

Les Cahiers du  CERIMOC

N° 22

LES PALESTINES DU QUOTIDIEN
LES ÉLECTIONS DE L'AUTONOMIE, JANVIER 1996

JEAN-FRANÇOIS LEGRAIN

Centre d'Études et de Recherches sur le Moyen-Orient Contemporain
1999

LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉLECTION

Le dispositif institutionnel dans lequel se sont inscrites l'élection du Conseil palestinien de l'autonomie et celle du président de l'Autorité Exécutive se trouve défini dans les Accords israélo-palestiniens, la loi électorale palestinienne ayant ensuite servi d'outil pour leur mise en œuvre.

LA DÉCLARATION DE PRINCIPES

Le Conseil d'autonomie a été mentionné pour la première fois dans la Déclaration de principes (souvent désignée comme "Accord d'Oslo") négociée à Oslo et signée à Washington le 13 septembre 1993 qui annonce dans son article I que "les négociations israélo-palestiniennes menées dans le cadre de l'actuel processus de paix au Moyen-Orient ont pour but notamment d'établir une Autorité palestinienne intérimaire autonome ("le Conseil"), pour les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza, pour une période transitoire n'excédant pas 5 ans, en vue d'un règlement permanent fondé sur les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité" (1).

L'article III/1 précise que ce Conseil sera issu d'élections au suffrage universel direct : "1 - Afin que les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza puissent se gouverner eux-mêmes selon des principes démocratiques, des élections politiques générales, libres et directes seront organisées pour le Conseil, sous la supervision convenue et sous observation internationale, tandis que la police palestinienne assurera l'ordre public".

Le détail de ce processus électoral n'est pas encore élaboré mais l'annexe I de la Déclaration, "protocole relatif aux modalités et conditions des élections", mentionne le principe selon lequel "les Palestiniens de Jérusalem qui vivent dans cette ville auront le droit de participer au processus électoral, conformément à un accord entre les 2 parties". Elle indique également que "les Palestiniens déplacés qui étaient enregistrés le 4 juin 1967 ne verront pas leur futur statut compromis parce qu'ils ne sont pas en mesure de participer au processus électoral pour des raisons pratiques" (2).

1 - Les traductions de la Déclaration de principes et du second Accord intérimaire citées ici sont celles parues dans *Maghreb-Machrek*, n°142, octobre-décembre 1993 : 121-129, et n°156, avril-juin 1997 : 108-120. J'ai moi-même traduit les annexes de ce dernier Accord ici citées qui ne figuraient pas dans *Maghreb-Machrek*. Les originaux en anglais sont disponibles sur le Israel Information Service Gopher. La traduction "Palestiniens" de *Maghreb-Machrek* correspond à un "Palestinian people" dans l'original.

2 - Le terme "déplacés" (*nāzihūn, displaced*) renvoie à 3 groupes de Palestiniens distincts des "réfugiés" (*lāji'ūn, refugees*) de 1948. Il s'agit des résidents de Cisjordanie et de la bande de Gaza à l'étranger le 4 juin 1967 et interdits de retour par Israël depuis lors, des résidents des mêmes territoires occupés en 1967 forcés à émigrer durant les hostilités, eux aussi interdits de retour, et de tous les autres résidents soit bannis par Israël depuis 1967 soit ayant perdu depuis lors leur droit de résidence suite aux diverses mesures prises par Israël sur les conditions de séjour des Palestiniens à l'étranger. Seule cette dernière catégorie de déplacés est donc concernée par l'annexe de l'Accord. Sur les statuts divers des Palestiniens, lire DESTREMEAU, 1993.

L'article VI stipule par ailleurs que "le transfert de compétence du gouvernement militaire israélien et de son administration civile" se fera "aux Palestiniens désignés pour cette tâche", le même article précisant que "ce transfert de compétence sera de nature préparatoire en attendant l'inauguration du Conseil". Une Autorité palestinienne "désignée" est ainsi appelée à être mise en place en un premier temps, rien n'étant alors spécifiquement prévu sur un éventuel poste de président et encore moins sur son élection ultérieure.

Simple "déclaration de principes", le texte fait des détails concernant le Conseil l'objet d'un accord ultérieur : "1 - Les délégations israélienne et palestinienne négocieront un accord sur la période intérimaire ("l'Accord intérimaire"). 2 - L'Accord intérimaire spécifiera notamment la structure du Conseil, le nombre de ses membres, et le transfert au Conseil des pouvoirs et responsabilités du gouvernement militaire israélien et de son administration civile. L'Accord intérimaire spécifiera également les pouvoirs exécutifs du Conseil, ses pouvoirs législatifs [...], et les organes judiciaires palestiniens indépendants [...]" (article VII).

Sans attendre cet Accord intérimaire restant à négocier, les minutes de l'article IV stipulent cependant que le Conseil recevra juridiction sur "le territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, à l'exception des questions qui feront l'objet des négociations sur le statut permanent : Jérusalem, implantations, zones militaires et Israéliens" (3). L'article VIII investit quant à lui le Conseil de la responsabilité de l'ordre public dans les zones appelées à jouir de l'autonomie : "Afin de garantir l'ordre public et la sécurité interne des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza, le Conseil établira une puissante force de police tandis qu'Israël conservera la responsabilité de la défense contre les menaces de l'extérieur, ainsi que la responsabilité de la sécurité globale des Israéliens de manière à sauvegarder leur sécurité interne et l'ordre public". L'article IX lui accorde également une capacité législative limitée : "1 - Le Conseil sera habilité à légiférer, conformément à l'Accord intérimaire, dans tous les domaines pour lesquels la compétence lui aura été transférée. 2 - Les 2 parties réviseront conjointement les lois et ordonnances militaires actuellement en vigueur dans les autres domaines" (4).

LE PREMIER ACCORD INTÉrimAIRE

Signé au Caire le 4 mai 1994, le premier Accord intérimaire (désigné souvent comme "Accord du Caire") traite avant tout du redéploiement de l'armée israélienne dans la bande de Gaza et en dehors de la zone de Jéricho ainsi que du transfert dans ces zones de certains pouvoirs de l'administration militaire israélienne aux Palestiniens.

L'article IV précise cependant "la structure et la composition de l'Autorité palestinienne", stipulant dans son alinéa 1 qu'elle "consistera en un organe de 24 membres qui mettra en

3 - PEACE WATCH, *Report on Preparations for Palestinian Elections*, 13/07/94, souligne de façon significative que Cisjordanie et bande de Gaza ne sont pas ici précédés de l'article défini (contrairement à la traduction de *Maghreb-Machrek*) : "Jurisdiction of the Council will cover West Bank and Gaza Strip territory". Il rapproche l'ambiguïté née de cette absence d'article de celle de la résolution 242, suggérant que la nécessité d'une négociation ultérieure sur l'étendue des zones appelées à passer sous la juridiction du Conseil sera ainsi assurée.

4 - Selon l'article VI/2, les domaines de compétence transférés sont : "éducation et culture, santé, protection sociale, impôts directs et tourisme".

oeuvre et sera responsable de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs qui lui seront transférés dans le cadre de cet Accord [...] et sera responsable de l'exercice de fonctions judiciaires [...]". Pour cette étape, le même article exige simplement que "l'OLP informe le gouvernement d'Israël des noms des membres de l'Autorité palestinienne et de tout changement parmi ses membres".

L'article V définit la juridiction de cette Autorité, distinguant sa juridiction territoriale, sa juridiction fonctionnelle et sa juridiction personnelle. Concernant l'extension territoriale, l'Accord précise que "la juridiction territoriale couvre la bande de Gaza et la zone de Jéricho [...] excepté les colonies et les zones d'installation militaire". "La juridiction fonctionnelle comprend tous les pouvoirs et responsabilités spécifiés dans cet Accord. Cette juridiction n'inclut ni les affaires étrangères, ni la sécurité interne et l'ordre public des colonies et des installations militaires et des Israéliens, ni la sécurité externe". "La juridiction personnelle s'étend à toutes les personnes à l'intérieur de la juridiction territoriale définie plus haut excepté les Israéliens [...]".

Conformément à la Déclaration de principes et à ce premier Accord intérimaire, c'est donc par un mandat de l'OLP que Yasser Arafat obtint dans un premier temps la présidence de l'Autorité d'autonomie. Réuni à Tunis en octobre 1993, le CCOLP adopta ainsi une résolution selon laquelle : "1) il investit le CEOLP de la formation du Conseil de l'Autorité nationale palestinienne dans le cadre de l'étape intérimaire avec des membres du CEOLP et un certain nombre de [personnalités] de l'Intérieur et de l'Extérieur" (5). Le CCOLP ajoutait dans l'alinéa 2 de sa déclaration que "Yasser Arafat, président du CEOLP, sera président du Conseil de l'Autorité nationale palestinienne", une fonction jusque là absente des Accords israélo-palestiniens mais acceptée *a posteriori* par les Israéliens (6).

LE SECOND ACCORD INTÉRIMAIRE

Ce n'est qu'avec le second Accord intérimaire signé à Washington le 28 septembre 1995 (aussi désigné comme "Accord de Taba" où il fut négocié), qui étend les mesures d'autonomie à une partie de la Cisjordanie et les détaille, que le processus électoral est défini et que les compétences des divers organes de l'Autorité sont précisées.

Si le texte ne fournit aucune date précise quant à la tenue des élections, il annonce néanmoins qu'elles "se tiendront à la première date pratiquement envisageable consécutivement au redéploiement des forces israéliennes [...]" (article II/4). L'annexe II de l'Accord est quant à elle entièrement consacrée aux élections, précisant les conditions du droit de vote et d'inscription sur les listes électorales, les qualités requises pour présenter des candidatures, les conditions du déroulement de la campagne électorale et le statut de l'observation internationale.

5 - MUNAZZAMAT AL-TAHRIR AL-FILASTINIYYA (OLP), Sd., *Qarâr Inchâ' Al-Sulta Al-Wataniyya Al-Filastiniyya* (Décision de création de l'Autorité nationale palestinienne), Sl. : 72.

6 - Le CCOLP, en dénommant "Autorité nationale palestinienne" la nouvelle instance en train de se mettre en place, un terme absent des Accords, faisait référence à l'Autorité appelée par le CNP tenu au Caire en juin 1974 "à être créée sur toute partie du territoire palestinien qui sera libérée" (Cf. NAUFAL, 1995). Le Conseil d'autonomie est lui-même désigné par les Palestiniens comme étant un "Conseil législatif", dénomination censée l'assimiler à un véritable Parlement.

Conformément à la Déclaration de principes, le régime mis en place pour la période intérimaire est celui d'une autonomie palestinienne soumise à l'autorité suprême israélienne. Israël conserve en effet la responsabilité de la sécurité extérieure des zones autonomes ainsi que celle des affaires étrangères. Si l'administration civile israélienne est appelée à être dissoute après le transfert des pouvoirs civils aux Palestiniens, l'administration militaire en revanche subsistera, conservant toute son autorité tant sur les zones qui échapperont à la juridiction de l'Autorité palestinienne que dans tous les domaines non transférés à cette Autorité (articles I/5 et XVII/4).

La nouvelle "Autorité palestinienne d'autogouvernement intérimaire", appelée par ce nouvel Accord à se substituer à l'ancienne "Autorité palestinienne" nommée par l'OLP selon les termes du premier Accord intérimaire et en charge de cette autonomie depuis l'été 1994, est dorénavant un organe élu répondant aux exigences prévues par la Déclaration de principes : "Pour que les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza puissent se gouverner eux-mêmes conformément aux principes démocratiques, des élections politiques générales, directes et libres, seront organisées pour le Conseil et pour le président de l'Autorité Exécutive du Conseil" (article II/1).

Absente des Accords antérieurs, la distinction est ainsi désormais faite entre le Conseil et l'Autorité Exécutive. Selon l'article V en effet, "1 - le Conseil sera doté d'un comité qui exercera l'Autorité Exécutive du Conseil ; 2 - l'Autorité Exécutive du Conseil sera investie de l'Autorité Exécutive du Conseil et l'exercera au nom du Conseil". Tandis que le président (désigné par le mot arabe *rāyīs* même dans l'original de l'Accord en anglais, compromis visant à résoudre la contradiction entre les Israéliens qui demandaient l'emploi du terme *chairman* et les Palestiniens qui se voulaient dotés d'un *president*) de l'Autorité Exécutive sera élu au suffrage universel direct en même temps que les membres du Conseil, les membres de l'Autorité seront "choisis et proposés au Conseil par le président de l'Autorité Exécutive et approuvés par le Conseil" (article VI/4b). Membre *ex officio* de l'Autorité Exécutive, le *rāyīs* élu aura le droit de désigner comme membre de l'Autorité Exécutive des personnes qui n'appartiennent pas au Conseil dans la limite de 20% de l'effectif total de cette Autorité et sans que ces personnes puissent ensuite participer aux réunions du Conseil.

Du point de vue territorial, l'Accord prévoit que les compétences du Conseil s'étendront "au territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza en tant qu'unité territoriale unique, à l'exception : a) des questions qui seront négociées dans le cadre des négociations sur le statut permanent : Jérusalem, les colonies, les sites militaires spécifiés, les réfugiés palestiniens, les frontières, les relations extérieures et les Israéliens ; et b) des pouvoirs et responsabilités non transférés au Conseil" (article XVII/1). En dépit de cette unité reconnue du territoire, les articles X et XI, consacrés au "redéploiement des forces militaires israéliennes", délimitent 3 zones appelées à changer d'ampleur selon les étapes du redéploiement. Le Conseil ne voit ainsi sa juridiction s'exercer que dans les zones A (les 6 villes palestiniennes et une partie d'Hébron) et B (les villages palestiniens). En zone C (soit 72% de la superficie de la Cisjordanie), le Conseil ne jouira que de pouvoirs dans le domaine civil "qui ne seront pas liés au territoire". L'article XVII précise que "la juridiction territoriale inclut la terre, le sous-sol et les eaux territoriales".

Les compétences fonctionnelles du Conseil comprennent les domaines transférés dans le cadre des Accords intérimaires et éventuellement de nouveaux accords à venir. La plupart des domaines civils y figurent à l'exception de ce qui ressortit au statut final qui reste à négocier et de toute autre matière expressément réservée par l'Accord (eau). Cette compétence n'est pas pleine et entière mais déléguée par Israël. Ces compétences territoriales et fonctionnelles ne s'appliquent par ailleurs en aucun cas aux Israéliens. Le gouvernement militaire israélien conserve ainsi son autorité sur l'ensemble des territoires qui échappent à l'Autorité palestinienne comme sur les domaines non transférés et les Israéliens de passage dans les zones autonomes.

Conformément à l'article XVIII, le Conseil a également compétence pour adopter des lois et les exécuter dans tous les domaines de responsabilité qui lui ont été ou lui seront délégués. Toute loi qui dépasserait ces compétences et serait contraire à la Déclaration de principes serait néanmoins nulle et non avenue. Les lois sont proposées par le *rayyis* qui les promulgue lorsqu'elles sont adoptées par le Conseil et qui prend les décrets d'application. Dans son domaine de compétence, le Conseil mettra en place des tribunaux et des Cours palestiniennes dans un système judiciaire indépendant.

Conformément à la Déclaration de principes, enfin, l'Accord souligne et réaffirme que le Conseil n'a aucune compétence en matière de politique étrangère (établissement à l'étranger d'ambassades, de consulats ou de tout autre type de représentation de même que l'établissement de missions étrangères en Cisjordanie ou dans la bande de Gaza exerçant des fonctions diplomatiques). Seule l'OLP est habilitée à conduire des négociations et à signer des Accords pour le compte du Conseil dans les seuls domaines économiques, culturels et scientifiques. Par dérogations, les négociations entre le Conseil et les représentants des États étrangers comme l'ouverture de bureaux de représentation en Cisjordanie ou à Gaza sont autorisées pour la seule mise en œuvre des Accords.

LA LOI ÉLECTORALE PALESTINIENNE

En application du second Accord intérimaire, Yasser Arafat, en tant que président du CEOLP et président de l'Autorité palestinienne, a promulgué la loi électorale 15/1995 le 7 décembre 1995 (7). Elle fut ensuite amendée par la loi 16/1995 du 29 décembre. La loi demeure en tout point conforme aux exigences des Accords israélo-palestiniens. Ses dispositifs sont déclinés ci-dessous. Sa double légitimité a néanmoins conduit l'Autorité à innover en précisant dans l'article 3/1 que "les membres du Conseil palestinien, immédiatement après leur élections, seront considérés comme membres du Conseil National Palestinien", tandis que l'article 11/1 fait également du président élu un membre de droit du CNP.