cit.*, art. 29.
- ⁷ *Ibid.*, art. 31(1).
- ⁸ [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), signé à Rome le 25 mars 1957, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, version consolidée au 26 octobre 2012, art. 215.
- ⁹ « [Gaza au point de rupture : action de l'Union pour combattre la famine, urgence de la libération des otages et progrès vers une solution fondée sur la coexistence de deux États](#) », *Parlement européen*, P10_TA(2025)0199, 11 septembre 2025.
- ¹⁰ Voir notamment : « [The European Greens Stand for a Lasting End to Violence in Israel and Palestine](#) », *European greens*, 2 décembre 2023 ; « [Iratxe García calls for immediate suspension of EU-Israel agreement amid Middle East conflict](#) », *S&D*, 17 juin 2025 ; « [The EU must condemn the impunity of Israel and the United States in Gaza and Iran](#) », *The Left*, 23 juin 2025 ; « [Statement by EPP, S&D, Renew Europe, Greens/EFA and the LEFT on the situation in the Gaza Strip](#) », *S&D*, 10 mai 2025.
- ¹¹ [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#), *op. cit.*, art. 218.
- ¹² Voir « [Bilateral relations – A timeline of historic events between Israël, the European Union and NATO](#) », *Mission of Israël to the EU & NATO*, 6 janvier 2026.

- ¹³ Pour plus de détails sur l'accord d'association UE-Israel et son contenu voir notamment CHAABAN Florian, « [Qu'est-ce que l'accord d'association entre l'UE et Israël ?](#) », *Toute l'Europe*, 18 septembre 2025.
- ¹⁴ « [Israel – EU trade relations with Israel. Facts, figures and latest developments](#) », *Commission européenne*, s. d. (consulté le 10 février 2026).
- ¹⁵ [Accord entre l'Union européenne, d'une part, et Israël, d'autre part, concernant la participation d'Israël au programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » de l'Union](#), *Journal officiel de l'Union européenne*, L 95/143, 23 mars 2022.
- ¹⁶ Sur les retombées de la participation israélienne à « *Horizon Europe* », voir WAGEMANS Pascaline, « [EU-Israel Relations under Threat ? – Horizon Europe, a Strategic Imperative](#) », *European Leadership Network*, 10 août 2025.
- ¹⁷ LEVATON Stav, « [Tour d'horizon des 60 ans de relations entre Israël et l'Allemagne](#) », *Times of Israel*, 23 décembre 2025. Voir aussi GRASLAND Emmanuel, « [Soutien ou sanctions ? L'Allemagne tiraillée sur la ligne à tenir face à Israël](#) », *Les Echos*, 21 septembre 2025.
- ¹⁸ « [Das sagte Kanzlerin Angela Merkel vor der Knesset](#) », *Die Welt*, 18 mars 2008.
- ¹⁹ TITO Claudio, « [Sanzioni a Israele, la Commissione Ue si muove. Ma Germania e Italia potrebbero fermare tutto](#) », *La Repubblica*, 17 septembre 2025.
- ²⁰ VOTAVOVA Klara, « [The Double Standards of Czech Foreign Policy](#) », *Jacobin*, 18 septembre 2025.
- ²¹ « [Benjamin Netanyahu en visite en Hongrie, qui claque la porte de la CPI](#) », *France 24*, 3 avril 2025 ; CHASTAND Jean-Baptiste, « [Viktor Orban profite de la visite de Benyamin Nétanyahou à Budapest pour annoncer le retrait de la Hongrie de la Cour pénale internationale](#) », *Le Monde*, 3 avril 2025.
- ²² Voir notamment : « [Guerre à Gaza : la Slovaquie, premier pays européen à sanctionner deux ministres israéliens d'extrême droite](#) », *Le Soir*, 17 juillet 2025 ; PIQUER Isabelle, « [Gaza : l'Espagne durcit sa position sur Israël en promettant un embargo sur les armes et de l'aide humanitaire](#) », *Le Monde*, 9 septembre 2025 ; « [L'Irlande annonce une interdiction du commerce avec les colonies israéliennes](#) », *CNCD 11.11.11*, 24 juin 2025.
- ²³ « [Gaza au point de rupture](#) », *loc. cit.*, §20.
- ²⁴ « [La popularité d'Israël tombe à de nouveaux plus bas dans plusieurs pays clés d'Europe occidentale](#) », *YouGov*, 29 octobre 2025.
- ²⁵ *Ibid.*
- ²⁶ *Ibid.*
- ²⁷ [Décision \(PESC\) 2024/1967](#), *op. cit.*, Annexe, p. 9.



Fondé à Bruxelles en 1979, le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) s'est développé dans le contexte particulier de la Guerre froide, ses premiers travaux portant sur les rapports de forces Est-Ouest. Durant les années 1980, le GRIP s'est surtout fait connaître par ses analyses et dossiers d'information concernant la course aux armements, ses mécanismes et ses enjeux. Après la chute du mur de Berlin en 1989, prenant acte du nouvel environnement géostratégique, le GRIP a orienté ses travaux sur les questions de sécurité au sens large et a acquis une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, réglementations et contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques. En éclairant citoyens et décideurs sur des problèmes complexes, le GRIP entend contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr. Plus précisément, l'objectif du GRIP est de travailler en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements.

5 BONNES RAISONS DE SOUTENIR LE GRIP

Le GRIP a pour mission d'étudier les conflits et les conditions de la paix. Il le fait dans l'optique de donner aux citoyens, à la société civile et aux élus accès à des analyses indépendantes permettant aux décideurs comme au grand public de renforcer leurs capacités critiques face à des enjeux complexes où s'entremêlent des intérêts politiques et économiques et des conceptions normatives et éthiques parfois contradictoires. En faisant un don au GRIP, vous participez au renforcement de ses moyens et œuvrez à :

- Développer une recherche indépendante sur la paix ;
- Consolider les capacités en tant que force de proposition auprès des décideurs politiques ;
- Garantir l'accès en langue française à une recherche rigoureuse et accessible au public ;
- Former une relève à qui il incombera de relever les défis de demain ;
- Préserver l'activité Édition du GRIP qui permet de mettre de l'avant les combats des acteurs au service de la paix qu'ils soient journalistes, médecins ou militants des droits de la personne.

Le GRIP ne saurait accomplir efficacement sa mission d'information et de sensibilisation du public sans le soutien de donateurs motivés par la défense de la paix comme bien commun. En soutenant le GRIP, vous contribuez au renforcement d'une recherche indépendante et de qualité au service de la société civile sur de nombreux sujets sensibles relatifs aux droits humains, aux libertés fondamentales ou encore à la sécurité des personnes. Vous permettez aussi aux chercheurs du GRIP de s'investir dans la formation d'une relève étudiante, en fournissant un encadrement propice à la transmission des savoirs et des compétences nécessaires à l'analyse critique des enjeux de société.

Rejoignez-nous sur www.grip.org.

Devenez donateur : IBAN : BE87 0001 5912 8294 – BIC/SWIFT : BPO TBE B1

GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Avenue des arts, 7-8
B-1210 Saint-Josse-ten-Noode
Tél. : +32 (0) 473 982 820
Site Internet : www.grip.org