



## Autorité palestinienne : comment sortir du statu quo ?

*Asem Khalil – Un seul État est-il la seule alternative à une impossible solution à deux États ? Asem Khalil d'Al-Shabaka discute les changements minimes dans la gouvernance post-Oslo de l'Autorité palestinienne (AP), et prévoit un « statu quo + », c'est-à-dire un système institutionnalisé d'apartheid et une solution sans État. Il prévoit également la possibilité de trois États, mais en soutenant que rien de tout cela ne pourra durer.*

On pense généralement que l'AP joue un rôle de direction indispensable dans le territoire palestinien occupé (TPO). L'AP est souvent présentée comme un succès national qui a permis aux Palestiniens de gouverner, pour la première fois, la population palestinienne sur la terre palestinienne. L'AP fournit également un emploi dans le secteur public à des centaines de milliers de Palestiniens. Elle est l'interlocuteur privilégié de la communauté internationale – par opposition à l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Pour Israël, l'AP permet le maintien de l'ordre public dans les grandes villes de Cisjordanie.

Bien que l'AP semble encore être au centre de la politique palestinienne, à l'intérieur comme à l'extérieur, après 22 ans d'existence, elle a apporté peu de changements réels à la façon dont la Cisjordanie est gouvernée. En fait, la fonction de gouvernance de l'Autorité palestinienne est relativement insignifiante. Cette fragilité va avoir une influence sur le statu quo politique d'une façon que les responsables politiques comme les défenseurs des droits de l'homme feraient bien de comprendre.

# Ce qui a changé dans la gouvernance post-Oslo (et ce qui n'a pas changé)

L'Autorité palestinienne a été créée en 1994 à la suite des accords d'Oslo. Elle était censée ne fonctionner que cinq ans et être suivie de véritables négociations finales. Le cadre de gouvernance des Accords d'Oslo est resté globalement intact pendant que les négociations de paix échouaient les unes après les autres. Cela a permis à Israël de se maintenir comme force d'occupation exerçant des pouvoirs souverains sur les territoires palestiniens occupés, tandis que l'AP devenait le principal fournisseur de services publics à la population palestinienne de Cisjordanie et de la bande de Gaza.

Sous l'Autorité palestinienne, les municipalités et les comités pour les camps de réfugiés ont continué de fonctionner comme ils le faisaient avant la mise en place de l'AP, et beaucoup ont une longue histoire : Ramallah, par exemple, a récemment commémoré son centenaire. L'Autorité palestinienne a, bien sûr, introduit quelques nouvelles lois qui affectent la gouvernance locale, comme l'élection des membres des conseils municipaux et la création d'un ministère de la gouvernance locale. Toutefois, la structure des municipalités, la perception des impôts, et la gouvernance des fonctionnaires dans les municipalités ont conservé leur fonctionnement d'avant l'AP, en maintenant leur dépendance à l'égard des institutions centrales de l'AP à un faible niveau. En outre, il n'y a pas de structure gouvernementale au niveau local pour établir le lien entre les municipalités et l'autorité centrale, et personne n'a jugé bon d'y remédier.

Les institutions religieuses des différentes communautés de Cisjordanie régissent les lois concernant la famille et l'individu. Différentes sectes chrétiennes utilisent

différents codes de statut personnel, et les tribunaux ecclésiastiques statuent sur les questions concernant l'individu sans aucune supervision des tribunaux civils (1). Les tribunaux de la charia pour les musulmans sont organisés de manière similaire en Cisjordanie (2). La création de l'Autorité palestinienne n'a donc pas introduit de nouvelles lois ni modifié celles qui existaient déjà dans ce domaine, et elle n'a pas changé la structure, ni la compétence des tribunaux religieux et ecclésiastiques. En ce qui concerne les affaires civiles et pénales, en Cisjordanie, les tribunaux palestiniens continuent à faire appliquer des lois basées sur le droit pénal jordanien et la Majallah ottomane (3).

En outre, l'AP continue d'avoir recours à des tribunaux militaires comme l'OLP l'avait instauré. Le maintien de ces tribunaux signifie que les Palestiniens sont toujours soumis à des lois militaires et, par le biais de la sécurité de l'État, les civils aussi. Pendant ce temps, les tribunaux militaires israéliens circonscrivent les règles qu'Israël impose dans les zones de Cisjordanie qu'il contrôle (telles que les zones militaires, les zones de réserves naturelles, et la zone C). Ces deux tribunaux militaires, le palestinien et l'israélien, existaient avant la création de l'Autorité palestinienne et ont continué à fonctionner sans changement sous l'AP.

Bien que l'AP ait introduit de nouvelles lois pour unifier les systèmes judiciaires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, dans la pratique, ces systèmes sont restés profondément différents – et la prise de contrôle du Hamas à Gaza en 2007 a accentué la différence. L'AP a tenté d'unifier les lois par une législation centrale. Mais bien que le Conseil législatif palestinien (PLC) ait adopté la plupart de ces lois après les premières élections de 1996, il a été incapable de se réunir depuis le coup de force du Hamas à Gaza en 2007. Depuis lors, le président de l'AP a promulgué des lois uniquement par décrets, et uniquement pour la Cisjordanie. Le contrôle direct du président de l'AP sur l'exécutif a engendré un déficit de

transparence, d'autant plus que le Président préside également le Comité exécutif de l'OLP.

Après 2007, le Hamas, qui dirige au travers du gouvernement intérimaire d'Ismail Haniyeh, a commencé à promulguer sa propre législation pour la bande de Gaza. Le Gouvernement national de consensus constitué en juin 2014 se composait de 17 technocrates sous la présidence de Rami Hamdallah. Sa mission ne devait pas excéder six mois, et sa tâche principale était de préparer les élections législatives et présidentielles. Cependant, le projet ne s'est pas réalisé, et ce gouvernement est toujours en place. Il n'a pu se rendre à Gaza qu'une seule fois, et, en réalité, il n'a pas la capacité de gouverner. En conséquence, l'activité législative dans le Territoire palestinien occupé se poursuit sans organe législatif centralisé.

Le gouvernement actuel de l'AP traite principalement des questions internes, tandis que le Président et son entourage prennent part – sans consultation publique – à des négociations avec Israël et gèrent la relation avec la communauté internationale, bien que ce soit le rôle de l'OLP. En effet, il arrive souvent que le Comité exécutif de l'OLP n'approuve pas les mesures adoptées par le Président, comme la reprise des négociations avec Israël sans gel de la colonisation.

Tous ces exemples illustrent un point fondamental: il n'y a pas de corps politique palestinien soudé qui fonctionne harmonieusement dans les Territoires palestiniens occupés. L'espace politique est resté fragmenté, sans pouvoir exécutif unifié au sein de l'Autorité palestinienne, ni de système défini de gouvernement. L'AP continue à dépendre de personnes en poste qui ont des liens avec, notamment, la communauté internationale des bailleurs de fonds qui soutiennent le soi-disant processus de paix, et maintiennent la coopération et la coordination sécuritaire avec Israël.

Pourtant, il est un domaine dans lequel l'AP a une réelle influence: l'appareil de sécurité. [Ce secteur](#) a joué un rôle central dans la structure de l'AP après 2007, et une grande partie de l'aide étrangère des États-Unis et en particulier de l'Union européenne va à la formation des forces de sécurité. La [majeure partie du budget de l'AP](#) est consacrée aux forces de sécurité, ainsi qu'aux salaires des fonctionnaires civils de l'AP; cela a créé un vaste réseau de fonctionnaires et de forces de sécurité qui aident à maintenir l'Autorité palestinienne en vie et lui permettent de maintenir un minimum de contrôle sur la population. L'appareil de sécurité est donc nécessaire à l'AP, et l'AP est nécessaire à l'appareil de sécurité qu'elle a créé.

Cependant, les administrations sécuritaires et civiles de l'AP ne sont pas unifiées. Les [systèmes internes](#) ne sont pas connectés entre eux, et les informations circulent rarement entre les départements. En outre, les forces de sécurité ont une direction fragmentée et rendent généralement compte au Président de l'AP plutôt qu'au ministre de l'Intérieur ou même au Conseil des ministres. Les réformes [engagées depuis 2003](#) ont permis d'améliorer l'ordre dans les villes de l'AP, mais il n'y a pas eu de réorganisation interne. Par contre, la coordination avec les autorités israéliennes, en particulier sur les programmes de renforcement des capacités des forces de sécurité, permet à Israël – jusqu'aux récentes attaques au couteau commises principalement par de jeunes Palestiniens – d'échapper aux violences depuis 2007. Il y a eu, par voie de conséquence et jusqu'à récemment, un assouplissement des contrôles à certains points de passage, et une augmentation du nombre des permis d'entrée délivrés aux Palestiniens dans Jérusalem-Est occupée et en Israël (mais pas dans Gaza).

L'inflation des emplois publics attribués par l'AP a créé une [dépendance profonde](#), à la fois en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, au maintien de l'Autorité palestinienne, en dépit de problèmes tels que les écarts de salaires et la mauvaise

organisation des ressources humaines. Tout cela, ajouté à d'autres politiques financières de l'Autorité palestinienne qui ont augmenté la dépendance économique des Palestiniens à son égard, donne l'impression que la disparition de l'Autorité palestinienne se traduirait par une crise économique et financière.

L'Autorité palestinienne en Cisjordanie a soutenu le boom économique de certains secteurs, en particulier la construction, ce qui a entraîné une hausse des prix fonciers et immobiliers. Ramallah, le centre politique de l'AP, est devenu [une ville de riches](#) : des anciens propriétaires terriens, des entrepreneurs, de grandes entreprises, ou des gens qui bénéficient de contrats résultants des Accords d'Oslo. Ces contrats ont contribué à créer des monopoles dont profitent les officiels de haut rang de l'AP, en particulier en ce qui concerne les produits de base importés. Du coup, une [nouvelle élite économique](#) se superpose à la direction politique actuelle avec qui elle partage des intérêts. Et ce qui ressemble à une meilleure situation économique est en fait une situation où le fossé entre riches et pauvres se creuse. En outre, la majeure partie de la croissance repose sur des prêts, et les prix ne reflètent pas la valeur réelle.

## **Probables scénarios pour l'avenir de l'AP: toujours plus (et plus) de la même chose**

L'AP ne gouverne plus la bande de Gaza depuis 2007. On pourrait dire qu'elle ne gouverne pas non plus la Cisjordanie. L'AP est là simplement pour maintenir l'appareil de sécurité et l'administration civile, et elle y restera aussi longtemps qu'elle peut préserver sa relation de co-dépendance avec la

communauté internationale des donateurs et avec l'appareil de sécurité d'Israël.

Le mandat de l'Autorité palestinienne se maintiendra probablement sur le court et moyen terme, en raison du maintien probable du statu quo lui-même grâce, notamment, à la longue séparation entre la Cisjordanie et la bande de Gaza. Une séparation dont la scission entre le Fatah et le Hamas n'est pas responsable car elle est plus ancienne que le coup de force de 2007. On peut la faire remonter à 1948, quand la Cisjordanie et à la bande de Gaza sont tombées respectivement sous contrôle jordanien et égyptien. La politique d'Israël dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 a intensifié cette séparation, qui vraisemblablement se maintiendra, même en cas de réconciliation, à cause de profondes différences sociales, économiques et politiques.

Le Hamas dans la bande de Gaza est peut-être moins solide que le Fatah en Cisjordanie. Le changement de régime égyptien en 2013 a amené au pouvoir un Président qui est plus favorable à l'Autorité palestinienne et qui est déterminé à réprimer les Frères musulmans égyptiens, en particulier, et les mouvements islamistes, en général. Le changement de pouvoir en Égypte bénéficie indirectement à l'AP et l'aidera probablement à survivre. En revanche, il pourrait contribuer à la chute du Hamas.

Mais même si le Hamas reste au pouvoir – sans accord officiel entre le Hamas et Israël – il y aura probablement une « solution » temporaire pour la bande de Gaza. Le principe d'une solution de ce type pourrait s'apparenter à celui qui a présidé au retrait d'Ariel Sharon de Gaza en 2005. Il y aurait sans doute des mouvements de population et de biens limités (s'il y en a) à destination et en provenance de Gaza via des frontières sécurisées avec Israël. Un tel accord ne pourrait intervenir sans le soutien et la garantie de l'armée et du gouvernement égyptien parce qu'Israël n'a aucun contrôle sur le point de passage de Rafah – le seul point de passage

officiel de Gaza vers l'Égypte. C'est un élément de ce qui constituerait une situation de « StatuQuo+ » (Voir ci-après la définition du StatuQuo+).

J'utilise le terme « StatuQuo+ » pour désigner un État de Palestine qui est une entité non-souveraine et totalement dépendante de la communauté internationale des donateurs et d'Israël. Cela signifie que les politiques israéliennes actuelles qui visent à élargir les zones qu'il contrôle et à instaurer un système dual en Cisjordanie – un pour les colons et les citoyens israéliens, et un autre pour la population native – s'intensifieraient avec le temps. L'AP resterait en charge de la population palestinienne locale, sans aucune autorité vis-à-vis des Israéliens. Sa coordination avec Israël serait nécessaire pour continuer à maintenir la population locale sous contrôle. Un tel système réunit toutes les conditions nécessaires pour institutionnaliser l'Apartheid (4).

L'AP servirait seulement d'intermédiaire à la population palestinienne sous ce régime d'Apartheid. Elle ne prendrait pas la forme d'une autorité nationale centralisée, mais serait composé d'un groupe d'élites politiques et économiques, ainsi que d'un appareil de sécurité et d'administration civile qui pourraient être appelés la « Bureaucratie palestinienne ». Avec le temps, ce groupe deviendrait de plus en plus complice de la structure d'Apartheid en Cisjordanie.

Ces élites politiques et économiques bénéficieraient des privilèges consentis par les autorités d'occupation. Israël continuerait à construire de nouvelles colonies et le mur de séparation entre Jérusalem-est et le reste des Territoires palestiniens occupés, qui annexe de facto des pans du territoire palestinien au-delà de la Ligne Verte, ce qui fragmenterait encore plus les zones peuplées de Cisjordanie pour intégrer les colonies israéliennes et la vallée du Jourdain. La Bureaucratie palestinienne, grâce aux profits générés par ce nouvel « État de Palestine » serait ensuite

probablement séparée de l'OLP (ou de l'organisme censé représenter la population palestinienne de la Diaspora).

Le StatuQuo+ signifierait que l'AP de Cisjordanie devrait chercher d'autres manières d'étendre sa « souveraineté » que la continuité territoriale ou le contrôle unifié de la population. La reconnaissance formelle de l'Assemblée générale des Nations Unies de la Palestine comme un État non membre en 2012, ainsi que la ratification des traités internationaux, permettraient d'accélérer la recherche de scénarios post-étatiques avant même d'avoir pu constituer un État (5).

De fait, l'AP serait obligée d'accroître sa coopération avec les autorités jordaniennes. La démarche inclurait probablement de ressortir des projets antérieurs, y compris celui d'une confédération, en enjambant l'étape d'un état souverain. Mais la Jordanie ne laisserait pas sa population palestinienne augmenter (6). Cette situation pourrait être idéale pour Israël et la Jordanie. Israël continuerait à contrôler la majeure partie de la Cisjordanie sans résistance réelle et avec des frontières sécurisées, tandis que la Jordanie, tout en bloquant tout transfert de population vers son pays, pourrait entamer (ou intensifier) un processus de dénationalisation de certains de ses propres citoyens d'origine palestinienne, en raison de la mise en place d'un État palestinien – même sur le papier.

Ce StatuQuo+ deviendrait de plus en plus intenable avec le temps, car il nie le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Beaucoup pensent à juste titre que cela conduirait à la disparition de la solution à deux États. Cependant, contrairement à ce qu'on croit, l'alternative ne serait pas la solution à un État, mais plutôt la solution sans État. Cette dernière « solution » s'accompagnerait du maintien et du renforcement des autorités autonomes pour la population palestinienne locale – mais dans des domaines autorisés par les autorités israéliennes. Ce serait le cas pour la Cisjordanie ainsi que la bande de Gaza, bien que séparément.

Cela pourrait même s'appliquer séparément à différentes régions de Cisjordanie.

A moyen terme, cette solution sans état pourrait conduire à une solution à (au moins) trois états. A côté d'Israël, qui garderait le territoire obtenu en 1948 ainsi que les territoires gagnés par le mur de séparation, les Palestiniens établiraient un mini-État dans la bande de Gaza. Cet État serait démilitarisé et sous la protection et le soutien du gouvernement égyptien. Le troisième État serait établi en Cisjordanie, moins Jérusalem-Est. Cet État aurait une structure fédérale ethnique : une zone pour les colons juifs, et un autre pour la population palestinienne locale – mais en réalité, ce serait un régime d'Apartheid qui avec le temps deviendrait un État binational. Avec plus de temps encore, il pourrait être incorporé à Israël proprement dit, ou peut-être prendre son propre chemin et simplement devenir un État de plus en plus juif.

Dans le cas où cet « État » bi-national/d'Apartheid resterait séparé d'Israël, il ne serait pas reconnu par d'autres États qu'Israël. Israël maintiendrait une relation avec cet État qui, mutatis mutandis, serait similaire à celle de la Turquie avec la Chypre turque. « L'État de Cisjordanie » (colonial) – ou, si on veut, « L'État de Judée et Samarie » – aurait, pour Israël, l'avantage de sécuriser ses frontières. L'existence même d'une population palestinienne dans cet État permettrait à Israël d'accroître et d'améliorer ses liens avec les pays arabes de la région, facilitant ainsi l'intégration d'Israël au Moyen-Orient. Et cet État pourrait même permettre à Israël de dénationaliser ses propres citoyens palestiniens. Même s'ils restaient dans l'État d'Israël proprement dit afin d'éviter une réaction de la communauté internationale qui ne verrait pas d'un bon œil un transfert forcé de population, ils deviendraient des citoyens de ce nouvel État bi-national. Cette dénationalisation serait un processus juridique et politique qui permettrait d'exclure les Palestiniens de la vie

politique israélienne – sans les forcer à partir physiquement.

# L'échec de la solution à deux États et les perspectives révolutionnaires

Il ne fait aucun doute que la solution à deux États a échoué. Il y a beaucoup de raisons à cet échec. D'une part, la séparation de la bande de Gaza du reste des Territoires occupés est devenue quasiment irréversible du fait du retrait d'Israël en 2005 et du coup de force du Hamas de 2007. La dépendance de l'Autorité palestinienne à Israël en tant qu'autorité d'occupation est indéniable, et elle n'a pas été diminuée par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qui reconnaît la Palestine comme un État non-membre. La Cisjordanie est de plus en plus fragmentée par la construction de routes secondaires pour les colons, la construction de nouvelles colonies de peuplement et la croissance de celles qui existent déjà, sans compter la construction du mur de séparation. Tous ces développements qui donnent à réfléchir ont rendu la solution à deux États impossible.

La solution à un seul État n'est pas nécessairement la seule alternative. Le statu quo actuel a tout ce qu'il faut pour durer, même si quelques modifications pourraient amener un StatusQuo+. A moyen terme cela pourrait conduire à la solution sans État pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, qui pourrait ensuite évoluer vers une solution à trois États: un État palestinien, un État juif, et un État formellement bi-national ou fédéral ethnique, qui serait en fait un régime d'Apartheid mis au goût du jour, avec les élites de la bureaucratie palestinienne servant d'intermédiaires avec la population locale.

Les deux premiers scénarios amèneraient probablement la

«stabilité» à court et à moyen terme, et le troisième scénario se traduirait par une nouvelle fragmentation du corps politique palestinien. Mais, la stabilité que ces scénarios potentiels apporteraient ne serait pas profonde. Ce ne serait que le résultat de la domestication et de l'endiguement de la population locale ainsi que de la gestion des pressions régionales et internationales. De tels arrangements ne sont pas viables à long terme, car ils reposent sur un pouvoir illégitime qui utilise la force pour contrôler une population non consentante. Comme l'Histoire l'a montré, ce type de régime peut se maintenir pendant un certain temps, mais pas indéfiniment.

En effet, avec le temps, et surtout si l'ambiance régionale et internationale s'améliore, un quatrième scénario – d'essence révolutionnaire – peut se substituer au statu quo actuel, au StatuQuo+, et à la solution à trois États. Cette option révolutionnaire est par définition inconnue. Pourtant, si – ou quand – elle se déclenche, personne ne comprendra plus pourquoi les autres options sont restées si longtemps en place.

## Notes

1 – Asem Khalil, "Al-Mahakim Al-Kanasiyya fi Falastin," *Al-Qada' al-shara'i wa al-kanasi fi Falastin* (Birzeit, Palestine: Institute of Law, 2012), 4-27.

2- Cela vaut également pour la bande de Gaza. À Jérusalem-Est, les lois correspondent à celles des autorités jordaniennes, puisque la Jordanie a conservé ses liens avec Jérusalem-Est après la séparation de la Cisjordanie en 1988. Pour en savoir plus, voir Mahmoud Dodeen, « Taqrir hawla al-mahakim al-shar'iyya fi Falastin, » *Al-Qada' al-shara'i wa al-Kanasi fi Falastin* (Birzeit, Palestine: Institut de droit, 2012), 28-51.

3 – La bande de Gaza, dirigée par le Hamas, a récemment adopté

un nouveau code civil. Le droit pénal de Gaza repose sur le droit pénal du mandat britannique.

4 – L'auteur est conscient des différences entre l'ancien régime d'Apartheid sud-africain et l'actuelle occupation israélienne de la Palestine. Cependant, les différences avec l'Afrique du Sud ne font pas que le cas palestinien soit moins que de l'Apartheid. En l'absence d'une comparaison plus adéquate, l'Apartheid continue d'être l'expérience la plus similaire à celle vécue dans les territoires occupés par Israël depuis 1967.

5 – En septembre 2011, le président de l'AP a demandé que la Palestine soit membre à part entière des Nations Unies. Cela nécessite la recommandation du Conseil de sécurité des Nations unies par une majorité de neuf des 15 membres, dont les cinq membres permanents, ainsi que les deux tiers des voix à l'Assemblée générale de l'ONU. La demande n'a pas été retenue, puisque la Palestine n'a pas obtenu les votes nécessaires au Conseil de sécurité. Voir Michele K. Esposito, « Update on Conflict and Diplomacy: 16 August 2011–15 November 2011, » *Journal of Palestine Studies* 41, 2 (2012): 153-189.

6 – Le roi de Jordanie, dans un discours prononcé en juin 2012, a déclaré que toute discussion serait impossible jusqu'à ce qu'un État indépendant soit établi. Les parties du discours ont été publiées dans le *Journal of Palestine Studies* 24, 96 (2013).



\* **Dct. Asem Khalil** est analyste auprès du Al-Shabaka et professeur agrégé de droit public, à la Chaire H.H. Shaikh Hamad Bin Khalifa Al-Thani en droit constitutionnel et international, à l'Université de Birzeit. Il a acquis son doctorat en Droit public à l'Université de Fribourg (Suisse).

5 octobre 2016 – [Al-Shabaka](#) – Traduction : [Chronique de Palestine](#) – Dominique Muselet